



Rapport

Evaluatie Innovatiewet Strafvordering Pilots Gegevens na beslag, Audiovisuele registratie en Hulpofficier van Justitie

Auteurs

mr. dr. Bas de Wilde

Max Boiten MSc

Melvin Hanswijk LL.M MSc

Sophia Stone MSc

ir. Tommy van der Vorst

Rapport

Evaluatie Innovatiewet Strafvordering

Pilots Gegevens na beslag, Audiovisuele registratie en Hulpofficier van Justitie

Auteurs

mr. dr. Bas de Wilde
Max Boiten MSc
Melvin Hanswijk LL.M MSc
Sophia Stone MSc
Ir. Tommy van der Vorst

Opdrachtgever

Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC)

Publicatienummer

2023.099-2433

Datum

9 september 2024

Beeld omslag

iStock, Jacob Wackerhausen (onder licentie)

Inhoudsopgave

Afkortingenlijst.....	5
0 Samenvatting	6
1 Inleiding tot het gehele onderzoek.....	26

Pilot Gegevens na beslag (GNB)

2 Inleiding	36
3 Juridisch kader	41
4 Onderzoek naar gegevens (art. 556 en 557 Sv)	57
5 Doorbreking van biometrische beveiliging (art. 558 Sv)	90
6 Conclusies en aanbevelingen	97

Pilot Audiovisuele registratie (AVR)

7 Inleiding	107
8 Juridisch kader	111
9 Subpilot AVR Camerabeelden.....	124
10 Subpilot AVR Verdachtenverhoren	145
11 Subpilot AVR ter zitting.....	159
12 AVR als bewijsmiddel	174
13 Subpilot-overstijgende aanbevelingen	187
14 Conclusies en aanbevelingen	191

Pilot Hulpofficier van Justitie (hOvJ)

15 Inleiding	199
16 Juridisch kader	206
17 Plaats in de organisatie en rol van de hOvJ in het algemeen	217

18 Subpilot BOB-bevoegdheden	219
19 Subpilot beslagbevoegdheden.....	243
20 Conclusies en aanbevelingen	256
Verkort aangehaalde literatuur.....	260
Bijlage 1. Specificatie onderzoeksmethode.....	262
Bijlage 2. Evaluatiecriteria per pilot	267
Bijlage 3. Bepalingen over onderzoek aan digitale gegevens in het nieuwe Wetboek van Strafvordering	268
Bijlage 4. Bepalingen over AVR en verkorte verbalisering in het voorgestelde nieuwe wetboek.....	274
Bijlage 5. Redenen voor niet opnemen pilotzaak bij de rechtbank Limburg	282

Afkortingenlijst

2FA	twefactorauthenticatie
AEF	AnderssonElffersFelix (adviesbureau)
AG	advocaat-generaal
amvb	algemene maatregel van bestuur
AVR	audiovisuele registratie (in dit onderzoek: alle registraties van beeld en/of geluid)
blg	bijlage (bij kamerstuk)
BOD	bijzondere opsporingsdienst
BT	Basisteam (politie)
DR	Districtsrecherche (politie)
DRR	Dienst Regionale Recherche (politie)
EHRM	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
EU OM	Europees Openbaar Ministerie
EVRM	Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden
FIOD	Fiscale inlichtingen- en opsporingsdienst
GDAS	Generieke Dienst Automatische Spraakverwerking
GNB	Gegevens na Beslag (aanduiding pilotproject)
GVMM	Generieke Voorziening voor Multimedia
hOvJ	hulpofficier van justitie
HR	Hoge Raad
ILT-IOD	Inlichtingen- en opsporingsdienst van de Inspectie Leefomgeving en Transport
KMar	Koninklijke Marechaussee
MvT	memorie van toelichting
NFI	Nederlands Forensisch Instituut
NJ	Nederlandse Jurisprudentie (tijdschrift)
NLA-IOD	Inlichtingen- en opsporingsdienst van de Nederlandse Arbeidsinspectie
NVWA	Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit
OvJ	officier van justitie
Pw	Politiewet 2012
pv	proces-verbaal
RC	rechter-commissaris
r.o.	rechtsoverweging (genummerd onderdeel van een rechterlijke uitspraak)
RvS	Raad van State
Stb.	Staatsblad
Stcrt.	Staatscourant
Sv	Wetboek van Strafvordering
TDO	Team Digitale Opsporing
TGO	Team Grootschalige Opsporing
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum

0 Samenvatting

0.1 Inleiding

Op 1 oktober 2022 is de Innovatiewet Strafvordering in werking getreden. Deze wet, waarbij onder andere de artikelen 556-570 Sv zijn ingevoerd, heeft als doel om mogelijk te maken dat ervaring wordt opgedaan met bevoegdheden en werkwijzen ten aanzien waarvan het voornemen bestaat om deze in het nieuwe wetboek van strafvordering te regelen. De Innovatiewet Strafvordering heeft geleid tot vijf pilotprojecten, die in opdracht van het WODC zijn geëvalueerd. In dit rapport worden de resultaten gepresenteerd van het onderzoek naar drie van de pilotprojecten, te weten de pilots Gegevens na beslag (GNB), Audiovisuele registratie (AVR) en Hulpofficier van Justitie (hOvJ). Binnen de pilots kunnen in totaal acht subpilots worden onderscheiden.

Ten aanzien van de drie onderzochte pilotprojecten zijn de volgende onderzoeksvragen beantwoord:

1. Wat is de inhoud van het geldende recht, het recht op grond van de Innovatiewet Strafvordering en het voorgestelde Wetboek van Strafvordering ten aanzien van de onderzochte pilots?
2. Met welke doelen is de wettelijke regeling waarbinnen de pilot plaatsvindt, gecreëerd? Met welke doelen is de pilot uitgevoerd?
3. Op welke manier(en) is de pilot uitgevoerd? In hoeverre is daarbij voldaan aan de randvoorwaarden voor invoering van de pilot zoals omschreven in het evaluatiekader? Welke bijstellingen hebben tijdens de pilot plaatsgevonden?
4. Hoe wordt het uitvoeringsproces van de pilot, inclusief de samenwerking tussen organisaties, door betrokken partijen gewaardeerd? Wat gaat goed en wat kan nog worden verbeterd?
5. Welke resultaten en effecten zijn tijdens de uitvoering van de pilot waargenomen ten aanzien van de evaluatie-indicatoren die per pilotproject zijn geformuleerd en hoe verhouden deze zich tot de werkwijze die vóór aanvang van de pilot werd gevolgd?
6. Levert de werkwijze van de pilot op grond van de uitvoering, de behaalde resultaten en waargenomen effecten een verbetering van de strafvordering op?
7. Verdient het aanbeveling om de werkwijze van de pilot aan te passen?
8. Is het aan te bevelen om de wettelijke regeling toe te passen in andere gevallen dan waarop de pilotprojecten betrekking hebben en, zo ja, binnen welke randvoorwaarden en met welke uitvoeringsconsequenties?
9. Verdient het aanbeveling om de equivalenten van de bepalingen uit de Innovatiewet Strafvordering in het concept-Wetboek van Strafvordering aan te vullen of aan te passen?
10. Is flankerend beleid noodzakelijk of wenselijk wanneer de werkwijze van de pilot wordt voortgezet?
11. Wat kan op basis van de bevindingen uit de pilot worden gezegd over te verwachten – structurele en incidentele – financiële uitvoeringsconsequenties die voortvloeien uit eventuele invoering van de wettelijke regeling?

Bij de pilotprojecten zijn veel strafrechtsketenpartners betrokken: de politie, het OM, de Rechtspraak, de Koninklijke marechaussee, de Rijksrecherche, en de bijzondere opsporingsdiensten FIOD, ILT-IOD, NLA-IOD en NVWA. Het verschilt sterk per (sub)pilot welke organisatie erbij betrokken is geweest. Bij iedere pilot is sprake geweest van meer of minder

uitvoerige registratie van de toepassing van de bevoegdheden en werkwijzen. De geregistreerde data zijn geanalyseerd. Ook zijn uiteenlopende soorten documenten in het onderzoek betrokken, waaronder verslagen van interviewsessies. Er zijn interviews afgenomen met medewerkers van alle genoemde strafrechtsketenpartners. Ook zijn advocaten bevraagd. Bij de pilot hOvJ heeft een beoordeling van vorderingen van hOvJ's plaatsgevonden, die als doel had om de kwaliteit van de afgegeven vorderingen te onderzoeken.

0.2 Pilot Gegevens na beslag (GNB)

0.2.1 Artikelen 556 en 557 Sv

Inhoud van de pilotbevoegdheden

In artikel 556 Sv is de bevoegdheid toegekend om gegevens die na inbeslagneming van een geautomatiseerd werk op dat apparaat zijn opgeslagen, te bekijken en vast te leggen. In artikel 557 Sv is bepaald dat na inbeslagneming onderzoek mag worden gedaan naar gegevens die op een geautomatiseerd werk elders (vaak in de *cloud*) zijn vastgelegd. Er wordt dan gesproken van een netwerkzoeking. Bij beide bevoegdheden is de opsporingsambtenaar alleen bevoegd wanneer een OvJ een bevel heeft gegeven, nadat een RC een machtiging heeft afgegeven. Alleen gegevens die binnen een in het bevel genoemde termijn, gerekend vanaf het moment van inbeslagneming, op het in beslag genomen apparaat of op onderzochte netwerk aanwezig zijn, mogen worden onderzocht. De initiële termijn is 3 dagen. Wanneer het belang van het onderzoek het dringend vordert, kan de termijn in stappen worden verlengd tot maximaal 6 maanden. Voor deze bevoegdheden bestond vóór de inwerkingtreding van de Innovatiewet Strafvordering geen specifieke wettelijke bevoegdheidsgrondslag. Het kwam incidenteel wel voor dat een OvJ bij de RC vorderde om onderzoekshandelingen uit te voeren, waarna de RC opdracht gaf aan een opsporingsambtenaar om het gevorderde onderzoek uit te voeren.

Aantal toepassingen

De mate waarin gebruik is gemaakt van de pilotbevoegdheden verschilt enigszins per periode, maar is vrij stabiel geweest. Voor toepassing van artikel 556 Sv is ongeveer 16-18 keer per maand een bevel afgegeven en voor de inzet van artikel 557 Sv ongeveer 24-29 keer per maand. Er zijn grote verschillen per ketenpartner. Verreweg de meeste toepassingen zijn gedaan zijn gedaan door de politie, gevolgd door de FIOD en Rijksrecherche. Bij de KMar, NLA-IOD en NVWA zijn de bevoegdheden zelden toegepast. Respondenten hebben aangegeven dat zij hadden verwacht dat de bevoegdheden op grotere schaal zouden worden ingezet. Als redenen waarom dit niet het geval is geweest zijn onbekendheid met de bevoegdheden, alternatieve wijzen om de relevante gegevens te verkrijgen en het in een onderzoek niet in beslag zijn genomen van een apparaat genoemd.

Werkwijze

Wanneer een geautomatiseerd werk in beslag wordt genomen, worden maatregelen getroffen om te voorkomen dat gegevens op het apparaat worden gewist. Zo worden veel apparaten voordat zij in beslag worden genomen in de vliegtuigstand gezet. Ten behoeve van het onderzoek naar historische gegevens die op het apparaat zijn opgeslagen, wordt een kopie van het apparaat gemaakt, die *image* wordt genoemd. Het onderzoek naar de gegevens vindt vervolgens plaats aan de hand van deze kopie.

Wanneer artikel 556 Sv wordt toegepast, kan op verschillende manieren worden vastgesteld welke gegeven na de inbeslagneming op het apparaat zijn vastgelegd. Meestal wordt na afloop

van de termijn die in het bevel is bepaald, een tweede *image* gemaakt, nadat de netwerkverbinding is hersteld. De twee *images* worden met elkaar vergeleken. Daardoor is duidelijk welke gegevens na de inbeslagneming zijn toegevoegd. Wanneer met spoed kennis moet worden genomen van bepaalde gegevens, bijvoorbeeld wanneer medeverdachten van een overval – met wie een aangehouden verdachte in contact staat via een chatgroep – voortvluchtig zijn, worden gegevens soms bekeken op het in beslag genomen apparaat zelf.

Een netwerkzoeking op grond van artikel 557 Sv volgt soms op de netwerkzoeking op grond van artikel 125j Sv, die wordt uitgevoerd op de plaats waar een apparaat zich op dat moment bevindt. Het kan wenselijk zijn, onder meer vanwege de impact op de privacy van de betrokkenen, dat de netwerkzoeking op het kantoor van de desbetreffende opsporingsdienst wordt voortgezet. Om dit te mogen doen, is het noodzakelijk dat een apparaat in beslag wordt genomen. Praktisch is de beschikbaarheid van het apparaat echter niet altijd vereist om de netwerkzoeking op grond van artikel 557 Sv te kunnen uitvoeren, omdat soms met inloggegevens toegang kan worden verkregen tot een netwerkapplicatie. Voor het uitvoeren van de feitelijke netwerkzoeking wordt het in beslag genomen apparaat in beginsel niet gebruikt. In plaats daarvan wordt een forensisch apparaat gebruikt, waarop speciale software is geïnstalleerd om data te kunnen vastleggen. Om toegang tot een netwerkapplicatie te verkrijgen, moeten soms handelingen worden verricht waarvan aan het begin van de pilot niet duidelijk was of deze toelaatbaar zijn. Ten eerste is het bij het inloggen soms noodzakelijk om het wachtwoord te wijzigen. Dat is over het algemeen toelaatbaar geacht. Ten tweede zijn veel applicaties beveiligd met twee-factor-authenticatie. Daarbij wordt soms een code gegenereerd die naar een smartphone wordt gestuurd. In de pilot is aangenomen dat daarvan alleen kennis kan worden genomen wanneer daarvoor een bevel op grond van artikel 556 Sv is gegeven.

Resultaten, effecten en waardering

Uit het onderzoek blijkt dat het voldoende duidelijk is welke bevoegdheid in welke situatie van toepassing is. Het is mogelijk om te bepalen of gegevens op het in beslag genomen apparaat staan of op een server elders en het is ook mogelijk om vast te stellen of gegevens na de inbeslagneming zijn opgeslagen op een apparaat. Een punt van aandacht is het raadplegen van gegevens op een in beslag genomen apparaat. Gegevens die zichtbaar zijn, zijn niet altijd op het apparaat zelf vastgelegd. Zo staat tekst van chatberichten vaak op het apparaat zelf, maar staan foto's bij de chats in toenemende mate in de *cloud*. Wanneer een smartphone kort na de inbeslagneming wordt bekeken, worden daardoor dikwijls zowel gegevens die op het apparaat staan als gegevens die in de *cloud* staan bekeken, die voor een deel na het moment van inbeslagneming kunnen zijn opgeslagen. Omdat daardoor drie verschillende bevoegdheden van toepassing zijn – naast de artikelen 556 en 557 Sv ook de bevoegdheid tot het doen van onderzoek naar gegevens op het apparaat – zijn drie verschillende bevelen vereist, waarbij twee bevelen alleen na machtiging van de RC kunnen worden afgegeven. Dat is niet efficiënt. De besluitvormingsprocedure lijkt over het algemeen efficiënt te werken. Ten opzichte van de situatie buiten de pilot waarbij de OvJ een vordering doet bij de RC op grond van artikel 181 Sv, is de pilotprocedure aanmerkelijk efficiënter. Omdat de bevoegdheden wettelijk zijn genormeerd, is duidelijk hoe de aanvraag moet worden ingericht en beoordeeld.

Conform het Plan van aanpak van de politie behoren alleen opgeleide opsporingsambtenaren aanvragen tot toepassing van de bevoegdheden te doen en moet over de aanvraag advies worden ingewonnen bij een TDO-er (digitaal specialist). Er is gebleken dat ook niet-opgeleide opsporingsambtenaren aanvragen hebben gedaan. Bij sommige eenheden zijn aanvragen

niet in behandeling genomen door de Interceptiedesk wanneer geen advies van een TDO-er was afgegeven, maar bij andere eenheden was het ontbreken van een advies geen beletsel. De aanvraag wordt beoordeeld door een OvJ, die bij de RC een machtiging vordert. Verschillende TDO-ers hebben aangegeven dat OvJ's en RC's niet steeds over voldoende kennis van de bevoegdheden beschikken om juiste beslissingen te nemen. Het is eenmaal voorgekomen dat een RC een machtiging aanvankelijk niet afgaf, maar dat na nadere uitleg alsnog deed. Ook hebben RC's volgens deze respondenten niet steeds voldoende zicht op de ingrijpendheid van de toepassing van de bevoegdheden. De RC die wij hebben gesproken herkent zich niet in het geschetste beeld. Deze RC gaf aan in geval van onduidelijkheid nadere vragen te stellen aan de OvJ of contact te zoeken met een gespecialiseerde cyber-RC.

De bevoegdheden van de artikelen 556 en 557 Sv voorzien een behoefte en leveren in ongeveer 40% van de gevallen waarvan wij kennis hebben kunnen nemen, gegevens op die relevant zijn voor de opsporing. Soms kunnen de bevoegdheden niet worden toegepast, ondanks de wens daartoe. Redenen daarvoor zijn dat geen apparaat in beslag kon worden genomen, de gezochte gegevens niet op het apparaat aanwezig zijn (of het apparaat op afstand geheel gewist is) of er technische belemmeringen zijn om de gegevens vast te leggen.

Volgens respondenten van opsporingsdiensten komt het zelden voor dat de termijn van 3 dagen, gerekend vanaf het moment van inbeslagneming, voldoende is voor het uitoefenen van een van de pilotbevoegden. Dat komt volgens hen doordat de besluitvormingsprocedure vaak minimaal 3 dagen duurt. Uit de registratiebestanden blijkt echter dat bevelen dikwijls niet zijn verlengd na 3 dagen. Voor een bevel dat langer dan 3 dagen na de inbeslagneming wordt afgegeven, is in theorie een strenger criterium van toepassing ten aanzien van het onderzoeksbelang. Het moet dan in het belang van het onderzoek dringend noodzakelijk zijn dat de bevoegdheid wordt toegepast. Het is echter niet duidelijk op welke manier een gewoon onderzoeksbelang kan worden onderscheiden van een dringend onderzoeksbelang. De termijn kan worden verlengd tot maximaal 6 maanden. In de meeste gevallen is die termijn voldoende. Het is echter voorgekomen dat de beveiliging van een apparaat pas na 8 maanden kon worden doorbroken. In dat geval mogen de gegevens van de laatste 2 maanden niet worden vastgelegd. Dat wordt als bezwaarlijk gezien, omdat ook die gegevens relevant kunnen zijn voor het onderzoek. Technisch is het overigens niet mogelijk om alleen gegevens over een bepaalde periode vast te leggen.

Bij de toepassing van de pilotbevoegdheden wordt over het algemeen veel waarde gehecht aan de subsidiariteit en proportionaliteit. Wanneer de relevante gegevens op een minder ingrijpende manier kunnen worden verkregen, zoals het vorderen van gegevens, wordt daar soms voor gekozen. Het bevel van de OvJ wordt afgebakend, doordat specifieke applicaties worden genoemd waarop het onderzoek betrekking mag hebben, zoals bepaalde mailboxen, chatprogramma's en *social media*-accounts. Wanneer sprake is van een mondelinge bevel en een mondelinge machtiging, is soms nauwelijks sprake van een afbakening. Dat wordt als een knelpunt gezien. Ten opzichte van de netwerkzoeking op grond van artikel 125j Sv maakt de netwerkzoeking op grond van artikel 557 Sv dikwijls minder inbreuk op het recht op privacy en op bedrijfsbelangen, doordat de opsporingsambtenaren zich niet of minder lang in een woning of bedrijf hoeven te bevinden. Op grond van artikel 557 Sv mogen alleen gegevens worden vastgelegd die redelijkerwijs nodig zijn om de waarheid aan de dag te brengen. Technisch is het echter niet mogelijk om een selectie te maken van alleen relevante gegevens. Daarom worden veel gegevens vastgelegd die niet relevant zijn voor het onderzoek. Uit de vastgelegde gegevens worden, vaak met behulp van software, de relevante gegevens geselecteerd. Van de overige gegevens wordt een rest-pv opgemaakt.

De toepassing van de pilotbevoegdheden neemt noodzakelijkerwijs enige tijd in beslag, omdat een aanvraag moet worden opgesteld en moet worden beoordeeld door minimaal de OvJ en een RC. Dat lijkt echter geen effect te hebben op de doorlooptijd van het opsporingsonderzoek. In spoedgevallen kunnen een mondeling bevel en een mondelinge machtiging worden afgegeven.

Omdat opsporingsambtenaren, de OvJ en de RC bij de toepassing van de bevoegdheden betrokken zijn, neemt hun werklast toe. Dat gaat gepaard met arbeidskosten. Ook de noodzakelijke opleiding en de wenselijke intervisie gaat gepaard met kosten. Daarnaast kunnen materiële kosten worden verwacht vanwege de noodzaak van de aanschaf van hardware, opslagcapaciteit en softwarelicenties. De omvang van de financiële uitvoeringsconsequenties van invoering van de pilotbevoegdheden kan 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.

Verbetering strafvordering?

Invoering van de pilotbevoegdheden levert een verbetering van de strafvordering op. De wettelijke regeling van de opsporingsbevoegdheden in het geldende Wetboek van Strafvordering loopt achter bij de digitale wereld waarbinnen strafbare feiten worden begaan. De voorgenomen wettelijke regeling voorziet in zo'n sterke mate in een behoefte dat het noodzakelijk is om de pilotbevoegdheden ook na beëindiging van de pilot te kunnen toepassen. Omdat de Innovatiewet Strafvordering op 1 oktober 2025 vervalt, zal een wettelijke voorziening moeten worden getroffen om toepassing na die tijd mogelijk te maken.

Aanbevelingen voor aanpassing en aanvulling van het wetsvoorstel

- Ten aanzien van het onderzoek naar gegevens die op in beslag genomen apparaten staan, wordt in de MvT bij het wetsvoorstel een driedeling in onderzoeken gemaakt: onderzoeken die een beperkte inbreuk op het recht op privacy maken, stelselmatige onderzoeken en ingrijpende stelselmatige onderzoeken. Voor ieder stelselmatig onderzoek is een bevel van de OvJ vereist, voor een ingrijpend stelselmatig onderzoek ook een machtiging van de RC. Het enkele feit dat gegevens na het moment van inbeslagname op een apparaat zijn vastgelegd, maakt de inbreuk op de privacy niet wezenlijk groter. Daarom bevelen wij aan om geen afzonderlijke bevoegdheid te creëren voor onderzoek naar gegevens die na inbeslagname zijn opgeslagen op het apparaat. Wanneer de bevoegdheid bestaat om de gegevens op een apparaat te onderzoeken, zou het onderzoeken van nieuwe gegevens daaronder moeten worden begrepen. Voor het geval deze aanbeveling niet wordt overgenomen, worden twee aanbevelingen gedaan voor verbetering van het voorgestelde artikel 2.7.39 het schrappen van inbeslagname als voorwaarde voor toepasselijkheid van de bevoegdheid en wijziging van de omschrijving van de gegevens waarop de bevoegdheid betrekking heeft, zodat duidelijk wordt dat de bevoegdheid niet ziet op gegevens die door het apparaat zelf zijn gegenereerd. Verder achten wij het wenselijk dat apparaten in beslag kunnen worden genomen met als enige doel dat kennis kan worden genomen van nieuw binnengekomen communicatiegegevens, mits daarbij beperkingen in acht worden genomen.
- Ten aanzien van netwerkzoekingen wordt aanbevolen om onderscheid te maken tussen actieve en passieve zoekingen. Bij een passieve netwerkzoeking wordt op een geopend geautomatiseerd werk alleen kennisgenomen van de gegevens die zichtbaar zijn zonder dat de opsporingsambtenaar daarvoor actief moet ingrijpen door bijvoorbeeld in te loggen op een applicatie of actief te bewerkstelligen dat het apparaat gaat synchroniseren.

Het gaat hierbij bijvoorbeeld om het op een apparaat bekijken van een foto die zich in de *cloud* bevindt. In alle andere gevallen is sprake van een actieve netwerkzoeking. De standaard netwerkzoeking waarbij met behulp van een forensische laptop data worden vastgelegd, is een actieve netwerkzoeking.

- Het verdient aanbeveling dat het onderzoek naar gegevens (waarvoor vaak een bevel van een OvJ vereist is) de passieve netwerkzoeking gaat omvatten. Het is min of meer toevallig of een gegeven op het onderzochte apparaat staat of op een server elders. Zou de gebruiker een andere applicatie hebben gebruikt, dan zou de plaats waar het gegeven staat, mogelijk anders zijn geweest. De inbreuk op het recht op privacy is niet groter wanneer het desbetreffende gegeven feitelijk in de *cloud* staat.
- Ten aanzien van actieve netwerkzoekingen worden in het voorgestelde artikel 2.7.40 twee vormen onderscheiden: de netwerkzoeking die bij de doorzoeking van een fysieke plaats wordt uitgevoerd en de netwerkzoeking na inbeslagneming van een apparaat. Het verdient aanbeveling om de bepaling zo te formuleren dat alle vormen van niet-heimelijke netwerkzoeking hieronder kunnen vallen, ook gevallen waarin geen apparaat in beslag is genomen, maar wel een doorzoeking kan worden uitgevoerd. In het concept van de eerste Aanvullingswet is een regeling opgenomen voor het uitvoeren van een heimelijke netwerkzoeking met behulp van verkregen inloggegevens. Er zijn ook gevallen denkbaar waarin, zonder dat een apparaat in beslag genomen is, kan worden ingelogd, terwijl dat inloggen niet heimelijk plaatsvindt.
- Volgens artikel 2.7.40 is gedurende de eerste 3 dagen na de inbeslagneming in beginsel geen machtiging van de RC vereist voor het uitvoeren van een netwerkzoeking. Dit geldt ook ten aanzien van de actieve netwerkzoeking. Het is aan te bevelen dat voor actieve netwerkzoekingen altijd een machtiging van de RC vereist is, vanwege de potentiële omvang van de netwerkzoeking, de inbreuken op rechten van derden en soevereiniteitskwesties.
- Op grond van artikel 2.7.40 kan een netwerkzoeking worden uitgevoerd tot maximaal 3 maanden na de inbeslagneming. Die periode kan in concrete gevallen te kort zijn. Het verdient aanbeveling om de termijn niet te maximeren, maar telkens verlenging mogelijk te maken wanneer er nog voldoende onderzoeksbelang is, vergelijkbaar met de regeling van de telefoontap.
- In het wetsvoorstel is voorzien in een bevoegdheid tot ontoegankelijkmaking van gegevens op een netwerk (art. 2.7.56). Het doel daarvan mag volgens deze bepaling alleen het beëindigen van een strafbaar feit of het voorkomen van nieuwe strafbare feiten zijn. Het is aan te bevelen om ontoegankelijkmaking ook met een ander doel toe te laten: het mogelijk maken van een netwerkzoeking zonder dat gegevens verdwijnen (bevriezing).
- Wij bevelen aan om een bepaling in te voeren op grond waarvan alle maatregelen die redelijkerwijs noodzakelijk zijn om de bevelen op grond van de artikelen 2.7.38-2.7.40 mogen worden toegepast. Het kan hierbij bijvoorbeeld gaan om wijziging van het wachtwoord wanneer hierom bij het inloggen wordt gevraagd.
- Het kan noodzakelijk zijn om ontoegankelijk gemaakte gegevens van een geautomatiseerd werk te verwijderen, bijvoorbeeld omdat het bezit ervan strafbaar is. In het wetsvoorstel tot vaststelling van boeken 1-6 van het nieuwe wetboek is hiervoor een voorziening opgenomen. In het concept-wetsvoorstel van de eerste aanvullingswet wordt deze voorziening aangepast. Deze aanpassing lijkt als gevolg te hebben dat vernietiging alleen mogelijk wordt wanneer strafrechtelijk vervolgd is. Het is wenselijk dat ook buiten dat geval tot vernietiging kan worden beslist.

Flankerend beleid

- Bij de besluitvorming over netwerkzoekingen is dikwijls een relevante kwestie waar gegevens zich bevinden. Als gegevens feitelijk op een server in een ander land staan, kan de soevereiniteit van dat land in de weg staan aan een onderzoek door de Nederlandse autoriteiten. Het is vaak niet bekend waar gegevens zich bevinden. Er bestaan uiteenlopende opvattingen over de omgang met deze situatie. Het is belangrijk dat op dit punt beleid wordt ontwikkeld.

Wettelijke overgangsvoorziening

- Het is wenselijk dat de bevoegdheden van de artikelen 556 en 557 Sv na het verstrijken van de geldigheidsduur van de Innovatiewet Strafvordering tot aan de inwerkingtreding van het nieuwe wetboek kunnen worden toegepast. Wij bevelen aan dat daartoe een wetsvoorstel wordt ingediend bij de Tweede Kamer.

0.2.2 Artikel 558 Sv

Inhoud van de pilotbevoegdheid

Artikel 558 Sv maakt het mogelijk om maatregelen te treffen waarmee een biometrische beveiliging van een geautomatiseerd werk ongedaan kan worden gemaakt. Deze bevoegdheid is alleen zijdelings in de pilot betrokken, als steunbevoegdheid om de artikelen 556 en 557 Sv te kunnen toepassen, omdat deze bevoegdheid op grond van de jurisprudentie van de Hoge Raad ook voor aanvang van de pilot al kon worden toegepast.

Resultaten, effecten en waardering

Artikel 558 Sv wordt regelmatig toegepast. Daarbij worden de subsidiariteit en proportionaliteit in acht genomen. Alleen wanneer andere manieren om een apparaat te openen, zoals het verzoek om medewerking van de verdachte, niet effectief zijn geweest, wordt de bevoegdheid toegepast. Daarbij worden in slechts heel beperkte mate fysieke beperkingen toegepast, bijvoorbeeld doordat de verdachte geboeid wordt. Er zijn geen gevallen bekend geworden waarin fysieke dwang is toegepast om een gezichtsscan of irisscan uit te voeren. Toepassing van de bevoegdheid is niet altijd succesvol gebleken. Bij bijvoorbeeld tegenwerking van de verdachte of bij teveel pogingen om het apparaat te ontgrendelen, lukt het soms niet om toegang te krijgen tot het apparaat. Hoewel artikel 558 Sv geen beperking bevat ten aanzien van de persoon wiens biometrische kenmerken zijn gebruikt voor de beveiliging, is de bevoegdheid, voor zover bekend, alleen gebruikt om toegang te krijgen tot een apparaat dat bij een verdachte in gebruik is.

Aanbeveling

De bevoegdheid mag alleen worden toegepast wanneer sprake is van beveiliging door middel van gezichtsherkenning, vingerafdrukken en irisherkenning. In artikel 2.7.43 lid 2 wordt voorgesteld om de bevoegdheid te beperken tot 'bij algemene maatregel van bestuur aangewezen biometrische kenmerken'. Het verdient aanbeveling om geen limitatieve opsomming van biometrische kenmerken op te nemen in de wet of in een amvb, omdat de wet daardoor minder techniekonafhankelijk en toekomstbestendig wordt. In de zaken waarvan in het onderzoek kennis kon worden genomen, zijn ter beveiliging weliswaar geen andere soorten biometrische kenmerken gebruikt, maar in beginsel is beveiliging met uiteenlopende soorten kenmerken mogelijk en techbedrijven zijn bezig met de ontwikkeling daarvan.

0.3 Pilot Audiovisuele registratie (AVR)

0.3.1 Subpilot AVR Camerabeelden

Inhoud van de pilot

In deze subpilot, uitgevoerd bij de politie-eenheden en parketten Noord-Holland en Oost-Nederland en de rechtbanken Noord-Holland en Overijssel, is geëxperimenteerd met een werkwijze waarbij camerabeelden verkort worden geverbaliseerd. Het verkorte proces-verbaal en de beelden die erin worden beschreven, worden bij de processtukken gevoegd.

Aantal zaken

Er is een selectie van zaken gemaakt die door de politie als pilotzaak zouden worden behandeld. Aanvankelijk waren dat alleen overvallen op panden met meerderjarige verdachten. Omdat het aantal pilotzaken tegenviel, zijn de selectiecriteria gedurende de pilot verruimd. Het streefaantal van 60 zaken waarin een uitspraak in eerste aanleg is gedaan, is niet behaald. In totaal waren op 1 juli 2024 29 zaken als pilotzaak behandeld door de politie en waren in pilotzaken 17 vonnissen geweest. Er waren nog geen zaken in hoger beroep behandeld. Het kleine aantal zaken noopt tot terughoudendheid ten aanzien van het trekken van conclusies.

Werkwijze

Wanneer camerabeelden zijn veilig gesteld, wordt een selectie gemaakt van de relevante onderdelen daarvan. Wanneer er meerdere lange beelden zijn die elkaar in de tijd opvolgen of wanneer een gebeurtenis vanuit meer camerastandpunten is opgenomen, wordt volgens de afspraken in beginsel een compilatie gemaakt. In de compilatie worden niet-betrokken omstanders niet vervaagd. De geselecteerde camerabeelden behoren in MP4-formaat bij de processtukken te worden gevoegd, samen met een proces-verbaal waarin de inhoud ervan wordt beschreven. Bij de pilotwerkwijze kan worden volstaan met een verkort proces-verbaal, waarin volgens afspraken met de Rechtspraak tijdsaanduidingen behoren te worden opgenomen.

Praktisch zijn niet steeds tijdsaanduidingen in het verkorte proces-verbaal opgenomen. Ook is het voorgenomen dat de beelden niet in MP4-formaat zijn aangeleverd of dat de codecs daarbij niet correct waren, waardoor de beelden niet afgespeeld konden worden door het OM en de Rechtspraak en opnieuw moesten worden toegezonden. Er bestaan grote verschillen in feitelijke werkwijze tussen de twee betrokken politie-eenheden. Bij de eenheid Oost-Nederland zijn weinig compilaties gemaakt en is het verkorte proces-verbaal nauwelijks korter dan het reguliere proces-verbaal. Bij de eenheid Noord-Holland zijn compilaties gemaakt wanneer dat nuttig was en zijn de verkorte processen-verbaal daadwerkelijk korter, zij het nog steeds vrij uitvoerig.

De beelden zijn door de politie naar het OM verzonden en door het OM naar het kabinet RC. Daarvoor is in beginsel SecureTransfer gebruikt. Er waren dikwijls problemen bij de uitwisseling van documenten, waarna naar andere manieren werd gezocht om de bestanden uit te wisselen. Volgens de uitgangspunten van de pilot zou de integriteit van de ontvangen beelden worden onderzocht door de hashwaarde van het ontvangen bestand te vergelijken met die van het verzonden bestand. Dat is feitelijk niet gebeurd. Er zijn geen aanwijzingen dat de integriteit van de ontvangen bestanden niet in orde was.

Wanneer beelden bij de processtukken worden gevoegd, worden deze door de geïnterviewde OvJ's en zittingsrechters bekeken ter voorbereiding van zittingen. RC's hebben daar ter voorbereiding van voorgeleidingen niet altijd tijd voor. Bij de rechtbank Noord-Holland worden de beelden in beginsel aan het begin van het onderzoek ter terechtzitting getoond. Rechters van de rechtbank Overijssel lijken dit niet of in mindere mate te hebben gedaan.

Resultaten, effecten en waardering

Het wordt door OvJ's, rechters en advocaten gewaardeerd dat camerabeelden, anders dan in de reguliere praktijk, standaard bij de processtukken worden gevoegd. Dat heeft ook toegevoegde waarde wanneer een uitvoerig proces-verbaal beschikbaar is. De reden hiervoor is dat de beelden een vollediger beeld van de gebeurtenissen geven dan het proces-verbaal. Wanneer de verkorte processen-verbaal daadwerkelijk korter zijn dan reguliere processen-verbaal, wordt daarin geen relevantie informatie gemist. Het wordt gewaardeerd dat irrelevante details worden weggelaten. De observaties van verbalisanten worden relevant geacht, omdat rechters soms, vanwege betere beeldschermen, beter in staat zijn om de beelden te bekijken en omdat zij daar op grond van hun kennis en ervaring een duiding aan kunnen geven.

Wanneer sprake is van veel beelden of van meerdere lange beelden, heeft het toegevoegde waarde dat een compilatie wordt gemaakt. Die geeft een beter overzicht van het gebeurde, terwijl de werklust voor OM en Rechtspraak afneemt. Het afspelen van de beelden levert geen knelpunten op wanneer de beelden in het afgesproken format worden aangeleverd. Het uitwisselen van de bestanden wordt wel als een zwaarwegend knelpunt beschouwd, omdat dit soms niet direct lukt en het veel werklust oplevert. Dat de beelden na ontvangst kunnen worden afgespeeld op de eigen computer, wordt, vooral door OvJ's, als een groot voordeel beschouwd. In de reguliere praktijk worden beelden doorgaans aangeleverd op USB-stick of DVD, terwijl beelden niet kunnen worden afgespeeld vanaf deze gegevensdragers met de hardware waar de OvJ's mee werken.

De doorlooptijd lijkt niet wezenlijk te worden beïnvloed door de pilotwerkwijze. Bij voorgeleidingen zijn compilaties soms nog niet beschikbaar, maar dan zijn de niet-gecompileerde beelden er al wel. Voor de politie scheelt het veel tijd wanneer op een minder uitvoerige wijze mag worden geverbaliseerd. Het maken van compilaties kost juist meer tijd. Per saldo is er geen toename van de werklust bij de politie. Het bekijken van de beelden kost rechters en OvJ's doorgaans ongeveer 15 minuten. Omdat dit een grote meerwaarde heeft ten opzichte van het lezen van het proces-verbaal, vinden zij de extra tijdsinvestering de moeite waard. De beperkte extra werklust gaat gepaard met extra arbeidskosten. Bij de politie moet worden geïnvesteerd in (opleiding van) personeel, hardware en software om compilaties te kunnen maken wanneer beelden op grote schaal in procesdossiers worden opgenomen.

Verbetering strafvordering?

De pilotwerkwijze levert een verbetering van de strafvordering op. Het is belangrijk dat de procesdeelnemers kennis kunnen nemen van relevante camerabeelden. Het proces-verbaal daarvan is essentieel, maar kan korter zijn dan in de reguliere praktijk. De extra werklust en kosten van de pilotwerkwijze zijn beperkt. De pilotwerkwijze kan worden uitgebreid naar andere soorten beelden, zoals bodycam-beelden en video's die burgers hebben gemaakt.

Aanbevelingen voor aanpassing en aanvulling van het wetsvoorstel

Hoewel het werken met iets minder uitgebreide processen-verbaal dan in de reguliere praktijk aanbeveling verdient, is het niet aan te bevelen dat in de wet wordt vastgelegd dat

verkort kan worden geverbaliseerd. De reden hiervoor is dat uit de wet niet volgt wat de inhoud van een volledig proces-verbaal dient te zijn, terwijl evenmin is omschreven wat de inhoud van een verkort proces-verbaal zou moeten zijn. De verkorte processen-verbaal die in het kader van de pilot zijn opgemaakt, voldoen aan de algemene verbaliseringsplicht.

De pilotwerkwijze heeft invloed op de bepaling welke documenten als processtukken moeten worden beschouwd. Naar geldend recht hoeft bronmateriaal waarop een proces-verbaal is gebaseerd, niet bij de processtukken te worden gevoegd. De voorgestelde definitie van artikel 1.8.1 kan weliswaar worden gehandhaafd, maar de interpretatie daarvan verdient heroverweging, omdat bronmateriaal waar een proces-verbaal aan ten grondslag ligt, in beginsel als processtuk zou moeten worden aangemerkt. Het is wenselijk dat aan de hand van duidelijke criteria kan worden bepaald of bronmateriaal al dan niet bij de processtukken moet worden gevoegd.

Flankerend beleid

Het is wenselijk dat werkafspraken worden gemaakt en nagekomen tussen de politie, het OM en de Rechtspraak over het maken van compilaties, de verbalisering van camerabeelden en de bestandsformaten waarin camerabeelden worden aangeleverd.

0.3.2 Subpilot AVR Verdachtenverhoren

Inhoud van de pilot

In deze subpilot is geëxperimenteerd met een werkwijze waarbij verdachtenverhoren audiovisueel worden opgenomen en verkort worden geverbaliseerd. Zowel het verkorte proces-verbaal als de opname van het verhoor wordt bij de processtukken gevoegd. Deze werkwijze is meestal toegepast in dezelfde zaken als waarin de subpilot Camerabeelden is uitgevoerd.

Werkwijze

Als een verdachte in een pilotzaak wordt verhoord, wordt het verhoor audiovisueel opgenomen. Daarvoor is gebruik gemaakt van de al in verhoorkamers aanwezig apparatuur. In Oost-Nederland is de opname met één camera gemaakt. In Noord-Holland met drie camera's, waarvan de beelden in één beeld zijn samengevoegd.

Na afloop van het verhoor wordt het verkorte proces-verbaal opgemaakt. Dat is praktisch niet mogelijk tijdens het verhoor, omdat je als rechercheur dan ter plekke samenvattingen van de belangrijkste verklaringen zou moeten opstellen. Omdat het proces-verbaal pas achteraf wordt gemaakt, wordt het niet door de verdachte ondertekend. Het verkorte proces-verbaal is daadwerkelijk beduidend korter dan een volledig proces-verbaal. Het bevat samenvattingen van de essentie van de verklaringen van de verdachte, in beginsel voorzien van tijdsaanduidingen. Er is geëxperimenteerd met het uitluisteren van de opname van het verhoor ten behoeve van het opstellen van het verkorte proces-verbaal. Dat bleek echter te tijdrovend te zijn. Daarom zijn tijdens het verhoor aantekeningen gemaakt, die zijn uitgewerkt. De opname en het verkorte proces-verbaal zijn bij de processtukken gevoegd. In de opname zijn de gezichten van de verbalisanten en de beeldschermen vervaagd.

Rechters en OvJ's hebben de opnames een enkele keer volledig uitgeluisterd. Vaker is slechts een deel van de opname uitgeluisterd, waarbij de tijdsaanduidingen in het verkorte proces-verbaal belangrijk waren. Delen van verhoren, zoals *small talk* aan het begin ervan, zijn namelijk niet relevant voor de berechting. Het is ook voorgekomen dat een rechter een opname niet heeft uitgeluisterd, omdat dat door deze rechter niet relevant werd geacht, terwijl

het veel tijd zou kosten. Wanneer opnames wel worden uitgeluisterd, wordt dit gedaan omdat het verkorte proces-verbaal te weinig informatie biedt en door sommige rechters ook omdat zij van opvatting zijn dat zij kennis moeten nemen van alle processtukken.

De opnames zijn ter zitting niet afgespeeld en zijn ook niet voor het bewijs gebruikt. Wanneer de verklaring van een verdachte relevant was, zijn andere manieren gevonden om die te kunnen gebruiken, zoals het ter zitting voorhouden van een bekentenis en die laten herhalen. De advocaten die wij hebben gesproken, hebben de opnames niet uitgeluisterd, omdat zij zelf bij de verhoren aanwezig zijn geweest.

Resultaten, effecten en waardering

Het kennis nemen van de opname heeft als voordeel dat kennis kan worden genomen van de exacte vragen en antwoorden en dat ook de lichaamstaal van de verdachte kan worden waargenomen. In geval de verbalisering wordt betwist, kan deze aan de hand van de opname worden gecontroleerd zonder dat de opname daartoe alsnog bij de processtukken hoeft te worden gevoegd. De toegevoegde waarde hiervan wordt echter als beperkt beschouwd, omdat rechters en OvJ's er in de reguliere praktijk vanuit gaan dat de verbalisant alle relevante gegevens naar waarheid opschrijft.

De werklast neemt enorm toe wanneer de pilotwerkwijze wordt toegepast en de opnames daadwerkelijk worden uitgeluisterd. Dat is niet alleen het geval bij het OM en de Rechtspraak, maar ook bij de politie. Het proces-verbaal wordt bij de reguliere werkwijze tijdens het verhoor opgesteld. Het pas na het verhoor opmaken van het proces-verbaal kost meer tijd, onder meer omdat moet worden nagedacht welke onderdelen van het verhoor relevant zijn en op welke manier deze samengevat kunnen worden weergegeven. Wanneer geen volledig proces-verbaal beschikbaar is, zullen ook opvolgende verhoorders kennis moeten nemen van de opname.

De kans is aanwezig dat relevante informatie in een opsporingsonderzoek verloren gaat doordat de opnames niet worden uitgeluisterd. De inlichtingendienst van de politie ontdekt ook negatieve effecten van de werkwijze, doordat alleen geschreven tekst kan worden verwerkt. Tijdens verhoren is het voor de rechercheur lastig om terug te grijpen op eerdere mededelingen van de verdachte wanneer die niet zijn genoteerd. Een voordeel van de werkwijze is dat de kwaliteit van het verhoor kan toenemen. Het gesprek met de verdachte hoeft namelijk niet te worden onderbroken om bij te schrijven.

Verbetering strafvordering?

De pilotwerkwijze waarbij verdachtenverhoren worden opgenomen en samen met verkorte processen-verbaal bij de processtukken worden gevoegd levert geen verbetering van de strafvordering op. Omdat het verkorte proces-verbaal onvoldoende informatie over het verhoor geeft, is het noodzakelijk de opname uit te luisteren. Dat kost zeer veel tijd, voor betrokkenen bij de politie, het OM en de Rechtspraak, terwijl het doorgaans geen extra informatie oplevert ten opzichte van een volledig proces-verbaal. Een tijdens interviews veel gehoorde vraag is: welk probleem zijn we eigenlijk aan het oplossen?

Vanwege de enorme impact op de strafrechtsketenpartners is gedurende de pilot besloten om in de pilotzaken geen verkorte processen-verbaal meer op te maken van verdachtenverhoren. De verhoren werden nog wel opgenomen en opnames werden bij de processtukken gevoegd.

Aanbevelingen

Wij doen de aanbeveling om te onderzoeken of het wenselijk is om verdachtenverhoren in meer gevallen dat die in de huidige Instructie auditieve en audiovisuele registratie van verhooren van aangevers, slachtoffers, getuigen en verdachten worden genoemd, op te nemen. Wanneer een verdachtenverhoor wordt opgenomen, is het mogelijk om zo nodig kennis te nemen van het verloop van het verhoor, het kan een aansporing voor verhoorders zijn om het verhoor op een zorgvuldige wijze af te nemen en het maakt het mogelijk om indien gewenst niet mee te schrijven tijdens het verhoor, wat de kwaliteit van het verhoor ten goede kan komen. Wanneer verdachtenverhoren vaker zouden worden opgenomen zou ook gevolg worden gegeven aan de weliswaar niet bindende maar wel als gezaghebbend beschouwde Principles on Effective Interviewing for Investigations and Information Gathering (Mendez Principles) van de Verenigde Naties.

Wanneer verdachtenverhoren worden opgenomen, zou het efficiënt kunnen zijn om deze met behulp van *speech-to-text*-software om te zetten in geschreven tekst. Bij de politie wordt momenteel de Generieke Dienst Automatische Spraakverwerking (GDAS) ontwikkeld. Deze is naar verwachting op korte termijn gereed om in een operationele omgeving te testen. Het verdient aanbeveling om in het kader van de pilot AVR in een beperkt aantal zaken te onderzoeken of met behulp van GDAS bruikbare en betrouwbare processen-verbaal kunnen worden opgesteld.

Over de vraag of opnames van verdachtenverhoren standaard bij de processtukken zouden moeten worden gevoegd, lopen de opvattingen onder respondenten uiteen. Het voegen is een voordeel uit het oogpunt van transparantie en controleerbaarheid van de wijze waarop het verhoor is uitgevoerd en geverbaliseerd. Tegelijk wordt het over het algemeen niet noodzakelijk geacht om de opnames uit te luisteren, vrezende sommige rechters dat de opnames *moeten* worden uitgeluisterd wanneer deze zich bij de processtukken bevinden en zou de beschikbaarheid ervan kunnen leiden tot meer gevallen waarin advocaten de verbalisering ter discussie stellen. In het kader van de subpilot AVR Camerabeelden is de aanbeveling gedaan om bronbestanden waarop processen-verbaal zijn gebaseerd, als processtukken aan te merken. In lijn daarmee verdient het aanbeveling om ook opnames van verdachtenverhoren standaard bij de processtukken te voegen. Dit impliceert niet dat rechters de opnames ook standaard moeten uitluisteren. Daarvoor is alleen aanleiding wanneer het uitluisteren relevant wordt geacht.

Het verdient verder aanbeveling om te onderzoeken of het wenselijk is om verdachtenverhoren die door RC's en andere opsporingsdiensten dan de politie worden afgenomen, op te nemen en bij de processtukken te voegen.

Flankerend beleid

Het is wenselijk dat afspraken worden gemaakt en worden nagekomen tussen de opsporingsdiensten, het OM en de Rechtspraak over de verbalisering van (verdachten)verhoren.

0.3.3 Subpilot AVR ter zitting

Inhoud van de pilot

Deze subpilot is uitgevoerd bij de rechtbank Limburg en het Gerechtshof Den Bosch en de bijbehorende parketten. Zittingen zijn auditief opgenomen, waarna de opnames en verkorte processen-verbaal bij de processtukken zijn gevoegd.

Aantallen zaken

Bij de rechtbank Limburg zijn 82 inhoudelijke zittingen opgenomen, waarvan 11 pro-forma-zittingen. Tegen uitspraken van de rechtbank is 23 keer hoger beroep ingesteld, waarvan 4 appellaten zijn ingetrokken. In de 2 van de 19 appelzaken die behandeld moesten worden, is meteen een volledig proces-verbaal van de zitting opgemaakt. Het hof heeft 13 keer verzocht om uitwerking van een verkort pv. In slechts 4 appelzaken heeft de behandeling plaatsgevonden aan de hand van het verkort proces-verbaal van de zitting. Op 10 juli 2024 had bij het hof Den Bosch in 10 appelzaken een zitting plaatsgevonden. De zittingen in zaken die door de rechtbank Limburg zijn opgenomen, zijn in appel in beginsel ook opgenomen. Daarnaast heeft het hof 31 andere appelzittingen opgenomen.

Werkwijze

Aan de hand van selectiecriteria is een preselectie gemaakt van zaken die zouden worden opgenomen. Het was vervolgens aan de rechters om te bepalen of de zitting daadwerkelijk zou worden opgenomen. Dat is in tientallen gevallen niet gebeurd, bijvoorbeeld omdat de zaak te complex werd bevonden als pilotzaak of vanwege veiligheidsrisico's.

Enkele zittingszalen zijn voorzien van speciale microfoons, waarmee iedere spreker afzonderlijk is opgenomen. De microfoons zijn aangesloten op een laptop met software. De software was niet alleen bedoeld om de opname te maken, maar ook om – voor intern gebruik door de Rechtspraak – een woordelijk transcript van de opname te maken. De opname van de zitting is bij de processtukken gevoegd, samen met een meestal verkort proces-verbaal.

Er is voor gekozen om in het verkorte pv alleen de door de wet vereiste gegevens op te nemen. Dat betekent praktisch bijvoorbeeld dat wel de verweren en verzoeken van de verdediging zijn opgenomen en de beslissingen van de rechtbank daarop, maar niet de motivering ervan. Als een verdachte een bekennende verklaring heeft afgelegd wordt dit vermeld, zonder dat de inhoud van de verklaring woordelijk is opgenomen.

Het uitluisteren van de opname is noodzakelijk om voldoende informatie te krijgen over de zitting in eerste aanleg wanneer alleen een verkort proces-verbaal van de zitting beschikbaar is. Dit kost echter zeer veel tijd. Daarom zijn de opnames door de meeste betrokkenen niet uitgeluisterd. Ter voorbereiding van de appelbehandeling hebben de griffier en de voorzitter van de zittingscombinatie de opname uitgeluisterd, maar de andere rechters vermoedelijk niet.

Resultaten, effecten en waardering

De kwaliteit van de geluidsopnames is prima. De kwaliteit van het transcript, dat bedoeld was als hulpmiddel bij het uitluisteren van de opname, is echter onvoldoende, onder andere doordat tekst aan verkeerde sprekers wordt toegeschreven, tekst ontbreekt en woorden onjuist zijn geïnterpreteerd. De geluidsopname bevat in beginsel meer gegevens dan een regulier proces-verbaal van de zitting. Wat op de opname echter niet kan worden waargenomen, is de non-verbale communicatie, die in een regulier proces-verbaal wordt beschreven wanneer dat relevant is. Het is bij het uitluisteren van de opname ook niet steeds duidelijk wie aan het woord is. De opname bevat alle communicatie ter zitting, doorgaans in spreektaal (met incomplete zinnen) en soms met lastig verstaanbare dialecten.

Een regulier proces-verbaal beschrijft alleen de relevante onderdelen van de zitting, die overwegend in zakelijk taalgebruik zijn geformuleerd. Van een geschreven tekst kan efficiënter kennis worden genomen dan van een geluidsopname. Wanneer een proces-verbaal

met zakelijk opgestelde volzinnen over relevante aspecten van de zitting wordt gelezen, herinnert de lezer zich deze daarna beter dan wanneer een opname is uitgeluisterd. Tekst kan ook scannend worden gelezen, terwijl bij het uitluisteren van een opname ieder woord moet worden beluisterd. Wie een opname uitluistert heeft daarvoor minimaal de tijd nodig die de zitting heeft geduurd en daar bovenop extra tijd om delen van de opname nogmaals te beluisteren wanneer iets niet duidelijk was en om aantekeningen te maken. De tijd om een zitting voor te bereiden neemt daardoor zeer sterk toe. Bij een zitting van een meervoudige kamer in hoger beroep geldt dit voor de griffier, alle drie de raadsheren, de advocaat-generaal en de advocaat van de verdachte. Ten opzichte van de reguliere werkwijze levert dit een enorme toename van de werklust op, terwijl de werkdruk al hoog is. Voor de griffier die de zitting verkort heeft geverbaliseerd, neemt de werklust in beginsel weliswaar af, maar die tijdwinst wordt ongedaan gemaakt wanneer alsnog een uitgewerkt proces-verbaal moet worden opgemaakt.

De pilotwerkwijze gaat niet alleen gepaard met hoge personele kosten, maar ook met aanzienlijke materiële kosten, doordat zittingszalen moeten worden voorzien van opnameapparatuur en doordat de opnames moeten worden opgeslagen.

Verbetering strafvordering?

De pilotwerkwijze levert geen verbetering van de strafvordering op. Het uitluisteren van de opname van de zitting is een zeer tijdrovende bezigheid, die geen toegevoegde waarde heeft ten opzichte van het lezen van een volledig proces-verbaal van de zitting. Het in sommige gevallen opnemen van de zitting ten behoeve van intern gebruik binnen de Rechtspraak heeft wel meerwaarde.

0.3.4 Nieuw bewijsmiddel voor opnames van beeld en/of geluid

In artikel 576 Sv is bepaald dat de opname beeld en/of geluid een zelfstandig bewijsmiddel oplevert. In de reguliere praktijk worden dergelijke opnames via het bewijsmiddel eigen waarneming van de rechter (art. 340 Sv) voor het bewijs gebruikt. Er is gedurende de pilot AVR op beperkte schaal gebruik gemaakt van dit bewijsmiddel. Daarbij zijn verschillende keuzes gemaakt voor de weergave van het bewijsmiddel in het vonnis of arrest. De rechtbank Noord-Holland heeft in de bewijsmiddelenbijlage volstaan met de vermelding van het bewijsmiddel, zonder de redengevende inhoud erbij te vermelden. Die inhoud is wel vermeld in een bewijsoverweging. De rechtbank Limburg en het hof Den Bosch hebben in de bewijsmiddelenbijlage zowel het bewijsmiddel aangeduid als de redengevende feiten en omstandigheden daarin vermeld. Beide manieren zijn juridisch houdbaar.

Er kan niet worden geconcludeerd dat sprake is van een verbetering ten opzichte van de werkwijze buiten de pilot, omdat de wet het al mogelijk maakte om opnames van beeld en/of geluid voor het bewijs te gebruiken en de werkwijze niet wezenlijk afwijkt van het gebruik via de eigen waarneming van de rechter. Onder respondenten bestaat geen behoefte aan de invoering van een nieuw bewijsmiddel voor AVR. Er is echter evenmin sprake van een negatieve ervaringen met het nieuwe bewijsmiddel die zouden moeten leiden tot de aanbeveling om het nieuwe bewijsmiddel uit het wetsvoorstel te schrappen.

Hoewel de het gebruik van opnames van beeld en/of geluid via de eigen waarneming van de rechter mogelijk is, komen wij met enige terughoudendheid tot de conclusie dat het wenselijk is om het nieuwe bewijsmiddel in te voeren. Het doorslaggevende argument daarvoor is dat het bewijsmiddel 'eigen waarneming van de rechter' betrekking heeft op waarnemingen die ter zitting worden gedaan. De terughoudendheid is gelegen in het feit dat het nieuwe

bewijsmiddel vermoedelijk weinig zal worden gebruikt, omdat het pv waarin de inhoud van de opname is beschreven doorgaans als bewijsmiddel zal kunnen fungeren. Wanneer het nieuwe bewijsmiddel in het wetsvoorstel wordt gehandhaafd, verdient het aanbeveling om de formulering ervan aan te passen.

0.3.5 Subpilot-overstijgende aanbevelingen

Het maken, opslaan en beschikbaar stellen van opnames van beeld en/of geluid maakt inbreuk op het recht op privacy van de betrokken. Het is wenselijk dat wordt onderzocht onder welke voorwaarden opnames van verhoren of zittingen mogen worden gemaakt, opgeslagen en beschikbaar gesteld.

Een noodzakelijke voorwaarde om op grote schaal opnames bij de processtukken te kunnen voegen, is dat wordt voorzien in een werkwijze waardoor bestanden niet langer tussen de strafrechtsketenpartners te hoeven worden uitgewisseld.

0.4 Pilot Hulppofficier van justitie (hOvJ)

0.4.1 Algemeen

Inhoud van de pilot

In deze pilot is ervaring opgedaan met de uitoefening van bepaalde bijzondere opsporingsbevoegdheden door hOvJ's. Het gaat om het vorderen van bepaalde soorten gegevens (voornamelijk artikel 126nd en 126ne Sv en dikwijls bankgegevens) en het inzetten van de IMSI-catcher (art. 126nb Sv), waarmee het IMSI-nummer van een telefoon kan worden vergaard, aan de hand waarvan die telefoon vervolgens bijvoorbeeld kan worden getapt. Verder zijn bevoegdheden in verband met de teruggave van in beslag genomen voorwerpen waarvan door de beslagene geen afstand is gedaan (art. 116 lid 3-4 Sv) door hulppofficieren van justitie toegepast. Deze pilotbevoegdheden komen buiten de pilot alleen aan de OvJ toe. Alleen aangewezen hulppofficieren van justitie die de speciaal ontwikkelde opleiding hebben gevolgd, hebben de pilotbevoegdheden uitgeoefend. In totaal waren dat 94 hOvJ's.

Betrokken strafrechtsketenpartners

De pilot is uitgevoerd bij de drie eenheden van de politie – bij alle soorten teams: Basisteam, District Recherche en Dienst Regionale Recherche – en bij de bijzondere opsporingsdiensten FIOD, ILT-IOD, NLA-IOD en NVWA. Er waren OvJ's bij betrokken van de respectievelijke parketten.

0.4.2 BOB-bevoegdheden

Aantal toepassingen

Het is niet bekend hoe vaak de pilot-BOB-bevoegdheden zijn toegepast bij de politie, omdat deze toepassingen niet zijn specifiek zijn geregistreerd. De indruk bestaat dat vrij veel gebruik is gemaakt van de bevoegdheden bij de politie, maar dat deze bij de Basisteams weinig zijn toegepast. Bij de BOD-en is de toepassing wel geregistreerd. Daaruit blijkt dat hOvJ's 2144 keer een vordering hebben gedaan op grond van artikel 126nd Sv en 24 keer op grond van artikel 126ne Sv. Ruim drie kwart van alle vorderingen bij de BOD-en is door de FIOD gedaan.

Werkwijze

Er zijn grote verschillen tussen de betrokken opsporingsdiensten ten aanzien van de plaats van de hOvJ in de organisatie en de werkwijze. Wanneer een OvJ bij de zaak betrokken is, vindt geregeld overleg plaats tussen het opsporingsteam en het zaaksysteem (OvJ en parketsecretaris). In dit overleg wordt onder meer besproken welke vorderingen zullen worden gedaan. In de reguliere praktijk wordt vervolgens een aanvraag ingediend bij het OM, die meestal door de parketsecretaris wordt beoordeeld, waarna de vordering door een administratieve medewerker wordt opgemaakt en door een OvJ wordt ondertekend. Bij de pilotwerkwijze overlegt de opsporingsambtenaar over het algemeen met de desbetreffende hOvJ over de wenselijkheid om een vordering af te geven. Daarbij wordt onder meer de omvang van de vordering besproken. Als de hOvJ akkoord is, stelt de opsporingsambtenaar een proces-verbaal van aanvraag op, waarin wordt verwezen naar het proces-verbaal van verdenking, en stuurt dit naar de hOvJ. De hOvJ beoordeelt de aanvraag voornamelijk op grond van de wettelijke criteria en de doelmatigheid. Wanneer het proces-verbaal van verdenking nog niet eerder is vastgesteld, moet de hOvJ dat doen. Is de aanvraag niet in orde volgens de hOvJ, dan wordt deze door de aanvrager aangepast en opnieuw ingediend. Wordt de aanvraag akkoord bevonden, dan wordt de vordering opgesteld.

hOvJ's kunnen meer of minder betrokken zijn bij het onderzoek waarin de vordering wordt aangevraagd. Aanvragers hebben zowel hOvJ's benaderd die al betrokken waren bij het onderzoek, zoals de coördinator van een opsporingsteam, als hOvJ's die de zaak nog niet kenden. De keuze daarvoor is niet bepaald door de verwachte kwaliteit van de besluitvorming, maar door praktische factoren, zoals verlof van een hOvJ.

Het is geregeld voorgekomen dat de OvJ besliste over een vordering waarvoor de hOvJ bevoegd was. Dat had soms als reden dat geen pilot-hOvJ beschikbaar was. Het is – vooral bij Basisteams – ook voorgekomen dat tijdens een overleg met de OvJ werd gesproken over vorderingen, waarna het het meest praktisch werd gevonden dat de OvJ de vordering ook zou afgeven. De OvJ heeft soms, in complexe of gevoelige zaken, ook aangegeven een vordering zelf te willen afgeven.

hOvJ's hebben weinig gebruik gemaakt van de bevoegdheid om te besluiten tot inzet van de IMSI-catcher. Deze bevoegdheid hangt sterk samen met de tapbevoegdheid van de OvJ en vergt een afweging van de toepassing van schaarse middelen. Daarom is het meestal de OvJ die hierover heeft beslist.

Resultaten, effecten en waardering

Om een beeld te krijgen van de kwaliteit van de beslissingen van hOvJ's, zijn in twee rondes vorderingen die door hOvJ zijn afgegeven, door OvJ's beoordeeld. In eerste instantie is de beoordeling door één OvJ uitgevoerd. Wanneer deze, ook na een terugkoppeling door de desbetreffende hOvJ, tot de conclusie kwam dat de vordering redelijkerwijs niet had kunnen worden afgegeven, heeft een Comité van drie OvJ's de vordering beoordeeld. In totaal zijn 245 vorderingen beoordeeld, min of meer gelijk verdeeld over de politie en de BOD-en samen.

In de eerste ronde zijn in totaal 16% van de vorderingen negatief beoordeeld door het Comité en in de tweede ronde 13%. Een uitsplitsing naar opsporingsdiensten laat zien dat in beide rondes de politie beduidend minder negatieve beoordelingen heeft gekregen (11% resp. 4% negatief) dan de BOD-en samen (22 resp. 23% negatief). Alle vorderingen die bij de politie binnen een Dienst Regionale Recherche zijn afgegeven, zijn positief beoordeeld. Binnen de BOD-en bestaan grote verschillen. In het bijzonder vorderingen die binnen de

NLA-IOD zijn afgegeven, zijn dikwijls negatief beoordeeld. Daarvoor is geen verklaring gevonden. Een analyse van de typen fouten die zijn geconstateerd, heeft opgeleverd dat in geval van een negatieve beoordeling ten minste één fout is gemaakt waardoor de vordering, ook met een betere motivering, niet had mogen worden afgegeven.

Het is lastig om de resultaten te duiden, omdat geen vorderingen van het OM in de beoordeling zijn opgenomen. Daardoor kan het percentage afgekeurde vorderingen niet worden afgezet tegen een percentage afgekeurde vorderingen. Het is ook niet mogelijk om een acceptabel foutpercentage te bepalen. Om toch een beeld te krijgen van de kwaliteit van vorderingen die door het OM zijn afgegeven, is daar in interviews naar gevraagd. Respondenten, zowel van de opsporingsdiensten als van het OM, hebben aangegeven dat ook vorderingen die door het OM worden afgegeven geregeld fouten bevatten, ook fouten waardoor een vordering niet kan worden uitgevoerd. Daarbij is relevant dat in vorderingen dikwijls door de opsteller ervan – vaak een administratieve medewerker – onderdelen uit de aanvraag worden ingekopieerd. Dat gebeurt ook wanneer de hOvJ een vordering opstelt. De kwaliteit van de aanvraag heeft daardoor veel invloed op de kwaliteit van de vordering. Al met al kan niet worden geconstateerd dat vorderingen van hOvJ's in het algemeen vaker fouten bevatten dan vorderingen van het OM. Een punt van aandacht is wel dat bij enkele BOD-en relatief vaker fouten worden gemaakt dan bij de andere opsporingsdiensten. Fouten in vorderingen hebben over het algemeen overigens geen ingrijpende gevolgen, onder andere omdat een nieuwe vordering kan worden afgegeven.

Bij de beoordeling van de aanvraag wordt een magistratelijke houding van belang geacht. Een hOvJ die betrokken is bij het desbetreffende onderzoek, zou geneigd kunnen zijn om een vordering te lichtvaardig af te geven om het onderzoek verder te helpen. Uit de gegevens van de beoordelingsrondes komt niet naar voren dat vorderingen vaker zijn afgekeurd wanneer de hOvJ minder afstand tot het onderzoek had. In interviews met hOvJ's en aanvragers komt naar voren dat hOvJ's de aanvragen met even veel zorgvuldigheid beoordelen wanneer zij bij het onderzoek betrokken zijn.

Wanneer een aanvraag bij een hOvJ wordt ingediend, wordt daarop sneller een vordering afgegeven dan wanneer de aanvraag bij het OM wordt ingediend. Het verschil in doorlooptijd is vooral groot bij aanvragen die door de politie worden gedaan en bij het arrondissementsparket worden beoordeeld. Er gaan niet zelden 2 weken overheen voordat de vordering is afgegeven, terwijl de hOvJ de vordering over het algemeen op de dag van de aanvraag afgeeft. Die kortere tijd kan van invloed zijn op de opheldering van strafbare feiten. Aanvragers van vorderingen hebben aangegeven dat het prettig is dat snel kan worden geschakeld wanneer de hOvJ de vordering afgeeft. De aanvrager kan meestal even binnenlopen bij de hOvJ om te overleggen. Als een aanvraag niet direct in orde wordt bevonden, kan daarover snel worden overlegd en kan de nieuwe aanvraag snel worden verstuurd.

De tijd die hOvJ's nodig hebben om een aanvraag te beoordelen, loopt uiteen van 30 tot ongeveer 90 minuten. Wanneer de hOvJ het onderzoek nog niet kent, is er meer inleestijd vereist. Geïnterviewde OvJ's hebben aangegeven dat zij aanvragen in kortere tijd kunnen beoordelen en daar soms in 5 minuten klaar zijn. Wanneer hOvJ's de vorderingen afgeven, wordt de werklust bij het OM kleiner, terwijl die bij de opsporingsdiensten toeneemt. Per saldo is denkbaar dat de werklust iets toeneemt.

Wanneer hOvJ's bevoegd worden gemaakt, levert dit een verschuiving van de werklust op van het OM naar de opsporingsdiensten. Dit heeft financiële consequenties. Verder levert de opleiding van hOvJ kosten op.

Verbetering strafvordering?

Een groot voordeel van de afgifte van vorderingen van gegevens door hOvJ's is dat vorderingen sneller – dikwijls aanzienlijk sneller – worden afgegeven, wat in concrete zaken invloed kan hebben op de mogelijkheden om strafbare feiten op te helderen. Het heeft ook een voordeel dat degene die de vordering afgeeft binnen de eigen organisatie werkzaam is, omdat daardoor gemakkelijker kan worden overlegd. Een mogelijk nadeel is dat hOvJ's meer tijd nodig lijken hebben voor de beoordeling van aanvragen dan sommige medewerkers van het OM. Alles afwegend is het een verbetering van de strafvordering wanneer de bevoegdheden van de artikelen 126nd en 126ne Sv door hOvJ's kunnen worden toegekend.

Het verdient aanbeveling om alleen aangewezen hOvJ's bevoegd te maken tot deze vorderingen. Uit interviews is namelijk gebleken dat niet iedere hOvJ even geschikt is om de pilotbevoegdheden uit te oefenen. Sommige hOvJ's zijn vooral werkzaam in het voortraject van de opsporing (aanhouding, ophouden voor onderzoek), terwijl andere meer affiniteit hebben met het recherchewerk. Wanneer minder hOvJ's bevoegd zijn, zal dat de expertise van de hOvJ's kunnen bevorderen, aangezien zij meer ervaringen zullen opdoen met de bevoegdheden dan wanneer iedere hOvJ bevoegd is.

Het is geen verbetering van de strafvordering wanneer hOvJ's gegevens kunnen vorderen bij verdenking van georganiseerde criminaliteit of terroristische misdrijven, omdat het complexe en/of gevoelige zaken betreft, waarover OvJ's zouden moeten beslissen. Ook de inzet van de IMSI-catcher kan het beste bij de OvJ worden belegd, omdat over de vervolfbevoegdheden, zoals een telefoontap, ook de OvJ zal moeten beslissen en omdat toepassing van de IMSI-catcher beleidsmatige afwegingen vergt vanwege de hoge kosten en het feit dat maar weinig IMSI-catchers beschikbaar zijn.

Flankerend beleid

De OvJ blijft onder het nieuwe wetboek bevoegd om de vorderingen af te geven. Er zou beleid kunnen worden gemaakt waarin wordt vastgelegd in welke soorten zaken aanvragen op grond van artikel 126nd en 126ne Sv bij de OvJ zelf moeten worden gedaan. Daarbij zou de complexiteit van de zaak en van de vordering een relevante factor kunnen zijn. Ook is denkbaar dat zou worden besloten dat een eerste vordering in een zaak altijd door de OvJ moet worden afgegeven.

Een terugkerend thema tijdens de interviews was het gebrek aan uniformiteit. Het moet duidelijk zijn welke formulieren moeten worden gebruikt om de aanvraag te doen en de vordering af te geven en op welke manier deze dienen te worden ingevuld. Het moet ook duidelijk zijn op welke manier en hoe uitvoerig een aanvraag moet worden onderbouwd en of bij het pv van aanvraag bijlagen moeten worden meegestuurd. Verder is het wenselijk dat wordt onderzocht of het proces tot aanvraag van vorderingen van gegevens efficiënter kan worden gemaakt, bijvoorbeeld door de aanvragen en vorderingen geheel digitaal tot stand te laten komen (met digitale handtekeningen) en door in het hele proces van aanvragen en beslissen met één document te werken.

0.4.3 Bevoegdheden met betrekking tot in beslag genomen voorwerpen

Werkwijze

Wanneer een voorwerp in beslag genomen is, moet op enig moment een beslissing worden genomen over het beslag. Wanneer de beslagene geen afstand heeft gedaan van het voorwerp, is op grond van artikel 116 lid 3-4 Sv de OvJ bevoegd om te beslissen tot teruggave.

De Innovatiewet Strafvordering heeft bewerkstelligd dat ook de hOvJ deze beslissing mag nemen.

Wanneer bijvoorbeeld een gestolen voertuig wordt aangetroffen en in beslag wordt genomen, kan de hOvJ het voertuig in bewaring geven aan de rechthebbende. Daartoe wordt een bewaarderscontract opgesteld. Voordat het voertuig formeel kan worden teruggegeven, moet de beslagene een brief ontvangen waarin het voornemen wordt vermeld om het voertuig aan de rechthebbende terug te geven. De beslagene heeft vervolgens 2 weken de tijd om beklag te doen bij de rechtbank over de voorgenomen teruggave. Is dit niet gebeurd, dan kan het voertuig formeel worden teruggegeven.

Aantal zaken

De pilotbevoegdheden zijn alleen relevant voor de politie. Door de BOD-en zijn zij niet toegepast. Het is niet bekend hoe vaak de pilotbevoegdheden zijn toegepast. De indruk bestaat dit minder vaak is gebeurd dan mogelijk was. Dit kan voor een deel worden verklaard door onbekendheid met de bevoegdheden onder opsporingsambtenaren.

Resultaten, effecten en waardering

De kwaliteit van de besluitvorming in concrete zaken is niet onderzocht. OvJ's, hOvJ's en aanvragers hebben de indruk dat hOvJ's in staat zijn om de beslissingen te nemen en de bijbehorende formaliteiten te regelen.

Een groot voordeel van uitoefening van de bevoegdheden door de hOvJ is dat in beslag genomen voorwerpen sneller aan de rechthebbende kunnen worden teruggegeven dan wanneer het OM daarover moet beslissen. OvJ's hebben het vaak druk, waardoor het lang kan duren voordat zij een beslissing hebben genomen op een aanvraag tot toepassing van artikel 116 lid 3 of 4 Sv. Als de hOvJ beslist, hoeft het in beslag genomen voorwerpen ook eerst niet naar het Beslaghuis te worden gebracht, wat in de reguliere praktijk wel vaak gebeurt. De kortere doorlooptijd van het beslag is voor rechthebbenden dikwijls van groot belang. Dat is de reden waarom hOvJ's de extra werklust van naar schatting 1-1,5 uur acceptabel vinden. Bij het OM neemt de werklust juist af. Per saldo neemt de werklust af. Daardoor worden ook de kosten van de toepassing van de bevoegdheden lager.

Verbetering strafvordering?

Het levert een verbetering van de strafvordering op om de bevoegdheden van artikel 116 lid 3-4 Sv aan iedere hOvJ toe te kennen. Een zwaarwegend argument is dat rechthebbenden beduidend sneller hun eigendommen terug kunnen krijgen. De bevoegdheden zijn niet bijzonder lastig toe te passen en maken relatief weinig inbreuk op rechten van beslagene en derden. Anders dan ten aanzien van artikel 126nd en 126ne Sv, is het aan te bevelen om de bevoegdheden van artikel 116 lid 3-4 Sv aan iedere hOvJ toe te kennen.

Aanbevelingen voor aanpassing en aanvulling van het wetsvoorstel

In artikel 2.7.27 lid 2 is bepaald dat de (h)OvJ een beslissing kan nemen die leidt tot vernietiging van een in beslag genomen voorwerp. Dit is alleen toegelaten wanneer sprake is van een kleine hoeveelheid drugs. Het verdient aanbeveling om deze bevoegdheid uit te breiden naar andere voorwerpen waarvan evident is dat deze aan het verkeer behoren te worden onttrokken. Verder is het wenselijk dat in de wet wordt bepaald dat alleen een brief aan de beslagene – waarin het voornemen tot teruggave van een in beslag genomen voorwerp wordt medegedeeld – hoeft te worden gestuurd wanneer dat redelijkerwijs mogelijk is.

0.4.4 Wettelijke overgangsvoorziening

- Het is wenselijk dat de bevoegdheden van de artikelen 126nd, 126ne en 116 lid 3-4 Sv na het verstrijken van de geldigheidsduur van de Innovatiewet Strafvordering tot aan de inwerkingtreding van het nieuwe wetboek kunnen worden toegepast. Wij bevelen aan dat daartoe een wetsvoorstel wordt ingediend bij de Tweede Kamer.

1 Inleiding tot het gehele onderzoek

1.1 Aanleiding voor het onderzoek

Er wordt al geruime tijd gewerkt aan de voorbereiding van een nieuw Wetboek van Strafvordering. In april 2022 heeft de Raad van State geadviseerd over het voorstel tot vaststelling van de Boeken 1-6 van het nieuwe wetboek (de eerste vaststellingswet).¹ Op 20 maart 2023 is dit wetsvoorstel bij de Tweede Kamer ingediend.² Naar verwachting zal de plenaire behandeling van de eerste vaststellingswet door de Tweede Kamer van start gaan op 20 januari 2025³.

In het herziene wetboek worden voor een deel nieuwe regels en mogelijkheden geïntroduceerd. Ten aanzien van een aantal van deze regels en mogelijkheden is besloten om pilotprojecten uit te voeren, zodat kan worden geëxperimenteerd met de nieuwe regels. Om een juridische grondslag te bieden aan de werkwijze van deze projecten is de Innovatiewet Strafvordering tot stand gekomen, die op 1 oktober 2022 in werking is getreden.⁴ De Innovatiewet Strafvordering is een wet die het huidige Wetboek van Strafvordering heeft gewijzigd. Aan Boek 4 van het Wetboek van Strafvordering is een titel X 'Innovatie van verschillende onderwerpen' toegevoegd. Tegelijk met de Innovatiewet Strafvordering, is het Besluit innovatie strafvordering in werking getreden.⁵ De Innovatiewet Strafvordering is gedurende drie jaar geldig en zal dus vervallen op 1 oktober 2025.⁶ De pilots hebben een looptijd van twee jaar, maar kunnen worden verlengd.⁷ Volgens de MvT bij de Innovatiewet Strafvordering hebben de pilots vier doelen:

- Bezien of de in de pilot betrokken onderdelen van het voorgenomen Wetboek van Strafvordering daadwerkelijk verbetering opleveren;
- Bezien of deze onderdelen aanpassing behoeven;
- Bezien wat de exacte uitvoeringsconsequenties van deze onderdelen zijn;
- Beoordelen of flankerend beleid noodzakelijk is om de nieuwe onderdelen doeltreffend te laten zijn.⁸

¹ <https://www.raadvanstate.nl/adviezen/@125095/w16-21-0105-ii/>.

² Kamernummer 36327. Door middel van de tweede vaststellingswet worden de huidige Boeken 5-6 omgezet naar de Boeken 7-8 in het nieuwe wetboek. Het wetsvoorstel voor de tweede vaststellingswet is in april 2024 voor advies aangeboden aan de Raad van State. Zie <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/nieuw-wetboek-van-strafvordering/wetgevingstraject-nieuw-wetboek-van-strafvordering>.

³ In zes wetgevingsoverleggen worden de Boeken 1-6 behandeld door de Tweede Kamer (20 januari, 27 januari, 3 februari, 10 februari, 17 februari en 10 maart 2025). Daarna volgen twee plenaire behandelingen op 19 en 26 maart 2025.

⁴ Wet van 15 september 2022, *Stb.* 2022/276 (bron inwerkingtreding *Stb.* 2022/362).

⁵ Besluit van 5 september 2022, *Stb.* 2022/352 (bron inwerkingtreding *Stb.* 2022/362).

⁶ Dit is bepaald in artikel IV lid 1 van de Innovatiewet Strafvordering. Als het, al dan niet naar aanleiding van dit evaluatierapport, wenselijk wordt geacht om de bepalingen na de termijn van drie jaar te behouden zal dat in een afzonderlijke wet in formele zin moeten worden bepaald.

⁷ Plan van aanpak pilot GNB 2021, p. 9.

⁸ *Kamerstukken II 2020/21*, 35869, nr. 3 (MvT), p. 1-2.

Per pilot zijn meer specifieke doelen geformuleerd, die in de desbetreffende hoofdstukken van dit rapport worden vermeld.

In de Innovatiewet Strafvordering is bepaald dat binnen 2 jaar na aanvang van het eerste pilotproject een verslag naar het parlement wordt gestuurd over de doeltreffendheid en effecten van de wet in de praktijk. Het onderhavige rapport geeft daaraan gevolg. De wet heeft geleid tot het initiëren van vijf pilotprojecten.⁹ Dit onderzoek betreft drie van deze projecten. De andere twee pilotprojecten zijn in een afzonderlijk onderzoek geëvalueerd. De pilotprojecten waarop dit rapport betrekking heeft zijn:

- *Gegevens na beslag (GNB)*
Op grond van de Innovatiewet Strafvordering is de OvJ bevoegd om na inbeslagname van een geautomatiseerd werk te bevelen dat een opsporingsambtenaar kennisneemt van gegevens die daarop na de inbeslagneming binnenkomen of om een netwerkzoeking uit te voeren. Daarbij mogen gegevens worden vastgelegd. Ook mogen opsporingsambtenaren maatregelen treffen om de biometrische beveiliging van een geautomatiseerd werk en de biometrische versleuteling van gegevens te doorbreken.
- *Audiovisuele registratie (AVR)*
In de Innovatiewet Strafvordering is een regeling opgenomen op grond waarvan opsporingsambtenaren kunnen volstaan met een verkort proces-verbaal wanneer zij de inhoud van een opname van beeld en/of geluid beschrijven. Ook het onderzoek ter terechtzitting kan worden opgenomen en in dat geval kan de griffier volstaan met een verkort proces-verbaal van de zitting. De opnamen van beeld en/of geluid, die dan wel bij de processtukken moeten worden gevoegd, zijn op grond van de Innovatiewet Strafvordering zelfstandig toelaatbaar als bewijsmiddel.
- *Bevoegdheden hulpofficier van justitie (hOvJ)*
hOvJ's kunnen op grond van de Innovatiewet Strafvordering worden aangewezen om bevoegdheden uit te oefenen die buiten de pilot alleen aan de OvJ toekomen. Het betreft enkele bijzondere opsporingsbevoegdheden en beslissingen over de teruggave van in beslag genomen voorwerpen waarvan de beslagene geen afstand heeft gedaan.

Aan de pilots wordt deelgenomen door de politie, de vier bijzondere opsporingsdiensten, de Koninklijke Marechaussee, de Rijksrecherche, het openbaar ministerie en de Rechtspraak. Het verschilt per (sub)pilot welke strafrechtketenpartners erbij zijn betrokken. De pilot GNB is landelijk uitgevoerd, de andere pilots zijn beperkt doordat deze zijn uitgevoerd bij specifieke onderdelen van ketenpartners, zoals arrondissementen/ressorten, parketten of politie-eenheden.

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC). Het is begeleid door een begeleidingscommissie onder voorzitterschap van prof.mr. Ton Hol (emeritus hoogleraar Encyclopedie van het Recht en Rechtsfilosofie aan de Universiteit Utrecht), waarvan ook Saskia Baas (wetenschappelijk medewerker WODC), Paulien Veenker (Ministerie van Justitie en Veiligheid), Dorris de Vocht (UHD straf- en strafprocesrecht Tilburg University) en Evert Stamhuis (hoogleraar Law &

⁹ Zie voor een analyse van de gekozen werkwijze waarbij pilotprojecten die een wettelijke basis hebben gekregen, voorafgaand aan de invoering van een andere wet worden geëvalueerd: Jacobs 2022.

Innovation aan de Erasmus School of Law en hoogleraar Straf(proces)recht aan de Universiteit van Aruba) deel uitmaakten.

1.2 Onderzoeksvragen

Ten aanzien van de drie onderzochte pilotprojecten zijn de volgende onderzoeksvragen beantwoord:

1. Wat is de inhoud van het geldende recht, het recht op grond van de Innovatiewet Strafvordering en het voorgestelde nieuw Wetboek van Strafvordering ten aanzien van de onderzochte pilots?
2. Met welke doelen is de wettelijke regeling waarbinnen de pilot plaatsvindt, gecreëerd? Met welke doelen is de pilot uitgevoerd?
3. Op welke manier(en) is de pilot uitgevoerd? In hoeverre is daarbij voldaan aan de randvoorwaarden voor invoering van de pilot zoals omschreven in het evaluatiekader? Welke bijstellingen hebben tijdens de pilot plaatsgevonden?
4. Hoe wordt het uitvoeringsproces van de pilot, inclusief de samenwerking tussen organisaties, door betrokken partijen gewaardeerd? Wat gaat goed en wat kan nog worden verbeterd?
5. Welke resultaten en effecten zijn tijdens de uitvoering van de pilot waargenomen ten aanzien van de evaluatie-indicatoren die per pilotproject zijn geformuleerd en hoe verhouden deze zich tot de werkwijze die vóór aanvang van de pilot werd gevolgd?
6. Levert de werkwijze van de pilot op grond van de uitvoering, de behaalde resultaten en waargenomen effecten een verbetering van de strafvordering op?
7. Verdient het aanbeveling om de werkwijze van de pilot aan te passen?
8. Is het aan te bevelen om de wettelijke regeling toe te passen in andere gevallen dan waarop de pilotprojecten betrekking hebben en, zo ja, binnen welke randvoorwaarden en met welke uitvoeringsconsequenties?¹⁰
9. Verdient het aanbeveling om bepalingen in het wetsvoorstel tot vaststelling van boeken 1-6 van het nieuwe Wetboek van Strafvordering die verband houden met de pilots, aan te passen of aan te vullen?
10. Is flankerend beleid noodzakelijk of wenselijk wanneer de werkwijze van de pilot wordt voortgezet?
11. Wat kan op basis van de bevindingen uit de pilot worden gezegd over te verwachten – structurele en incidentele – financiële uitvoeringsconsequenties die voortvloeien uit eventuele invoering van de wettelijke regeling?

De tweede vraag van onderzoeksvraag 3 – In hoeverre is daarbij voldaan aan de randvoorwaarden voor invoering van de pilot zoals omschreven in het evaluatiekader? – ziet op de zaken die technisch of organisatorisch moesten worden georganiseerd voordat de desbetreffende pilot van start kon gaan. Deze zaken zijn in kaart gebracht in het evaluatiekader dat in 2021 in opdracht van het WODC is opgesteld door Knapp, Grootelaar en Folmer, werkzaam bij AnderssonElffersFelix (AEF).¹¹

In onderzoeksvraag 5 worden evaluatie-indicatoren genoemd. Dit zijn aspecten van de uitvoering van de pilot die van belang zijn om te kunnen beoordelen of de pilotwerkwijze een verbetering van de strafvordering oplevert. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om effecten op de

¹⁰ Deze vraag is alleen relevant ten aanzien van de pilot AVR.

¹¹ AEF 2021.

kwaliteit van de besluitvorming, de werklust en doorlooptijden. Een eerste aanzet voor de evaluatie-indicatoren is gegeven in het AEF-rapport. De evaluatie-indicatoren verschillen per pilot. Gedurende het evaluatieonderzoek is de formulering van sommige voorgestelde indicatoren aangepast, om de formulering beter te laten aansluiten bij de inhoud van de pilots om deze onderling consistentere te maken. De evaluatie-indicator 'Verbetering strafproces' is geschrapt, omdat een zelfstandige onderzoeksvraag betrekking heeft op dit aspect. Er zijn nieuwe indicatoren toegevoegd, omdat bij de uitvoering van het onderzoek bleek dat sommige resultaten of effecten van de pilot niet konden worden ondergebracht bij een van de voorgestelde indicatoren. In Bijlage 2 wordt een overzicht gegeven van de toegepaste evaluatie-indicatoren per pilot.

Bij de beantwoording van onderzoeksvraag 6 wordt aan de hand van de in kaart gebrachte resultaten en effecten vastgesteld of invoering van de desbetreffende bevoegdheid, procedure of werkwijze per saldo een verbetering van de strafvordering oplevert. Het kan voorkomen dat sommige resultaten positief worden gewaardeerd en andere negatief. Ook is denkbaar dat bijvoorbeeld werklust voor de ene strafrechtsketenpartner afneemt en bij de andere toeneemt. Het vaststellen dat sprake is van een verbetering is geen mathematische exercitie. De meeste beoordelingsaspecten zijn namelijk niet meetbaar in cijfers. De beoordeling of er overall sprake is van een verbetering vloeit voort uit de afweging van alle relevante aspecten. Daarbij is het mogelijk dat sommige factoren bij een concrete (sub)pilot zwaarder wegen dan andere. Wanneer wordt geconcludeerd dat er sprake is van een verbetering van de strafvordering, impliceert dat niet noodzakelijkerwijs dat toepassing van de bevoegdheid of werkwijze in iedere concrete zaak meerwaarde oplevert. Zo zal bijvoorbeeld de uitvoering van een netwerkzoeking na inbeslagneming mogelijk gegevens opleveren die relevant zijn voor het onderzoek, maar zeker is dat niet.

Onderzoeksvraag 9 heeft betrekking op wijziging en aanvulling van het bij de Tweede Kamer ingediende wetsvoorstel tot vaststelling van boeken 1-6 van nieuwe Wetboek van Strafvordering. Doorgaans wordt bij evaluatieonderzoek een wettelijke regeling geëvalueerd en worden voorstellen gedaan voor aanpassing van de geëvalueerde wettelijke regeling. Het onderhavige evaluatieonderzoek is atypisch, omdat de geëvalueerde wettelijke regeling van de Innovatiewet Strafvordering zal komen te vervallen, terwijl al een wetsvoorstel bij de Tweede Kamer is ingediend waarin ten aanzien van de pilots GNB en AVR equivalenten van de geëvalueerde wetsbepalingen zijn opgenomen. Het is weinig zinvol om aanbevelingen te doen over de geëvalueerde bepalingen uit de Innovatiewet Strafvordering als vaststaat dat deze in die vorm niet in het nieuwe wetboek zullen worden opgenomen. Daarom worden aanbevelingen gedaan voor wijziging en aanvulling van de regeling in het ingediende wetsvoorstel.¹²

1.3 Onderzoeksmethoden

In deze paragraaf wordt een algemeen beeld gegeven van de in het onderzoek gehanteerde onderzoeksmethoden. In de deelrapporten per pilot wordt de methodologie per pilot gespecificeerd. Daarin wordt per pilot een overzicht gegeven van de typen en aantallen respondenten die zijn geïnterviewd en typen data en documenten die aan het onderzoek

¹² In het wetsvoorstel zijn de hOVJ-bevoegdheden van artikel 570 Sv nog niet geregeld. Bij die pilot is het niet de vraag op welke manier bevoegdheden inhoudelijk vormgegeven worden, maar alleen welke typen functionarissen bevoegd zijn tot de toepassing ervan.

hebben bijgedragen. Daarnaast wordt ingegaan op de beperkingen bij de uitvoering van het onderzoek en invloed daarvan op de mogelijkheid om tot betrouwbare conclusies te komen.

1.3.1 Desk research

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. Dit is gedaan aan de hand van wetteksten, parlementaire stukken, jurisprudentie en literatuur. Het onderzoek naar Nederlandse jurisprudentie is primair uitgevoerd aan de hand van op rechtspraak.nl gepubliceerde rechterlijke uitspraken. Aanvullend is gezocht naar relevante uitspraken die in de *Nederlandse Jurisprudentie* zijn gepubliceerd. Uitspraken van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens zijn geraadpleegd in HUDOC.¹³ Om rechterlijke uitspraken te vinden met betrekking tot de onderzochte pilots is - met toestemming van de Raad voor de rechtspraak - het E-archief van de rechtspraak geraadpleegd.¹⁴

Bij het beschrijven van de inrichting en uitvoering van de pilots is gebruik gemaakt van uiteenlopende (beleids)documenten die ter beschikking gesteld zijn gesteld door de betrokken ketenpartners. Er zijn ook in beperkte mate processtukken beschikbaar gesteld, zoals verkorte processen-verbaal, vonnissen en opnames van zittingen.

1.3.2 Interne evaluatierapporten

Van de pilots zijn tussentijdse evaluatieverslagen opgesteld door Knapp Advisory Services. Van de pilot AVR ter zitting zijn interne evaluatierapporten opgesteld door de pilotleiding van de rechtbank Limburg en het gerechtshof 's-Hertogenbosch. Deze evaluatierapporten zijn aan de onderzoekers ter beschikking gesteld en hebben bijgedragen aan dit rapport.

1.3.3 Data

Ten behoeve van de evaluatie zijn data met betrekking tot de toepassing van pilotprocedures en -bevoegdheden bijgehouden. Het gaat hierbij onder andere om logboeken per zaak, enquêtes onder procesdeelnemers, toepassingen van hOvJ-bevoegdheden en van bevoegdheden met betrekking tot onderzoek van geautomatiseerde werken. Ten behoeve van de pilot hOvJ is een beoordeling van vorderingen van hOvJ's uitgevoerd door OvJ's. De resultaten van deze beoordeling zijn aan de onderzoekers ter beschikking gesteld.

Een belangrijke kanttekening bij de wijze waarop de data is verzameld is dat de onderzoekers die de evaluatie hebben uitgevoerd, in eerste instantie niet betrokken zijn geweest bij de opzet van de dataverzameling. Zij zijn pas nadat de pilotprojecten al geruime tijd liepen bij het onderzoek betrokken geraakt. De methodologie van een groot aantal aspecten van de evaluatie kon daarom niet door de onderzoekers worden bepaald.

1.3.4 Interviews

Om een beeld te krijgen van de resultaten van de pilot zijn in totaal 126 personen bevroegd. Daartoe zijn 74 interviews uitgevoerd. Het betreft voor een deel interviews met personen die betrokken zijn geweest bij de werkwijze van de desbetreffende pilot, bijvoorbeeld als lid

¹³ <https://hudoc.echr.coe.int/>.

¹⁴ In het E-archief zijn uitspraken opgenomen die soms niet op rechtspraak.nl zijn gepubliceerd.

van de projectleiding, als aanvrager van beslissingen (opsporingsambtenaar), als uitvoerder (opsporingsambtenaar, griffier), als beslisser (hulpofficier van justitie, officier van justitie, rechter-commissaris, zittingsrechter) of als (belangenbehartiger van een) persoon voor wie een beslissing consequenties zou kunnen hebben (advocatuur). In aanvulling op de interviews zijn door zes personen vragen schriftelijk beantwoord. Om een nulmeting te kunnen uitvoeren, is ook gesproken met enkele rechers die niet aan de pilotprojecten hebben deelgenomen.

1.3.5 Evaluatiebijeenkomsten

De voorlopige resultaten van het onderzoek zijn gepresenteerd tijdens evaluatiebijeenkomsten waarvoor vertegenwoordigers van de betrokken strafrechtsketenpartners zijn uitgenodigd. De suggesties die tijdens en naar aanleiding van de bijeenkomsten zijn gedaan, hebben aanleiding gegeven voor aanpassing van het conceptrapport.

1.4 Organisatie van de pilots

1.4.1 Opdrachtgever

De opdrachtgever tot de pilot is formeel het Bestuurlijk ketenberaad uitgebreid (BKB+). Het BKB+ heeft alleen op hoofdlijnen sturing gegeven aan de pilots. Het opdrachtgeverschap is gemandateerd aan het Projectleidersoverleg (PLO). In het PLO zijn alle betrokken ketenpartners vertegenwoordigd. Het PLO heeft besloten een Stuurgroep Pilots in te stellen, bestaande uit de vertegenwoordigers van Rechtspraak, OM, politie, KMar en BOD'en. Dit zijn de organisaties die het meest bij de pilots zijn betrokken. De Stuurgroep wordt ondersteund door het programmteam Voorbereiding Implementatie nieuw Wetboek van Strafvordering (VIS) van het Ministerie van Justitie en Veiligheid.

1.4.2 Projectorganisatie

De praktische uitvoering van de pilots is in handen van de landelijke pilotprojectleiders van de betrokken ketenpartners, die per pilot samenwerken in een landelijke werkgroep. De pilotwerkgroepen worden voorgezeten door een lid van het programmteam VIS. In deze werkgroep hebben ook inhoudelijke experts zitting. In de werkgroepen wordt de voortgang van de pilots besproken. Binnen de ketenpartners is de organisatie verder vormgegeven. Daartoe zijn bij de politie specifieke Plannen van aanpak opgesteld, ter specificatie van het algemene Plan van aanpak dat in het kader van de Innovatiewet Strafvordering is opgesteld. De onderzoekers hebben alleen contact gehad met de pilotprojectleiders van de ketenpartners.

1.5 Leeswijzer

In dit rapport wordt verslag gedaan van drie pilotprojecten die onderling geen overlap hebben. Het rapport is daarom opgedeeld in vier onderdelen:

- Inleiding tot het gehele onderzoek (hoofdstuk 1)
- Pilot Gegevens na beslag (GNB – hoofdstukken 2-6)
- Pilot Audiovisuele registratie (AVR – hoofdstukken 7-14)
- Pilot Hulpofficier van justitie (hOvJ – hoofdstukken 15-20)

De onderdelen die betrekking hebben op specifieke pilots, die als deelrapporten kunnen worden beschouwd, worden afgesloten met conclusies en aanbevelingen. De opbouw van de

deelrapporten is steeds min of meer gelijk. Bij iedere pilot kunnen twee of drie subpilots worden onderscheiden. Daarvan is binnen de deelrapporten in afzonderlijke hoofdstukken verslag gedaan.



De strafzaak
Strafrechtelijk onderzoek en
onderwijs

Pilot Gegevens na beslag (GNB)

Inhoudsopgave

2	Inleiding	36
2.1	Doelstellingen pilot	36
2.2	Pilotstructuur	37
2.3	Methodologie.....	38
2.4	Terminologie	40
2.5	Leeswijzer	40
3	Juridisch kader.....	41
3.1	Geldend recht buiten het pilotproject.....	41
3.2	Aanbevelingen van de Commissie-Koops	45
3.3	Innovatiewet Strafvordering	47
3.4	Nieuw Wetboek van Strafvordering	54
4	Onderzoek naar gegevens (art. 556 en 557 Sv)	57
4.1	Nulmeting.....	57
4.2	Inrichting, uitvoering en bijstelling van de pilot	58
4.3	Resultaten, effecten en waardering	67
4.4	Conclusie: verbetering strafvordering?	73
4.5	Aanbevelingen tot aanpassing werkwijze	73
4.6	Wenselijkheid van aanpassing of aanvulling van de wettelijke regeling	73
4.7	Flankerend beleid	87
4.8	Financiële uitvoeringsconsequenties	88
4.9	Voortzetting pilotbevoegdheden na einde pilot.....	89
5	Doorbreking van biometrische beveiliging (art. 558 Sv)	90
5.1	Nulmeting.....	90
5.2	Inrichting, uitvoering en bijstelling van de pilot	90
5.3	Resultaten, effecten en waardering	93
5.4	Conclusie: verbetering strafvordering?	94
5.5	Aanbevelingen tot aanpassing werkwijze pilot	95
5.6	Wenselijkheid van aanpassing of aanvulling van de wettelijke regeling	95
5.7	Flankerend beleid	96
5.8	Financiële uitvoeringsconsequenties	96
6	Conclusies en aanbevelingen	97
6.1	Onderzoek naar gegevens.....	97
6.2	Ongedaan maken van biometrische beveiliging.....	102

2 Inleiding

Met de Innovatiewet Strafvordering zijn de artikelen 556-558 Sv ingevoerd in het huidige Wetboek van Strafvordering. Deze bepalingen hebben betrekking op drie bevoegdheden in verband met het kennisnemen en vastleggen van gegevens na inbeslagneming van een geautomatiseerd werk:

1. Na inbeslagneming van een geautomatiseerd werk kennisnemen van en vastleggen van gegevens die daarop pas na de inbeslagneming zijn opgeslagen (art. 556 Sv).
2. Na inbeslagneming van een geautomatiseerd werk onderzoek doen naar gegevens die op een zich elders bevindend geautomatiseerd werk zijn opgeslagen en deze vastleggen (netwerkzoeking) (art. 557 Sv).
3. Tegen de wil van een gebruiker ongedaan maken van de biometrische beveiliging van een in beslag genomen geautomatiseerd werk of van de biometrische versleuteling van zich daarop bevindende gegevens (art. 558 Sv).

In dit hoofdstuk wordt soms omwille van de leesbaarheid gesproken van 'de opsporingsdiensten'. Hieronder worden verstaan de politie, KMar, Rijksrecherche en de BOD-en.

2.1 Doelstellingen pilot

Het doel van de pilot is het beproeven van de in het nieuwe Wetboek van Strafvordering voorgestelde opsporingsbevoegdheden. Volgens de MvT bij de Innovatiewet Strafvordering zal in de pilot worden gezien:

- 'Hoe op effectieve en werkbare wijze invulling kan worden gegeven aan de bevoegdheden;
- Wat er in de praktijk aan aanpassingen in werkprocessen, voorzieningen en dergelijke nodig is;
- Of de bevoegdheden op proportionele wijze worden toegepast;
- Of de inzet van de bevoegdheden met voldoende rechtswaarborgen is omgeven;
- Of de voorgestelde regeling in de praktijk werkbaar is;
- Welke personele consequenties de inzet van de bevoegdheden eventueel hebben.¹⁵

Specifiek ten aanzien van artikel 558 Sv is nog een extra doel geformuleerd. Er wordt er naar gestreefd om het nieuwe wetboek toekomstbestendig te laten zijn. In dat licht is er in het concept van het nieuwe wetboek voor gekozen om de biometrische kenmerken waarop de bevoegdheid tot het ongedaan maken van een biometrische beveiliging/versleuteling ziet, bij algemene maatregel van bestuur te bepalen. In de Innovatiewet Strafvordering gaat het om biometrische beveiliging in de vorm van een vingerafdruk of een opname van de iris of het gezicht. Het pilotproject heeft mede als doel 'om uit te wijzen of er nu al meer vormen van biometrische beveiliging zijn die in de nieuwe algemene maatregel van bestuur moeten worden opgenomen.'¹⁶

¹⁵ *Kamerstukken II 2020/21*, 35869, nr. 3 (MvT), p. 20.

¹⁶ Vgl. *Kamerstukken II 2021/22*, 35869, nr. 3 (MvT), p. 54.

2.2 Pilotstructuur

2.2.1 Betrokken ketenpartners

Bij de pilot GNB zijn de volgende ketenpartners betrokken:

- De Nederlandse Politie (alle eenheden);
- De Koninklijke Marechaussee (KMar);
- De Rijksrecherche;¹⁷
- Alle arrondissementsparketten;
- Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD);
- Inlichtingen- en opsporingsdienst van de Nederlandse arbeidsinspectie (NLA-IOD);
- Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA);
- Functioneel Parket;¹⁸
- Rechtspraak (kabinetten RC).

Het Nederlands Forensisch Instituut (NFI) is zijdelings bij de pilot betrokken, doordat het de technische uitvoering van de bevoegdheden van artikelen 556 en 557 Sv heeft onderzocht en in het bijzonder de risico's die daarmee zouden kunnen samenhangen.

2.2.2 Looptijd

De pilot is op 1 oktober 2022 van start gegaan en had een looptijd van 2 jaar. Aangezien dit rapport in september 2024 moest worden opgeleverd, was het niet mogelijk om de resultaten van de gehele looptijd mee te nemen in het onderzoek. De dataverzameling is op 1 juli 2024 afgesloten.

2.2.3 Opleiding en intervisie

Ten behoeve van de pilot is een tweedaagse opleiding opgezet met betrekking tot de artikelen 556 en 557 Sv, die door de Politieacademie is verzorgd. Ten aanzien van artikel 558 Sv is volstaan met een werkinstructie. Aan de opleiding hebben opsporingsambtenaren deelgenomen van de politie, BOD-en, KMar en Rijksrecherche. Van ieder van de 11 politie-eenheden zijn medewerkers van de Teams Digitale Opsporing (TDO-ers) en digitaal rechercheurs opgeleid, in totaal 42 TDO-ers en 32 digitaal rechercheurs. Bij de KMar zijn 8 rechercheurs opgeleid, bij de FIOD 24, bij de NLA-IOD vermoedelijk 5, bij de NVWA 2 en bij de Rijksrecherche 3. Bij de meeste opsporingsdiensten zijn opsporingsambtenaren opgeleid bij alle vestigingen. Daarmee is sprake van een landelijke pilot. Hoewel volgens het Plan van aanpak alleen opgeleide opsporingsambtenaren gebruik mochten maken van de pilotbevoegdheden, hebben bij sommige politie-eenheden ook niet-opgeleide opsporingsambtenaren dit gedaan.

Bij de politie hebben minimaal 12 intervisiesessies plaatsgevonden in het kader van 'Blauw Vakmanschap'¹⁹, waarvan verslagen zijn gemaakt die aan de onderzoekers ter beschikking zijn gesteld. In de sessies zijn specifieke casussen besproken waarin vragen waren gerezen

¹⁷ De Rijksrecherche is iets later aangesloten bij de pilot.

¹⁸ Zaken die door de politie worden opgespoord, vallen onder het gezag van een OvJ bij een arrondissementsparket. Zaken die door BOD-en worden opgespoord, vallen onder het gezag van een OvJ bij het Functioneel Parket.

¹⁹ Blauw Vakmanschap is een initiatief met als doel het politiewerk te verbeteren door te reflecteren op en leren van de eigen uitvoeringspraktijk.

over de toepassing van de pilotbevoegdheden. Er is ook een app-groep opgericht waarin ervaringen met de toepassing van de bevoegdheden zijn uitgewisseld. De input uit de intervisiesessies en de app-groep heeft geleid tot de opstelling van een Q&A door juristen van de politie, waar het OM ook bij betrokken is geweest.

OvJ's en RC's hebben geen opleiding gevolgd met betrekking tot de pilotbevoegdheden. Ten behoeve van RC's en juridisch medewerkers van het kabinet RC is wel een uitleg over de betekenis van de wet opgesteld.

2.3 Methodologie

2.3.1 Algemeen

In 1.3 zijn de ten behoeve van dit onderzoek gehanteerde onderzoeksmethoden in algemene zin geïntroduceerd. In Bijlage 1 bij dit rapport wordt een overzicht gegeven van de respondenten die per (sub)pilot zijn geïnterviewd en de databronnen en documenten die zijn geanalyseerd. In deze paragraaf wordt uitvoeriger ingegaan op de bestanden waarin de toepassing van de pilotbevoegdheden is geregistreerd. Verder wordt gereflecteerd op verschillende methodologische aspecten.

2.3.2 Registratiebestanden

Er is een Excelbestand gemaakt waarin de toepassing van de bevoegdheden in kaart is gebracht in de geselecteerde gevallen. Het OM heeft in dat bestand gegevens opgenomen van meer administratieve aard (bijv. welke bevoegdheid is toegepast, voor welke termijn is het bevel gegeven). De ketenpartners die de bevoegdheden feitelijk hebben toegepast, hebben gegevens van meer kwalitatieve aard opgegeven (bijv. knelpunten bij de toepassing, technische uitvoering). Dit Excelbestand is ketenbreed toegepast. Bij de BOD-en, de KMar en de Rijksrecherche zijn alle toepassingen van de pilotbevoegdheden geregistreerd. De registratiebestanden zijn ter beschikking gesteld aan de onderzoekers.

De toepassing van de pilotbevoegdheden door de politie is weliswaar geregistreerd, maar het Excelbestand is slechts voor een deel van de gevallen waarin de bevoegdheden zijn toegepast, ingevuld. Er werd voorzien dat het veel werk zou kosten om het registratiebestand voor alle gevallen in te vullen. Daarom is in het landelijke Plan van aanpak voor een andere werkwijze gekozen. Het OM heeft over een periode van in totaal 13 maanden, onderverdeeld in drie periodes, gevallen geselecteerd waarin artikel 556 of 557 Sv is toegepast.²⁰ Over de eerste acht maanden omvatte deze steekproef volgens de opzet 5 gevallen per maand, over de laatste 5 maanden 10 gevallen per maand.²¹ In totaal zijn er 88 gevallen geselecteerd.²² Met een geval wordt bedoeld op de toepassing van minimaal één pilotbevoegdheid ten aanzien van één uniek in beslag genomen apparaat.²³ Voor de

²⁰ Artikel 558 Sv is alleen geregistreerd wanneer deze bepaling is toegepast als steunbevoegdheid om de toepassing van artikel 556 of 557 Sv mogelijk te maken.

²¹ Het grotere aantal gevallen in de laatste 5 maanden is het gevolg van een verzoek van de onderzoekers om meer gevallen te selecteren en uit te werken in het registratiebestand, teneinde een completer beeld van de toepassing van de bevoegdheden te krijgen.

²² In de tweede steekproef zijn twee gevallen minder dan gepland opgenomen. Het is ons niet bekend wat de reden daarvoor is.

²³ Er worden vaak meer apparaten in beslag genomen in een strafzaak.

geselecteerd gevallen is het registratiebestand ingevuld. In de onderzoeksopzet zou de beschreven werkwijze niet alleen worden toegepast ten aanzien van toepassingen door alle opsporingsdiensten. De registratiebestanden over de eerste acht maanden bevatten daarom niet alleen gegevens over de toepassing door de politie, maar ook over toepassing door de BOD-en en KMar (in totaal 6 gevallen). Omdat BOD-en, KMar en Rijksrecherche (in beginsel) alle toepassingen hebben vermeld in het door hen zelf bijgehouden registratiebestand, is ervoor gekozen om over de laatste 5 maanden alleen gevallen van toepassing door de politie te selecteren.

2.3.3 Aantallen geregistreerde toepassing van pilotbevoegdheden

Het OM heeft gegevens verstrekt over de totale aantallen geregistreerde toepassingen van de pilotbevoegdheden in de 13 maanden waarin de steekproeven zijn genomen. Het betreft hier toepassing door alle betrokken ketenpartners.

In deze cijfers is slechts één geval van toepassing van artikel 558 Sv opgenomen. Deze bevoegdheid is alleen geregistreerd wanneer de bevoegdheid is toegepast als steunbevoegdheid om de toepassing van artikel 556 of 557 Sv mogelijk te maken. Dat verklaart echter niet waarom slechts één geval in de cijfers is opgenomen. Een data-analist van de politie meldde dat hij ongeveer 20 toepassingen van artikel 558 Sv in de politiesystemen had gevonden waarbij deze bevoegdheid in combinatie met artikel 556 of 557 Sv was toegepast. Hieruit lijkt te mogen worden afgeleid dat de cijfers van het OM geen compleet beeld geven ten aanzien van artikel 558 Sv. Mogelijk ontbreken in het overzicht ook gevallen waarin artikel 556 of 557 Sv is toegepast, maar dat is niet onderzocht.

2.3.4 Reflectie

Anders dan bij de BOD-en, de KMar en de Rijksrecherche, is niet iedere toepassing van een bevoegdheid van de GNB bij de politie geregistreerd. Van de politie zijn over een periode van 13 maanden aanvankelijk 5, en later 10 zaken per maand geselecteerd om te worden uitgewerkt in het registratiebestand. De bevoegdheden zijn in meer zaken per maand toegepast en de pilot heeft over een periode van langer dan 13 maanden gelopen. Verder hebben verschillende respondenten bij de politie aangegeven dat vermoedelijk niet iedere toepassing van de pilotbevoegdheden in de politiesystemen is geregistreerd. Dat komt onder andere doordat ook niet-opgeleide opsporingsambtenaren de bevoegdheden hebben aangevraagd en toegepast, terwijl zij de toepassing van de bevoegdheden niet (steeds) lijken te hebben geregistreerd.

Dat de gegevens over de toepassing van de bevoegdheden bij de politie niet compleet zijn, staat niet in de weg aan het baseren van conclusies op deze data ten aanzien van artikelen 556 en 557 Sv. Ten eerste zijn in totaal 82 gevallen van toepassing door de politie in het registratiebestand aangeleverd. Dat is een substantieel aantal. Het totale aantal geregistreerde toepassingen van de pilotbevoegdheden in de desbetreffende maanden was 571.²⁴ Dit betekent dat van minimaal 15% van de geregistreerde toepassingen van de pilotbevoegdheden bij de politie data zijn ontvangen. Dit aantal is groot genoeg om aan de analyse ervan conclusies te kunnen verbinden. Wij merken op dat de data maar voor een klein deel zijn gebruikt voor een kwantitatieve analyse. De geregistreerde gegevens hebben voor een

²⁴ Dit betreft het totale aantal toepassingen bij alle opsporingsdiensten en dus niet alleen bij de politie. Een uitsplitsing per bevoegdheid is opgenomen in 4.2.1.

groot deel betrekking op de wijze waarop de bevoegdheden zijn toegepast en de beperkingen die daarbij zijn ervaren. Deze data zijn gebruikt voor een kwalitatieve analyse.

2.4 Terminologie

In het Wetboek van Strafvordering is niet omschreven wat onder het begrip 'geautomatiseerd werk' wordt verstaan. In artikel 2.1.1 van het voorgestelde wetboek van strafvordering is wel een definitie opgenomen: 'geautomatiseerd werk: een apparaat of groep van onderling verbonden of samenhangende apparaten, waarvan er één of meer op basis van een programma automatisch digitale gegevens verwerken'. Deze definitie komt vrijwel overeen met de definitie van deze term in artikel 80sexies van het Wetboek van Strafrecht. In strafzaken betreffen geautomatiseerde werken dikwijls smartphones, laptops, iPads en pc's. Omwille van de leesbaarheid zal hierna meestal de term 'apparaat' worden gebruikt. Daarmee wordt een geautomatiseerd werk bedoeld.

Omdat het pilotproject waarover in dit hoofdstuk verslag wordt gedaan, pleegt te worden aangeduid als de 'Pilot Gegevens na beslag', afgekort 'Pilot GNB', wordt deze terminologie in dit rapport gevolgd. Wij hechten eraan op te merken dat de reikwijdte van de pilot kleiner is dan de aanduiding 'Gegevens na beslag' doet vermoeden. Het betreft immers uitsluitend digitale gegevens, en – met uitzondering van het ongedaan maken van biometrische beveiliging of versleuteling – niet de gegevens die ten tijde van de inbeslagneming reeds op het in beslag genomen geautomatiseerd werk aanwezig waren.

2.5 Leeswijzer

Dit deelrapport is als volgt opgebouwd. Eerst wordt het juridische kader van de opsporingshandelingen die in het kader van de pilot zijn uitgevoerd beschreven. Vervolgens wordt in afzonderlijke onderdelen aandacht besteed aan het onderzoek van gegevens na inbeslagneming van een geautomatiseerd werk en het ongedaan maken van een biometrische beveiliging of versleuteling. Per onderdeel worden onder meer de inrichting, resultaten, effecten en waardering van de pilot beschreven. Dit leidt tot de beantwoording van de vraag of invoering van de pilotbevoegdheden een verbetering van de strafvordering oplevert en of het aanbeveling verdient om het voorstel tot vaststelling van Boeken 1-6 van het nieuwe Wetboek van Strafvordering te wijzigen of aan te vullen. Het deelrapport wordt afgesloten met conclusies en aanbevelingen.

3 Juridisch kader

3.1 Geldend recht buiten het pilotproject

Context: onderzoek aan in beslag genomen geautomatiseerde werken

Een in beslag genomen geautomatiseerd werk bevat gegevens, waarvan het uit oogpunt van opsporing wenselijk is dat deze kunnen worden onderzocht. Het Wetboek van Strafvordering bevat geen bepalingen die specifiek dergelijk onderzoek legitimeren. De Hoge Raad heeft echter bepaald dat de inbeslagnemingsbevoegdheid de bevoegdheid tot het doen van onderzoek aan een in beslag genomen voorwerp impliceert, ook wanneer dat voorwerp een geautomatiseerd werk is.²⁵ In het zogenoemde Smartphone-arrest heeft de Hoge Raad het onderzoek aan een geautomatiseerd werk nader genormeerd. In dit arrest is een onderscheid gemaakt tussen onderzoek waardoor slechts een beperkte inbreuk op de persoonlijke levenssfeer wordt gemaakt en onderzoek dat verderstrekkend is doordat een min of meer compleet beeld wordt verkregen van bepaalde aspecten van het persoonlijk leven van de gebruiker van het geautomatiseerde werk. Wanneer de inbreuk beperkt is, zijn opsporingsambtenaren bevoegd om het onderzoek uit te voeren. Wordt een meer dan beperkte inbreuk gemaakt, dan moet een OvJ of RC bij het onderzoek betrokken zijn. Deze zal het onderzoek niet zelf uitvoeren, aangezien daarvoor bijzondere expertise vereist is, maar kan wel een bevel geven dat het onderzoek wordt uitgevoerd.²⁶

Na inbeslagneming van een geautomatiseerd werk onderzoek doen naar gegevens die pas na de inbeslagneming worden vastgelegd

In het Smartphone-arrest overwoog de Hoge Raad onder meer:

‘Voor de waarheidsvinding mag onderzoek worden gedaan aan inbeslaggenomen voorwerpen teneinde gegevens voor het strafrechtelijk onderzoek ter beschikking te krijgen. In computers opgeslagen of beschikbare gegevens zijn daarvan niet uitgezonderd.’²⁷

In deze overwegingen wordt geen onderscheid gemaakt tussen gegevens die ten tijde van de inbeslagneming reeds aanwezig waren en gegevens die na de inbeslagneming zijn binnengekomen. Het is daarom denkbaar dat de Hoge Raad ook zonder specifieke bevoegdheidsgrondslag akkoord zou gaan met onderzoek van gegevens die na inbeslagneming op een geautomatiseerd werk zijn binnengekomen, mits dat onderzoek is uitgevoerd door of op bevel van een bevoegde functionaris.

Na inbeslagneming van een geautomatiseerd werk onderzoek doen naar gegevens die op een zich elders bevindend geautomatiseerd werk zijn opgeslagen

Op grond van artikel 125i Sv is iedere opsporingsambtenaar en de RC bevoegd om een plaats, waaronder ook een woning, te betreden met het doel om in het belang van het opsporingsonderzoek gegevens vast te leggen die op die plaats op een gegevensdrager zijn opgeslagen of vastgelegd. Artikel 125j Sv regelt de netwerkzoeking. Wanneer een

²⁵ HR 29 maart 1994, ECLI:NL:HR:1994:AD2076, NJ 1994/577.

²⁶ HR 4 april 2017, ECLI:NL:HR:2017:592, NJ 2017/230. De Hoge Raad heeft op dezelfde dag ook arrest gewezen in twee andere zaken: HR 4 april 2017, ECLI:NL:HR:2017:584, NJ 2017/229 en HR 4 april 2017, ECLI:NL:HR:2017:592, NJ 2017/230.

²⁷ HR 4 april 2017, ECLI:NL:HR:2017:592, NJ 2017/230, r.o. 3.3.

geautomatiseerd werk wordt aangetroffen, mag vanaf de plek waar de doorzoeking plaatsvindt onderzoek worden gedaan naar gegevens die zijn opgeslagen in een zich elders bevindend geautomatiseerd werk. Concreet kan dit bijvoorbeeld inhouden dat de politie vanaf een desktop in een bedrijf inlogt op een server (de *cloud*) waar de boekhouding zich bevindt of dat met een privé-laptop wordt ingelogd op een Facebook-account. Voor de toepasselijkheid van artikel 125j Sv is niet vereist dat het geautomatiseerde werk in beslag is genomen.

Volgens de tekst van artikel 125j Sv is het toegelaten om vanaf een plaats die is doorzocht onderzoek te doen naar een elders aanwezig geautomatiseerd werk. Wanneer een computer in beslag is genomen en is meegenomen naar bijvoorbeeld een politiebureau, is de bepaling naar de letter genomen dus niet van toepassing. Een Haagse RC was echter van opvatting dat artikel 125j Sv analoog mag worden toegepast nadat een computer in beslag is genomen en is verplaatst uit de woning waar de computer zich bevond. De RC overwoog dat het gekunsteld zou zijn op de in beslag genomen computer eerst terug te plaatsen in de woning, en daar dan een situatie van een doorzoeking te creëren.²⁸ Deze RC achtte zich bevoegd om een machtiging voor de netwerkzoeking af te geven, omdat de RC bevoegd is voor beslissingen op grond van artikel 125j Sv en het een computer betrof die in een woning in beslag was genomen. Het hof Den Haag deelde deze opvatting in een andere zaak niet, omdat wat betreft het hof niet was voldaan aan de voorwaarden van artikel 125j Sv.²⁹ Het hof Den Bosch achtte een netwerkzoeking in de zin van artikel 125j Sv rechtmatig die was aangevangen in een doorzochte woning en was voortgezet op het politiebureau.³⁰

Sommige andere rechters hebben netwerkzoeking vanaf een in beslag genomen geautomatiseerd rechtmatig geacht met analoge toepassing van artikel 126ng lid 2 Sv.³¹ Op grond van deze bepaling kan een vordering om bepaalde soorten gegevens te verstrekken, worden gericht tot de aanbieder van een telecommunicatiedienst wanneer die gegevens niet kunnen worden gevorderd op grond van artikel 126n (verkeersgegevens) of 126na Sv (gebruikersgegevens). In een Rotterdamse zaak was een smartphone in beslag genomen tijdens de doorzoeking van de woning van verdachte. Het is de politie niet gelukt om de beveiliging daarvan te doorbreken en vervolgens kennis te nemen van berichten op Telegram. Telegram gaf aan dat het geen toegang kon verschaffen tot de inhoud van de berichten, omdat deze *end-to-end* versleuteld waren³² en alleen via het account van de verdachte in leesbare vorm konden worden gelezen. De rechtbank overwoog dat de wetgever geen rekening heeft gehouden met de mogelijkheid van *end-to-end* versleuteling en dat het bij artikel 126ng lid 2 Sv primair gaat om een bevoegdheid waarmee de vertrouwelijkheid van berichtenverkeer wordt doorbroken. De politie beschikte over de inloggegevens van de verdachte. Het daarmee zelf inloggen op het account was een andere manier om precies dezelfde gegevens te verkrijgen als die met toepassing van artikel 126ng zouden kunnen worden verkregen.³³

²⁸ Rb. Den Haag 9 januari 2019, ECLI:NL:RBDHA:2019:1330.

²⁹ Hof Den Haag 19 december 2018, ECLI:NL:GHDHA:2018:3529.

³⁰ Hof 's-Hertogenbosch 14 juni 2023, ECLI:NL:GHSHE:2023:1949.

³¹ Zie daarover ook Stevens 2022, die naar aanleiding van deze jurisprudentie de mogelijkheid van invoering van vangnetbepalingen in het nieuwe wetboek heeft onderzocht.

³² Bij *end-to-end* versleuteling wordt een bericht dat wordt verzonden gecodeerd van verzender naar ontvanger gestuurd, via een centrale server. Alleen de verzender en de ontvanger beschikken over de code om het bericht te ontsleutelen.

³³ Rb. Rotterdam 27 februari 2019, ECLI:NL:RBROT:2019:2712.

Andere rechters hebben deze lijn gevolgd.³⁴ Voor toepasselijkheid van artikel 126ng lid 2 Sv is overigens niet vereist dat sprake is van een in beslag genomen geautomatiseerd werk of dat sprake is geweest van een doorzoeking van een plaats.

Wanneer de weg van analoge toepassing van artikel 126ng lid 2 Sv wordt gevolgd, doet de OvJ bij de RC een vordering om onderzoekshandelingen te verrichten op grond van artikel 181 Sv. Bij toewijzing van de vordering geeft de RC opdracht aan een opsporingsambtenaar om de netwerkzoeking uit te voeren op grond van artikel 177 Sv. De Hoge Raad lijkt ruimte te bieden voor het geven van opdrachten van de RC tot het verrichten van onderzoekshandelingen door een opsporingsambtenaar voor opsporingshandelingen die niet bij wet zijn genormeerd, mogelijk ook wanneer daardoor een meer dan beperkte inbreuk op het recht op privacy kan worden gemaakt.³⁵

Kortom, er bestaan verschillende opvattingen over de vraag of een netwerkzoeking vanaf een in beslag genomen computer naar geldend recht rechtmatig zou zijn zonder specifieke wettelijke bevoegdheidsgrondslag.

Tegen de wil van een gebruiker in ongedaan maken van de biometrische beveiliging van een in beslag genomen geautomatiseerd werk of van de biometrische versleuteling van zich daarop bevindende gegevens

Bevoegdheidsgrondslag voor het ongedaan maken van een beveiliging of versleuteling

In het kader van de opsporing worden dikwijls geautomatiseerde werken in beslag genomen. Zo worden smartphones in beslag genomen. Omdat mensen voor veel aspecten van hun leven gebruik maken van smartphones (app-groepen, mail, navigatie op de weg, internet, bankzaken, etc.), kan een smartphone veel gegevens bevatten die relevant kunnen zijn voor de opheldering van strafbare feiten. Het is voor opsporingsdiensten daarom belangrijk om toegang te krijgen tot smartphones en andere geautomatiseerde werken en tot de zich daarop bevindende gegevens, ook als deze beveiligd zijn. Voor het ongedaan maken van de beveiliging of ontsleuteling bieden de artikelen 125k lid 2, 126t lid 6, 126uh, 126zp en 6:4:28 Sv een wettelijke basis. Vóór de inwerkingtreding van de Innovatiewet Strafvordering bestond echter geen specifieke wettelijke grondslag voor het uitoefenen van dwang jegens de persoon van wie 'redelijkerwijs kan worden vermoed dat hij deze beveiliging of versleuteling ongedaan kan maken'.

De Hoge Raad heeft geoordeeld dat artikel 134 lid 1 Sv een voldoende wettelijke basis biedt voor het verrichten van handelingen die strekken tot het verkrijgen tot de inhoud van een in beslag genomen voorwerp.³⁶ Wanneer sprake is van een biometrische beveiliging van de bij een verdachte in beslag genomen smartphone, mag tegen diens wil (proportioneel) geweld worden toegepast ter doorbreking van de beveiliging.³⁷ In de zaak die tot de Hoge Raad-

³⁴ Rb. Den Haag 14 mei 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:6770; Rb. Den Haag 15 maart 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:4288; Rb. Den Haag 11 januari 2019, ECLI:NL:RBDHA:2019:1329; Rb. Rotterdam 26 april 2010, ECLI:NL:RBROT:2010:BM2518; Rb. Rotterdam 22 februari 2019, ECLI:NL:RBROT:2019:271.

³⁵ Een indicatie daarvoor kan worden gevonden in HR 28 juni 2022, ECLI:NL:HR:2022:900, *NJ* 2022/295, r.o. 3.6.3.

³⁶ Artikel 134 Sv is een definitiebepaling. Het eerste lid ervan luidt: 'Onder inbeslagneming van eenig voorwerp wordt verstaan het onder zich nemen of gaan houden van dat voorwerp ten behoeve van de strafvordering.'

³⁷ HR 9 februari 2021, ECLI:NL:HR:2021:202, *NJ* 2021/120.

uitspraak leidde had de officier van justitie op basis van artikel 61a Sv besloten dat de verdachte, die zijn toegangscode niet wilde geven nadat hem daartoe een bevel was gegeven op grond van artikel 125k Sv, mocht worden gedwongen tot het dulden van een maatregel om de biometrische beveiliging te doorbreken. De verdachte is geboeid en een opsporingsambtenaar heeft zijn duim op de smartphone geplaatst. Artikel 61a Sv is vaker gebruikt als basis voor maatregelen ter ontsleuteling van een biometrische beveiliging wanneer een verdachte was opgehouden voor onderzoek.³⁸ Deze bepaling maakt de officier van justitie bevoegd tot 'maatregelen in het belang van het onderzoek'. Er wordt een lijst van toegestane maatregelen genoemd, zoals het nemen van foto's en lichaamsmaten, het afscheren van haar en het onderzoek naar schotresten, maar die lijst is niet limitatief.

De betekenis van nemo tenetur

Het gedwongen ondergaan van bepaalde onderzoekshandelingen door een verdachte, staat op gespannen voet met het recht van de verdachte om zichzelf niet te bezwaren. Dit recht, vaak aangeduid als *nemo tenetur*, vloeit voort uit het recht op een eerlijk proces, dat in artikel 6 EVRM is gegarandeerd. Dit recht beschermt primair de verklaringsvrijheid van verdachten. Een belangrijke vraag bij de bepaling of *nemo tenetur* is geschonden, is volgens het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) of sprake is van materiaal dat afhankelijk van de wil van de verdachte bestaat.³⁹ Zo is het bestaan van bloed niet afhankelijk van de wil van de verdachte. Het tegen de wil van de verdachte afnemen van bloed ten behoeve van een opsporingsonderzoek, levert daarom in beginsel geen inbreuk op *nemo tenetur* op. Dit geldt ook voor bijvoorbeeld urine en ander lichaamsmateriaal. Wordt een verdachte tijdens een verhoor sterk onder druk gezet om een belastende verklaring af te leggen, dan zal *nemo tenetur* wel geschonden kunnen zijn. De verklaring ontstaat immers uitsluitend doordat de verdachte deze – weliswaar gedwongen – wil afleggen. In het rapport van de Commissie-Koops wordt er in lijn met de Straatsburgse rechtspraak op gewezen dat het niet zozeer gaat om de vraag of materiaal onafhankelijk van de wil van de verdachte *bestaat*, maar vooral om de vraag of het onafhankelijk van de wil van de verdachte kan worden *verkregen*. Zo is het bestaan van een pincode niet afhankelijk van de wil van de verdachte. Wanneer de verdachte zou worden bevolen om zijn pincode te noemen, zou zijn verklaringsvrijheid daardoor worden aangetast.⁴⁰

Wanneer onder dwang materiaal is verkregen waarvan de verkrijging niet afhangt van de wil van de verdachte, zal *nemo tenetur* in de regel niet geschonden zijn. In uitzonderlijke gevallen kan dat anders zijn. In de zaak Jalloh, waarin aan een verdachte onder dwang braakmiddel was toegediend om hem een bolletje drugs uit te laten braken, werd een schending van artikel 3 EVRM (verbod om onmenselijke en vernederende behandeling) vastgesteld.⁴¹ Bewijsmateriaal dat als gevolg van een schending van artikel 3 EVRM is verkregen, mag in beginsel niet voor het bewijs worden gebruikt, ook niet in geval van een ernstig strafbaar feit. De Duitse rechter had dit wel gedaan. Reeds om die reden was het

³⁸ Zie onder meer Rb. Noord-Holland 14 december 2018, ECLI:NL:RBNHO:2018:11578.

³⁹ EHRM 17 december 1996, appl.nr. 19187/91 (Saunders/Verenigd Koninkrijk), § 69.

⁴⁰ Commissie-Koops 2018, p. 105.

⁴¹ Nadat Jalloh weigerde om braakmiddel in te nemen, werd een slangetje naar zijn maag door zijn neus ingebracht, waardoor het braakmiddel werd toegediend. Deze behandeling leidde tot langdurige medische klachten bij Jalloh. Het EHRM achtte artikel 3 EVRM onder meer geschonden omdat de medische behandeling niet noodzakelijk was geweest om het bolletje drugs te verkrijgen. Dat zou uiteindelijk namelijk via een natuurlijke weg naar buiten zijn gekomen.

EHRM van oordeel dat de verdachte geen eerlijk proces had gehad. Omdat Jalloh ook specifiek had geklaagd over schending van *nemo tenetur*, beoordeelde het EHRM die klacht ten overvloede. De vraag of *nemo tenetur* was gerespecteerd werd aan de hand van vier factoren beantwoord:

1. de aard en de mate van dwang die is toegepast om het bewijsmateriaal te verkrijgen;
2. het gewicht van het algemeen belang bij opsporing en bestraffing van het desbetreffende strafbare feit;
3. het bestaan van relevante *waarborgen* in de procedure;
4. het belang van het materiaal bij de vaststelling van een veroordeling.⁴²

Ten behoeve van biometrische beveiliging wordt over het algemeen gebruik gemaakt van een vingerafdruk, gezichtsherkenning, een irisscan of een aderptraanherkenning. De papillairlijnen, het gezicht, de iris en het aderptraan bestaan en kunnen worden verkregen, of de verdachte dit nu wil of niet. Het verplichten van een verdachte om te dulden dat deze biometrische gegevens worden gebruikt om de beveiliging of versleuteling ongedaan te maken, is daarom in beginsel verenigbaar met het recht zichzelf niet te bezwaren.⁴³ Dat zou in bijzondere gevallen anders kunnen zijn, namelijk wanneer veel geweld wordt toegepast om de beveiliging te doorbreken. Het vasthouden van een vinger of het openhouden van een ooglid hoeft echter niet gepaard te gaan met veel geweld.⁴⁴

Dwang bij het ongedaan maken van biometrische beveiliging of versleuteling door anderen dan verdachten

Nemo tenetur is een verdedigingsrecht van de verdachte. Voor de opsporing kunnen niet alleen geautomatiseerde werken die door verdachten beveiligd zijn, relevant zijn. Ook bijvoorbeeld de smartphone van een niet als verdachte aangemerkte persoon, zoals de partner van de verdachte, zou relevante gegevens kunnen bevatten en daarom in beslag genomen kunnen worden. Op het onder dwang ongedaan maken van de biometrische beveiliging van die smartphone, is artikel 6 EVRM niet van toepassing. Ook in dat geval zal de bevoegdheidsgrondslag kunnen worden gevonden in de inbeslagnemingsbepalingen. Alleen wanneer sprake is van een meer dan beperkte inbreuk op het recht op lichamelijke integriteit (art. 11 Gw) of het recht op privacy (art. 10 Gw), moet de inbreuk kunnen worden gebaseerd op een wet in formele zin.⁴⁵ Die situatie is in het Wetboek van Strafvordering zoals dat buiten de pilotprojecten geldt, niet geregeld.

3.2 Aanbevelingen van de Commissie-Koops

De Commissie-Koops heeft onderzoek gedaan naar de regulering van opsporingsbevoegdheden in digitale omgevingen. Een aantal aanbevelingen van de Commissie heeft geleid tot herziening van opsporingsbevoegdheden in het concept-Wetboek van Strafvordering.⁴⁶ De Commissie heeft geconstateerd dat het voor de opsporing niet duidelijk is of kennis mag worden genomen van berichten die na inbeslagneming van een geautomatiseerd werk of tijdens een netwerkzoeking binnenkomen en of de inhoud daarvan mag worden gebruikt in

⁴² EHRM 11 juli 2006, appl.nr. 54810/00, NJ 2007/226 (Jalloh/Duitsland), § 117.

⁴³ Zie ten aanzien van vingerafdrukken HR 9 februari 2021, ECLI:NL:HR:2021:202, NJ 2021/120 en Rb. Noord-Holland 14 december 2018, ECLI:NL:RBNHO:2018:11578.

⁴⁴ Commissie-Koops 2018, p. 105.

⁴⁵ Vgl. bijvoorbeeld HR 20 januari 2009, ECLI:NL:HR:2009:BF5603, NJ 2009/225.

⁴⁶ Kamerstukken II 2021/22, 35869, nr. 3 (MvT), p. 8.

het vervolg van het onderzoek. De commissie benoemde dit als een knelpunt in de opsporing.⁴⁷ Zij stelde vast dat de genoemde onderzoeksmethoden niet duidelijk onder een van de in het concept-Wetboek van Strafvordering voorgestelde bevoegdheden vielen en deed de aanbeveling om tot een wettelijke normering te komen.⁴⁸

De Commissie maakte een onderscheid tussen pure bijvangst en voorzienbare bijvangst bij het onderzoek naar in beslag genomen geautomatiseerde werken. Ten aanzien van gegevens die kort na de inbeslagneming binnenkomen meende de Commissie dat sprake is van pure bijvangst en dat daarvan op basis van de bestaande bevoegdheden kennis mag worden genomen: 'alle gegevens op het geautomatiseerde werk of de digitale-gegevensdrager maken deel uit van de te onderzoeken gegevens, inclusief de toevallig nieuw binnengekomen berichten, zonder dat daar een extra bevoegdheid of normering voor nodig is.'⁴⁹ Komen gegevens pas op een later moment binnen, dan is sprake van voorzienbare bijvangst, omdat redelijkerwijs kan worden verwacht dat gedurende een langere periode nieuwe gegevens worden ontvangen. Ten aanzien van voorzienbare bijvangst, waarbij het in stand houden van een internetverbinding als specifiek doel heeft om nieuwe gegevens te kunnen onderzoeken en vastleggen, achtte de Commissie normering wel noodzakelijk. Omdat sprake is van een inbreuk op artikel 13 Grondwet (recht op brief- en telecommunicatiegeheim), is de machtiging van een RC vereist voor de beslissing om onderzoek te doen naar later binnekomende gegevens.⁵⁰

Volgens de Commissie is het niet altijd duidelijk of kan worden gezegd dat gegevens zich op een geautomatiseerd werk bevinden, dan wel zich op een geautomatiseerd werk elders bevinden: '(...) er zijn omgevingen die vanaf het geautomatiseerde werk te bereiken zijn door actief in te loggen op die omgeving om daar te lezen en te zoeken (althoewel alles wat kan worden waargenomen op het scherm op dat moment ook lokaal is "opgeslagen" op het fysieke apparaat).'⁵¹ De Commissie merkte ook op dat het onwenselijk zou zijn als meer bevelen zouden moeten worden gegeven voor dezelfde opsporingshandeling. Toch heeft de Commissie de voorkeur uitgesproken voor uitbreiding van de artikelen over gegevensonderzoek en netwerkzoeking, boven het creëren van één (of meer) afzonderlijke bepaling(en) waarin deze onderzoeksmethoden worden geregeld.⁵²

⁴⁷ Commissie-Koops 2018, p. 92.

⁴⁸ Commissie-Koops 2018, p. 94-95.

⁴⁹ Commissie-Koops 2018, p. 93. Niet alle leden van de Commissie deelden deze opvatting.

⁵⁰ Commissie-Koops 2018, p. 94. Onder 'kort na de inbeslagneming' verstaat de Commissie 'enkele dagen' na de inbeslagneming. De gedachte van de Commissie lijkt te zijn dat op het moment waarop gegevens op een in beslag genomen smartphone worden bekeken, mogelijk nieuwe gegevens zijn binnengekomen, terwijl het onderzoek niet specifiek gericht is op die nieuwe gegevens. Wanneer pas na enkele dagen een onderzoek aan de smartphone wordt verricht, is de kans groter dat nieuwe gegevens zijn binnengekomen en kan het onderzoek juist met het oog daarop worden uitgevoerd. Het onderscheid tussen pure en voorzienbare bijvangst lijkt wat kunstmatig te zijn. Het is namelijk in alle gevallen waarin een smartphone in beslag wordt genomen, voorzienbaar dat daarop nieuwe gegevens binnenkomen, ook op de dag van de inbeslagneming. Het onderscheid verhoudt zich verder niet goed tot de opsporingspraktijk, waarin smartphones standaard op vliegtuigstand worden gezet voordat de gegevens worden vastgelegd en daarvan kennis wordt genomen. Wanneer dat niet gebeurt, is het expliciete doel van de kennisneming van de inhoud van de smartphone het kennisnemen van nieuw binnengekomen berichten. In dat geval is de term 'bijvangst' niet passend.

⁵¹ Commissie-Koops 2018, p. 94.

⁵² Commissie-Koops 2018, p. 95

Om nieuwe gegevens te kunnen ontvangen, is het noodzakelijk om een netwerkverbinding in stand te laten of een nieuwe netwerkverbinding te maken. De commissie overwoog dat het in stand laten van de netwerkverbinding niet in alle gevallen gerechtvaardigd is. Wanneer er geen aanwijzingen zijn dat kennisneming van toekomstige gegevens noodzakelijk is voor de opsporing, zou de netwerkverbinding wat betreft de Commissie moeten worden verbroken, om bijvangst te voorkomen. Dat zou anders kunnen zijn wanneer er aanwijzingen zijn dat het verbreken van de netwerkverbinding ertoe zou kunnen leiden dat gegevens worden gewist of ontoegankelijk worden gemaakt.⁵³

De Commissie heeft ten slotte de aanbeveling gedaan om in het nieuwe wetboek te regelen dat de OvJ het bevel kan geven om toegang te geven tot een biometrische beveiliging, met een duldplicht voor zowel verdachten als anderen.⁵⁴

3.3 Innovatiewet Strafvordering

In de vorige paragraaf is aangegeven dat de inhoud van in beslag genomen voorwerpen, ook wanneer dat geautomatiseerde werken zijn, mag worden onderzocht. De bevoegdheid tot het onderzoeken van gegevens die ten tijde van de inbeslagneming reeds op een in beslag genomen geautomatiseerd werk aanwezig waren, is door de Innovatiewet Strafvordering niet gewijzigd. De Innovatiewet Strafvordering heeft wel drie nieuwe opsporingsbevoegdheden in het wetboek ingevoerd, die hierna worden besproken.

De invoering van de artikelen 556-558 Sv vloeit direct voort uit de aanbevelingen van de Commissie-Koops.⁵⁵ De Commissie-Koops had een voorkeur voor uitbreiding van de artikelen over gegevensonderzoek en netwerkzoeking boven het creëren van afzonderlijke bepalingen. In de Innovatiewet Strafvordering is gekozen voor afzonderlijke bepalingen over deze onderwerpen. In de MvT is deze keuze niet toegelicht. Vermoedelijk heeft de wetgever het overzichtelijker gevonden om de wetgeving die alleen ten behoeve van pilotprojecten is ingevoerd, in afzonderlijke bepalingen onder te brengen. In de MvT wordt in algemene zin opgemerkt dat er wetstechnisch enige verschillen bestaan tussen de bepalingen van de Innovatiewet Strafvordering en het nieuwe Wetboek van Strafvordering, omdat de voorstellen van de Innovatiewet Strafvordering moesten worden ingepast in het geldende Wetboek van Strafvordering.⁵⁶

Na inbeslagneming van een geautomatiseerd werk onderzoek doen naar gegevens die daarop pas na de inbeslagneming worden vastgelegd (art. 556 Sv)

Inhoud van de wettelijke regeling

Door middel van de Innovatiewet Strafvordering is artikel 556 Sv ingevoerd. Op grond van deze bepaling is de OvJ bevoegd om aan een opsporingsambtenaar te bevelen dat deze kennisneemt van gegevens die na de inbeslagneming op het geautomatiseerde werk binnenkomen en dat hij deze vastlegt. Dit is alleen toegestaan in geval van ontdekking op heterdaad of verdenking van een misdrijf als omschreven in artikel 67 lid 1 Sv. Het gaat hierbij om misdrijven met een strafbedreiging van minimaal vier jaar gevangenisstraf en een aantal specifiek genoemde misdrijven met een lagere strafbedreiging. Bovendien moet de

⁵³ Commissie-Koops 2018, p. 93.

⁵⁴ Commissie-Koops 2018, p. 107.

⁵⁵ *Kamerstukken II 2021/22, 35869, nr. 3 (MvT), p. 7.*

⁵⁶ *Kamerstukken II 2021/22, 35869, nr. 3 (MvT), p. 17.*

uitoefening van de bevoegdheid in het belang van het onderzoek plaatsvinden. De OvJ mag het bevel alleen geven wanneer hij daartoe is gemachtigd door de RC. De RC zal aan de hand van de feiten en omstandigheden van de zaak moeten controleren of aan de hiervoor genoemde vereisten is voldaan.

Een onderzoek van gegevens op een in beslag genomen apparaat start in de praktijk dikwijls niet direct na inbeslagneming van het apparaat. Daarvoor bestaan verschillende redenen. Soms moet de beveiliging van een apparaat eerst worden doorbroken, wat tijd kost. Wanneer veel apparaten tegelijk in beslag worden genomen, zal daaraan eerst onderzoek worden gepleegd, voordat duidelijk wordt welk apparaat nader moet worden onderzocht en welk type onderzoek daarvoor noodzakelijk is.⁵⁷ Het bevel om nieuw binnengekomen gegevens vast te leggen hoeft daarom niet direct na de inbeslagneming te worden gegeven.

Het initiële bevel mag door de OvJ, na machtiging door de RC,⁵⁸ tot uiterlijk 3 dagen na de inbeslagneming worden gegeven.⁵⁹ Het is geldig voor een periode van 3 dagen, gerekend vanaf de inbeslagneming (lid 1). Daarna kan een nieuw bevel worden gegeven, voor de periode van ten hoogste 3 maanden, wederom gerekend vanaf het moment van inbeslagneming (lid 2).⁶⁰ Het criterium om een bevel op grond van lid 2 te mogen geven is wel strenger dan dat van lid 1. Op grond van lid 1 is alleen onderzoeksbelang vereist. Het bevel van lid 2 mag alleen worden gegeven wanneer 'het belang van het onderzoek dit dringend vordert'.

Is een bevel voor een nog langere periode noodzakelijk, dan kan de termijn die is bepaald in het bevel dat op grond van lid 2 is gegeven, opnieuw na machtiging van de RC, door de OvJ worden verlengd met een periode van ten hoogste 3 maanden (lid 3).⁶¹ Er mag vaker worden verlengd, maar de totale periode mag de 6 maanden niet overstijgen. Het derde lid is in de wet opgenomen als gevolg van het aannemen van 2 amendementen door de Tweede Kamer.⁶² Het ene amendement heeft ervoor gezorgd dat na 3 maanden verlenging mogelijk is. Het andere heeft de totale periode gemaximeerd tot 6 maanden.

De termijn van leden 1-3 heeft geen betrekking op de geldigheidsduur van het bevel, maar op de tijd die sinds de inbeslagneming is verstreken. Het moment waarop de officier van justitie het bevel kan geven, is in de wet niet beperkt. Dit betekent dat het mogelijk is dat bijvoorbeeld pas 8 maanden na de inbeslagneming van een apparaat voor het eerst een bevel wordt gegeven, omdat pas dan de beveiliging van het apparaat is doorbroken.⁶³ Wanneer in dit geval een bevel wordt gegeven, zal daarin kunnen worden bepaald dat gegevens

⁵⁷ *Kamerstukken II 2021/22, 35869, nr. 3 (MvT), p. 49.*

⁵⁸ Volgens het oorspronkelijke wetsvoorstel was geen machtiging van de RC vereist voor de eerste periode van 3 dagen. Dat toetsing door de RC – ook bij artikel 557 Sv – vereist is, is het gevolg van het aannemen van twee amendementen (*Kamerstukken II 2021/22, 35869, nr. 20 en 21*).

⁵⁹ Anders dan de Commissie-Koops, waren de Minister van Justitie en Veiligheid en de Minister van Rechtsbescherming van opvatting dat ook voor onderzoek gedurende de eerste dagen na inbeslagneming een bevoegdheid vereist is (*Kamerstukken II 2021/22, 35869, nr. 3 (MvT), p. 41*). Dit standpunt is niet toegelicht.

⁶⁰ Ook wanneer binnen 3 dagen na inbeslagneming geen bevel is gegeven en de wenselijkheid daarvan pas later blijkt, kan de OvJ dit bevel geven, wederom na machtiging door de RC (lid 2).

⁶¹ Wetstechnisch is hier iets misgegaan. In lid 3 gaat het om verlenging van het bevel, terwijl bedoeld zal zijn dat de termijn vanaf de inbeslagneming kan worden verlengd.

⁶² *Kamerstukken II 2021/22, 35869, nr. 14 en 22.*

⁶³ *Kamerstukken I, 2021/22, 35869, C, p. 9.*

die tot en met 6 maanden na de beslagneming zijn binnengekomen, mogen worden vastgelegd. Gegevens die in de laatste 2 maanden voor het doorbreken van de beveiliging op het apparaat zijn ontvangen, mogen dus niet worden vastgelegd.

Het bevel van de OvJ moet volgens artikel 556 lid 4 Sv schriftelijk worden gegeven. Bij dringende noodzaak kan het bevel mondeling worden gegeven, maar dan moet het volgens lid 5 alsnog binnen 3 dagen op schrift worden gesteld. Het bevel moet volgens lid 4 de volgende gegevens bevatten:

- a. het strafbaar feit en indien bekend de naam of anders een zo nauwkeurig mogelijke aanduiding van de verdachte;
- b. de feiten of omstandigheden waaruit blijkt dat de voorwaarden, bedoeld in het eerste lid zijn vervuld;
- c. de naam of een zo nauwkeurig mogelijke aanduiding van de gebruiker van het in beslag genomen geautomatiseerd werk;
- d. het soort geautomatiseerd werk;
- e. de wijze waarop aan het bevel uitvoering wordt gegeven, en
- f. de geldigheidsduur van het bevel.

Het bevel vervalt volgens lid 8 zodra het beslag wordt beëindigd vanwege het ontbreken van belang bij het beslag (art. 116 lid 1 Sv). Ook de machtiging van de RC moet schriftelijk worden verleend en kan in geval van dringende noodzaak in eerste instantie mondeling worden afgegeven (lid 6). De artikelen 125k, 125l en 125n Sv zijn van overeenkomstige toepassing verklaard op de bevoegdheid van artikel 556 Sv. Deze bepalingen zien op het verkrijgen van toegang tot het geautomatiseerde werk, onderzoek bij een verschoningsgerechtigde en het vernietigen van verkregen gegevens.

In de MvT wordt opgemerkt dat de beslagene niet apart op de hoogte hoeft te worden gesteld van het onderzoek aan het in beslag genomen geautomatiseerd werk. Wel moet in een proces-verbaal worden vastgelegd welk onderzoek heeft plaatsgevonden en wat dat heeft opgeleverd.⁶⁴

Mensenrechtelijke aspecten

Het onderzoek doen aan de inhoud van een in beslag genomen geautomatiseerd werk maakt inbreuk op het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, ook wel recht op privacy genoemd. Die inbreuk zal in veel gevallen al snel vrij groot zijn, omdat door kennisneming van gegevens op smartphones en computers al snel een vrij compleet beeld van aspecten van iemand privéleven kan ontstaan. Het onderscheid dat de Hoge Raad in het Smartphone-arrest heeft gemaakt tussen beperkte en meer dan beperkte inbreuken, is in artikel 556 Sv niet overgenomen.⁶⁵ Ook wanneer sprake zou zijn van een beperkte inbreuk, moeten de voorschriften van artikel 556 Sv in acht worden genomen. In de MvT wordt uiteengezet dat inbreuken op artikel 8 EVRM alleen toelaatbaar zijn wanneer aan drie cumulatieve voorwaarden is voldaan: (1) de inbreuk moet zijn voorzien bij wet, (2) met de inbreuk moet een legitiem doel worden nagestreefd en (3) de inbreuk moet noodzakelijk zijn in een democratische samenleving. Bij dit laatste zijn de uitgangspunten van subsidiariteit en proportionaliteit van belang. Artikel 556 Sv is een wet in formele zin, waarmee een

⁶⁴ *Kamerstukken II 2021/22*, 35869, nr. 3 (MvT), p. 46.

⁶⁵ Hierbij zij opgemerkt dat dit arrest geen betrekking heeft op de kennisneming van na de inbeslagneming binnengekomen gegevens.

legitiem doel wordt nagestreefd, te weten de opsporing van strafbare feiten.⁶⁶ In de wettelijke regeling zijn volgens de MvT passende waarborgen opgenomen voor het in acht nemen van de subsidiariteit en proportionaliteit, terwijl de bevoegdheden alleen mogen worden ingezet wanneer voldoende onderzoeksbelang bestaat.⁶⁷ Ten aanzien van de proportionaliteit wordt gewezen op de beperkte termijnen waarvoor de officier van justitie een bevel mag afgeven en op de verplichte betrokkenheid van de RC wanneer een langere toepassingsperiode noodzakelijk wordt geacht. Op deze manier worden willekeurige inbreuken en misbruik van de bevoegdheid tegengegaan.⁶⁸

Doel van de wettelijke regeling

Het is voor de opsporingsautoriteiten onduidelijk of kennis mag worden genomen van gegevens die na inbeslagneming van een geautomatiseerd werk daarop binnenkomen, aldus de MvT.⁶⁹ Artikel 556 Sv maakt duidelijk onder welke voorwaarden dit toegelaten is. Op deze manier wordt normatieve duidelijkheid gecreëerd. Het doel van de bevoegdheid lijkt te zijn om belemmeringen in de opsporing van strafbare feiten weg te nemen, die het gevolg zijn van technologische ontwikkelingen waarmee in het wetboek eerder geen rekening is gehouden.

Na inbeslagneming van een geautomatiseerd werk onderzoek doen naar gegevens die op een zich elders bevindend geautomatiseerd werk zijn opgeslagen (art. 557 Sv)

Inhoud van de wettelijke regeling

Op smartphones en andere geautomatiseerde werken worden dikwijls gegevens geraadpleegd die zich op een geautomatiseerd werk (server) elders bevinden. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan foto's en andersoortige bestanden die via een *cloud*-opslagdienst als Dropbox, iCloud, Picasa of Google Drive in de *cloud* zijn geplaatst en die via een smartphone of computer kunnen worden geraadpleegd.⁷⁰ Chatberichten staan niet steeds op een smartphone, maar kunnen via een smartphone worden ingezien. Bij een netwerkzoeking wordt onderzoek gedaan aan het zich elders bevindende geautomatiseerde werk. Dat zal doorgaans plaatsvinden door daarop in te loggen. Voor de netwerkzoeking die wordt uitgevoerd vanaf een geautomatiseerd werk dat tijdens een doorzoeking van een plaats is aangetroffen, geeft artikel 125j Sv bevoegdheid. Voor de netwerkzoeking op grond van artikel 557 Sv is het niet relevant of sprake is geweest van een doorzoeking. Het uitgangspunt van deze bepaling is dat een geautomatiseerd werk in beslag is genomen.

De netwerkzoeking kan, maar hoeft niet te worden uitgevoerd vanaf het in beslag genomen apparaat. Het gebruik van een apparaat van de verdachte kan onwenselijk zijn. In de MvT wordt opgemerkt dat het mogelijk is dat op afstand een wiscommando wordt gegeven zodra verbinding met internet wordt gemaakt. Ook zou de hashwaarde (controlegetal) kunnen

⁶⁶ Dit valt blijkens de EHRM-jurisprudentie onder het in artikel 8 lid 2 genoemde doel 'prevention of disorder or crime'. Zie bijvoorbeeld EHRM 25 februari 2003, appl.nr. 51772/99 (Roemen & Schmit/Luxemburg), § 50.

⁶⁷ Er wordt niet uitgelegd welke waarborgen dat precies zijn. Vermoedelijk wordt bedoeld op de termijnen die in acht moeten worden genomen. Dat de subsidiariteit en proportionaliteit in acht moeten worden genomen, komt niet expliciet tot uitdrukking in de wettelijke bepaling.

⁶⁸ *Kamerstukken II 2021/22*, 35869, nr. 3 (MvT), p. 26-27.

⁶⁹ *Kamerstukken II 2021/22*, 35869, nr. 3 (MvT), p. 42.

⁷⁰ *Kamerstukken II 2021/22*, 35869, nr. 3 (MvT), p. 47.

worden gewijzigd of zouden belangrijke gegevens overschreven kunnen worden. In de praktijk zijn andere manieren ontwikkeld om een forensisch verantwoorde netwerkzoeking uit te voeren. Zo komt het volgens de MvT in de praktijk voor dat de boekhouding van een bedrijf zich in de *cloud* bevindt en een systeembeheerder inlogt op de *cloud*, waarna gegevens die daar worden beheerd, worden veiliggesteld door opsporingsambtenaren. Het komt in de praktijk ook voor dat een opsporingsambtenaar met een laptop van de opsporingsdienst inlogt op de locatie elders. Deze laatste methode heeft volgens de MvT als voordeel dat het hele proces goed kan worden gelogd en dat ook meteen een hashwaarde kan worden berekend van de vastgelegde gegevens. Binnen de opsporing zijn methoden beschikbaar voor het uitvoeren van een forensisch integere *cloud*-doorzoeking.⁷¹

De regeling van artikel 557 Sv komt grotendeels overeen met die van artikel 556 Sv. Zo zijn de termijnen en de personen die over de bevoegdheden dienen te beslissen, gelijk. Een verschil met artikel 556 Sv is dat artikel 557 Sv kan worden toegepast ten aanzien van zowel gegevens die ten tijde van de inbeslagneming al waren opgeslagen op de server elders als gegevens die pas later zijn opgeslagen. Artikel 556 Sv is beperkt tot gegevens die na het moment van inbeslagneming zijn opgeslagen.⁷² Van deze gegevens mag worden 'kennisgenomen' en zij mogen worden vastgelegd. Volgens artikel 557 Sv mag 'onderzoek worden gedaan' naar gegevens en mogen deze worden vastgelegd. Wat met de gegevens mag worden gedaan, is dus op verschillende manieren verwoord. Het is niet duidelijk of daarmee een inhoudelijk verschil is beoogd. Verder heeft artikel 557 Sv alleen betrekking op gegevens 'die redelijkerwijs nodig zijn om de waarheid aan de dag te brengen.' Een dergelijk relevantiecriterium ontbreekt in artikel 556 Sv. In het kader van een netwerkzoeking op grond van artikel 557 Sv mogen alleen gegevens worden vastgelegd 'die redelijkerwijs nodig zijn om de waarheid aan de dag te brengen'.⁷³ Dat is een verschil met artikel 556 Sv, waarin geen beperking tot relevante gegevens is aangebracht. Een laatste verschil kan worden gevonden in artikel 557 lid 4 Sv. Daarin is bepaald dat de toegang tot het zich elders bevindende geautomatiseerd werk beperkt is tot die gegevens waartoe de gebruiker van het in beslag genomen geautomatiseerd werk toegang heeft. Een vergelijkbare bepaling is opgenomen in artikel 125j lid 2 Sv. In die bepaling wordt echter gesproken van de 'rechthebbende tot het geautomatiseerd werk'. In artikel 557 lid 4 Sv wordt de term 'gebruiker van het in beslag genomen geautomatiseerd werk' gehanteerd. Deze formulering is aanbevolen door de Commissie-Koops.⁷⁴ De reden hiervoor is dat de persoon onder wie het geautomatiseerde werk in beslag is genomen, niet de gebruiker daarvan hoeft te zijn. Het kan iemand zijn die het apparaat alleen beschikbaar had. Om vast te stellen wie de gebruiker is, kan worden onderzocht op wiens mail-, chat- of social media-account is ingelogd. Het kan voorkomen dat meer personen gebruik maken van hetzelfde apparaat. In dat geval zijn er meer gebruikers. Het is ook denkbaar dat een gebruiker geen recht heeft gehad om het apparaat te gebruiken. Als voorbeeld wordt in de MvT genoemd de situatie dat de dief van een smartphone met die smartphone heeft ingelogd op een account dat aan hem toebehoort. In dat geval is er alleen onderzoeksbelang ten aanzien van de dief en niet ten aanzien van de eigenaar van de telefoon. Bij het bepalen tot welke onderdelen van een netwerk rechtmatige toegang bestaat, is

⁷¹ *Kamerstukken II 2021/22*, 35869, nr. 3 (MvT), p. 49-50. Deze passages uit de MvT zijn gebaseerd op het rapport van de Commissie-Koops.

⁷² Op het onderzoek van historische gegevens is de normering van het Smartphone-arrest - HR 4 april 2017, ECLI:NL:HR:2017:592, NJ 2017/230 – van toepassing.

⁷³ Dat is ook het geval bij de netwerkzoeking op grond van artikel 125j Sv.

⁷⁴ Commissie-Koops 2018, p. 112.

de situatie ten tijde van de inbeslagneming doorslaggevend. Dit impliceert dat de netwerkzoeking ook kan worden uitgevoerd wanneer de gebruiker na de inbeslagneming een contract heeft beëindigd.⁷⁵

De bevoegdheid tot netwerkzoeking heeft blijkens artikel 557 lid 1 Sv betrekking op 'gegevens die ten tijde van de inbeslagneming waren opgeslagen of gedurende een periode van 3 dagen na de inbeslagneming zijn opgeslagen op dat elders aanwezige geautomatiseerd werk en die redelijkerwijs nodig zijn om de waarheid aan de dag te brengen'. In de MvT wordt overwogen dat een netwerkzoeking niet kan worden uitgevoerd zonder de reële kans op nieuwe berichten.⁷⁶ Het criterium van noodzakelijkheid voor de waarheidsvinding ('redelijkerwijs nodig') komt niet voor in artikel 556 lid 1 Sv. In de MvT wordt niet uitgelegd waarom hier is gekozen voor een nadere inkadering van de bevoegdheid. Een mogelijke reden hiervoor is dat bij een netwerkzoeking ook toegang kan worden verkregen tot data die aan andere gebruikers dan de gebruiker van het in beslag genomen geautomatiseerde werk toebehoren en het onwenselijk is om die vast te leggen wanneer geen duidelijk relevantie voor de opsporing bestaat.

In een eerder concept van het wetsvoorstel was in artikel 557 Sv uitgegaan van andere, kortere, termijnen dan in artikel 556 Sv. In het bij de Tweede Kamer ingediende wetsvoorstel zijn de termijnen in beide bepalingen gelijkgetrokken, mede naar aanleiding van wetgevingsadviezen van het openbaar ministerie en de opsporingsdiensten. De wenselijkheid van een netwerkzoeking komt soms pas aan het licht wanneer het in beslag genomen geautomatiseerd werk is onderzocht. Dat kan een reden zijn waarom pas enige tijd na de inbeslagneming een bevel tot netwerkzoeking wordt gegeven. Zodra het beslag eindigt, moet ook de netwerkzoeking worden beëindigd (art. 557 lid 5 jo. 556 lid 8 Sv).

Mensenrechtelijke aspecten

De mensenrechtelijke aspecten van de netwerkzoeking zijn dezelfde als die hiervoor ten aanzien van artikel 556 Sv zijn besproken.

Doel van de wettelijke regeling

In de MvT wordt ingegaan op technologische ontwikkelingen. Gegevens staan steeds vaker niet op de smartphone of laptop zelf, maar in de *cloud*. De gegevens zijn met de smartphone te raadplegen doordat deze door middel van een app verbinding maakt met de *cloud*. Wanneer een opsporingsdienst hetzelfde doet, is sprake van een netwerkzoeking.⁷⁷ Als de opsporingsdiensten dergelijke netwerkzoekingen na de inbeslagneming van een apparaat niet mogen uitvoeren, is dat een belemmering voor de opsporing. Het doel van de bevoegdheid is daarmee om strafbare feiten beter te kunnen opsporen.

Tegen de wil van een gebruiker in ongedaan maken van de biometrische beveiliging van een in beslag genomen geautomatiseerd werk of van de biometrische versleuteling van zich daarop bevindende gegevens (art. 558 Sv)

Inhoud van de wettelijke regeling

Artikel 558 Sv geeft aan iedere opsporingsambtenaar de bevoegdheid om de biometrische beveiliging van een geautomatiseerd werk te doorbreken of biometrische versleuteling van

⁷⁵ Kamerstukken II 2021/22, 35869, nr. 3 (MvT), p. 50.

⁷⁶ Kamerstukken II 2021/22, 35869, nr. 3 (MvT), p. 48.

⁷⁷ Kamerstukken II 2021/22, 35869, nr. 3 (MvT), p. 40 en 47.

gegevens op dat geautomatiseerde werk te doorbreken. Om dat te doen, mag de opsporing ambtenaar maatregelen treffen die daartoe redelijkerwijs noodzakelijk zijn. Die kunnen inhouden dat proportioneel geweld wordt toegepast jegens degene die redelijkerwijs vermoed kan worden dat hij de beveiliging of versleuteling ongedaan kan maken. Hierbij kan volgens de MvT bijvoorbeeld worden gedacht aan het vasthouden van een vinger en die met enige kracht op een sensor duwen, het openen van een ooglid ten behoeve van een irisscan en het met gepaste kracht stilhouden van een hoofd ten behoeve van een gezichtsscan.⁷⁸

In artikel 558 Sv is niet gekozen voor het ongedaan maken van iedere biometrische beveiliging, maar van alleen beveiliging 'in de vorm van een vingerafdruk of een opname van de iris of het gezicht'. De Commissie-Koops verwachtte in 2018 in dat in de toekomst ook andere lichaamskenmerken voor biometrische beveiliging zouden kunnen gebruikt.⁷⁹ Ondanks deze verwachting, die in de MvT is genoemd, is ervoor gekozen om in artikel 558 Sv een limitatieve opsomming van biometrische kenmerken op te nemen. Dit heeft als gevolg dat een biometrische beveiliging door middel van bijvoorbeeld aderpatronen niet ongedaan mag worden gemaakt op grond van deze bepaling. Praktisch zal in het kader van de pilot geen sprake zijn van een beperking voor de opsporing, omdat kan worden teruggevallen op het arrest waarin de Hoge Raad het treffen van maatregelen om biometrische ontsluiting mogelijk te maken toelaatbaar heeft geacht.⁸⁰ In de MvT wordt de keuze voor de limitatieve opsomming niet uitgelegd. Er wordt slechts opgemerkt dat nu nog niet voor is gekozen voor een techniekonafhankelijke formulering en dat een doel van de pilots is om te achterhalen welke andere vormen van biometrische beveiliging in de praktijk worden gebruikt.⁸¹

Mensenrechtelijke aspecten

In de MvT wordt ook ingegaan op de jurisprudentie van het EHRM en de Hoge Raad die in § 2.3.1 onder 3 is besproken. Volgens de MvT vormt het gedwongen dulden van biometrische ontsluiting van een geautomatiseerd werk een relatief lichte inbreuk op de lichamelijke integriteit. De mate van dwang die toegestaan is, wordt genormeerd door de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit. De toepassing van de bevoegdheid van artikel 558 Sv is met waarborgen omkleed, doordat een bevel van de OvJ vereist is. De toepassing van artikel 558 Sv zal daarom verenigbaar zijn met nemo tenetur.⁸²

Doel van de wettelijke regeling

Het doel van de bevoegdheid is om toegang te krijgen tot in beslag genomen geautomatiseerde werken, zodat daaraan onderzoek kan worden verricht en eventueel een netwerkzoeking kan worden uitgevoerd. Artikel 558 Sv is op die manier een steunbevoegdheid voor de uitoefening van bevoegdheden die in de artikelen 556 en 557 Sv zijn gegeven.⁸³ Met de invoering van artikel 558 Sv wordt een wettelijke grondslag gegeven aan het ongedaan maken van een biometrische beveiliging en het daarbij kunnen toepassen van dwang. Er is grotendeels sprake van codificatie van de jurisprudentie van de Hoge Raad.

⁷⁸ *Kamerstukken II 2021/22*, 35869, nr. 3 (MvT), p. 25.

⁷⁹ Commissie-Koops 2018, p. 104.

⁸⁰ HR 9 februari 2021, ECLI:NL:HR:2021:202, NJ 2021/120. In de arrondissementen waar de GNB-pilot niet plaatsvindt, vormt dit arrest nog steeds de grondslag voor dergelijke maatregelen.

⁸¹ *Kamerstukken II 2021/22*, 35869, nr. 3 (MvT), p. 54.

⁸² *Kamerstukken II 2021/22*, 35869, nr. 3 (MvT), p. 25-26.

⁸³ Plan van aanpak pilot GNB 2021, p. 11.

3.4 Nieuw Wetboek van Strafvordering

In het voorgestelde nieuwe wetboek is, in Boek 2 (het opsporingsonderzoek) een aparte Titel 7.3 opgenomen, met als titel 'Onderzoek van gegevens'. De bepalingen van Titel 7.3 zijn opgenomen in Bijlage 3 bij dit rapport. Voor dit onderzoek zijn de volgende bepalingen het meest van belang:

- 2.7.38: onderzoek aan gegevens in een (digitale-gegevensdrager of) geautomatiseerd werk
- 2.7.39: onderzoek aan gegevens die na inbeslagneming op een geautomatiseerd werk zijn opgeslagen
- 2.7.40: netwerkzoeking (zowel bij een fysieke doorzoeking als na inbeslagneming)
- 2.7.41: maatregelen ter bevrozing van gegevens op een in beslag genomen geautomatiseerd werk, in afwachting van een bevel van de OvJ
- 2.7.42: bevel tot doorbreking van een beveiliging of ontsluiting van gegevens (lid 1) en doorbreking van een biometrische beveiliging (lid 2)
- 2.7.56: bevel tot toegankelijkmaking van gegevens

In de normering van de bevoegdheden tot het uitvoeren van onderzoek naar (digitale) gegevens, is – in navolging van het Smartphone-arrest van de Hoge Raad⁸⁴ en het rapport van de Commissie-Koops⁸⁵ – een driedeling gemaakt in typen onderzoek:

1. *Onderzoek met een geringe inbreuk op de persoonlijke levenssfeer*
De opsporingsambtenaar is bevoegd om zelfstandig onderzoek te doen naar gegevens op een geautomatiseerd werk. Hiervoor wordt geen wettelijke bevoegdheid ingevoerd.
2. *Stelselmatig onderzoek: op voorhand is redelijkerwijs voorzienbaar dat een min of meer volledig beeld van bepaalde aspecten van het persoonlijk leven van betrokkene kan worden verkregen.*⁸⁶
Alleen op bevel van de OvJ mag het onderzoek van gegevens op een geautomatiseerd werk worden uitgevoerd (art. 2.7.38 lid 1).
3. *Ingrijpend stelselmatig onderzoek: er is sprake van een zeer ingrijpende inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van betrokkene.*⁸⁷
Alleen op bevel van de OvJ én met machtiging van de RC mag het onderzoek van gegevens op een geautomatiseerd werk worden uitgevoerd (art. 2.7.38 lid 2).

In de MvT wordt uiteengezet hoe de typen onderzoek van elkaar kunnen worden onderscheiden.⁸⁸

Wanneer de OvJ een bevel heeft gegeven voor het uitvoeren van een stelselmatig onderzoek of een ingrijpend stelselmatig onderzoek en sprake is van een in beslag genomen apparaat, omvat dit bevel de bevoegdheid om onderzoek te doen naar gegevens die binnen 3 dagen na de inbeslagneming op het apparaat zijn binnengekomen (art. 2.7.39 lid 1). Daarvoor hoeft dus geen apart bevel te worden gegeven. Wanneer het belang van het onderzoek het

⁸⁴ HR 4 april 2017, ECLI:NL:HR:2017:592, NJ 2017/230.

⁸⁵ Commissie-Koops 2018, p. 33 e.v.

⁸⁶ Kamerstukken II 2022/23, 36327, nr. 3 (MvT), p. 41.

⁸⁷ Kamerstukken II 2022/23, 36327, nr. 3 (MvT), p. 42.

⁸⁸ Kamerstukken II 2022/23, 36327, nr. 3 (MvT), p. 568-577.

dringend vereist, kan de OvJ bevelen dat de termijn van 3 dagen wordt verlengd tot maximaal 3 maanden. Daarvoor is een machtiging van de RC vereist (art. 2.7.39 lid 2 Sv).

De netwerkzoeking is geregeld in artikel 2.7.40. In lid 1 is een tweedeling gemaakt in typen onderzoeken. Voor een niet-ingrijpend stelselmatig onderzoek van gegevens in een geautomatiseerd werk elders volstaat een bevel van de OvJ. Is sprake van ingrijpende stelselmatig onderzoek, dan is daarnaast een machtiging van de RC vereist. In leden 2 en 3 wordt een onderscheid gemaakt tussen de netwerkzoeking die wordt uitgevoerd in het kader van een doorzoeking van een plaats (equivalent van art. 125j Sv) en de netwerkzoeking die wordt uitgevoerd na inbeslagneming van een apparaat (equivalent van art. 557 Sv). In deze leden wordt, kort gezegd, bepaald dat het onderzoek zich niet mag uitstrekken tot gegevens waartoe de rechthebbende geen toegang heeft. Ten aanzien van de netwerkzoeking na inbeslagneming wordt in lid 5 bepaald dat het bevel van de OvJ 3 dagen geldig is. Daarna kan het worden verlengd tot maximaal 3 maanden, maar daarvoor is een machtiging van de RC vereist.

In artikel 2.7.41 is bepaald dat in afwachting van het bevel van de OvJ maatregelen mag nemen die redelijkerwijs noodzakelijk zijn ter voorkoming van wegmaking, onbruikbaarmaking, wijziging of verlies van gegevens. In artikel 2.7.56 wordt de bevoegdheid tot ontoegankelijkmaking van gegevens gegeven.

Tussen de artikelen 556-557 Sv en het wetsvoorstel kunnen de volgende relevante verschillen worden vastgesteld:⁸⁹

- Op grond van de artikelen 556 en 557 Sv kan de periode waarbinnen het onderzoek mag worden uitgevoerd worden verlengd tot maximaal 6 maanden na het moment van inbeslagneming. In artikelen 2.7.39 en 2.7.40 is deze termijn beperkt tot 3 maanden.
- Op grond van artikel 2.7.39 mogen gegevens die binnen 3 dagen na inbeslagneming op het apparaat zijn ontvangen zonder nader bevel worden onderzocht wanneer het bevel tot het uitvoeren van stelselmatig onderzoek is afgegeven. Op grond van artikel 556 lid 1 Sv is daarvoor een afzonderlijk bevel nodig en bovendien een machtiging van de RC.
- Op grond van artikel 2.7.40 lid 5 is voor een netwerkzoeking na inbeslagneming van een geautomatiseerd werk gedurende de eerste 3 dagen na de inbeslagneming geen machtiging van de RC vereist. Volgens artikel 557 Sv is in alle gevallen waarin na inbeslagneming een netwerkzoeking wordt uitgevoerd, een machtiging van de RC vereist.
- In de artikelen 2.7.39 en 2.7.40 wordt bevoegdheid gemaakt tot het uitvoeren van 'onderzoek van gegevens' die ofwel later op een apparaat binnenkomen ofwel zich op een geautomatiseerd werk elders bevinden. Hier kan in de terminologie een verschil worden vastgesteld met de artikelen 556 en 557 Sv, waarin bevoegd wordt gemaakt het kennismaken en vastleggen van gegevens. In artikel 2.1.1 wordt echter een definitie van 'onderzoek van gegevens' gegeven: 'het geheel aan handelingen dat moet worden verricht om gegevens over te nemen of daarvan kennis te nemen'.
- Op grond van artikel 557 Sv is het niet toegestaan om gegevens ontoegankelijk te maken. Artikel 2.7.56 biedt die mogelijkheid wel.

⁸⁹ In de MvT wordt erkend dat er verschillen zijn tussen de bepalingen van de Innovatiewet Strafvordering en het wetsvoorstel.

De bevoegdheid om een biometrische beveiliging of versleuteling te doorbreken (artikel 2.7.43 lid 2) wijkt in een aantal opzichten af van artikel 558 Sv:

- Artikel 558 Sv is alleen van toepassing na inbeslagneming van een geautomatiseerd werk. Artikel 2.7.43 lid 2 kan ook worden toegepast zonder dat het apparaat in beslag is genomen. Gezien artikel 2.7.43 lid 1 lijkt het daarbij te kunnen gaan om de situatie dat tijdens de betreding of doorzoeking van een plaats wordt geconstateerd dat een beveiliging of ontsleuteling is aangebracht op een geautomatiseerd werk.
- Artikel 558 Sv heeft betrekking op een geautomatiseerd werk of gegevens die daarop staan. Volgens artikel 2.7.43 lid 1 is de daarin geregelde bevoegdheid ook van toepassing op delen van het apparaat. Op die manier wordt voorkomen dat het apparaat wel mag worden geopend maar specifieke apps die daarop staan, en die dikwijls afzonderlijk beveiligd zijn, niet.
- In artikel 558 wordt een limitatieve opsomming gegeven van de biometrische kenmerken ten aanzien waarvan de OvJ mag bevelen dat de beveiliging of versleuteling ongedaan mag worden. In artikel 2.7.43 lid 2 wordt geen opsomming gegeven van biometrische kenmerken, maar is aangegeven dat de toepassing van deze bepaling beperkt is tot 'bij algemene maatregel van bestuur aangewezen biometrische kenmerken'.

In 4.6 en 5.6 worden aanbevelingen worden gedaan voor aanpassing en aanvulling van de voorgestelde regeling.

4 Onderzoek naar gegevens (art. 556 en 557 Sv)

4.1 Nulmeting

4.1.1 Uitvoering van nulmeting

Vóór aanvang van de pilot was het mogelijk om de opsporingshandelingen waartoe de artikelen 556 en 557 Sv de bevoegdheid verlenen, uit te voeren wanneer de RC daartoe een bevel gaf op grond van artikel 181 jo. 177 Sv. Zie daarover 3.1. Wij hebben een nulmeting uitgevoerd door respondenten van de betrokken opsporingsdiensten, het OM en het kabinet RC te bevragen over hun ervaringen met deze werkwijze.

4.1.2 Werkwijze

Op grond van artikel 181 Sv vordert de OvJ bij de RC dat deze onderzoekshandelingen zal verrichten. Wanneer de RC de vordering toewijst, kan deze op grond van artikel 177 Sv aan een opsporingsambtenaar bevelen dat deze het gevorderde onderzoek feitelijk uitvoert. Het komt weinig voor dat de genoemde procedure wordt gevolgd in gevallen waarin geen wettelijke bevoegdheid bestaat voor de uit te voeren onderzoekshandelingen.

Wanneer de route via de RC wordt bewandeld, is weliswaar geen sprake van een wettelijke regeling met betrekking tot de desbetreffende handelingen, maar bestaat wel een wettelijke bevoegdheid die analoog kan worden toegepast.⁹⁰ In 3.1 is beschreven dat rechters op grond van analoge toepassing van de artikelen 125j en 126ng Sv opdracht hebben gegeven tot een netwerkzoeking. Een geïnterviewde RC heeft aangegeven dat deze werkwijze maar sporadisch is gevolgd. Omdat geen wettelijke normering bestaat voor de gevraagde handelingen, moet de RC vaststellen onder welke voorwaarden deze mogen worden toegepast. Dat vergt onderzoek naar de (uitgangspunten van de) wettelijke regeling en naar besluiten van andere RC's en de onderbouwing daarvan. Vaak vindt overleg met collega's plaats voordat het bevel wordt gegeven.

Omdat er geen sprake is van een vaststaande normering, is het onzeker of de RC zal meegaan in het door de OvJ gevorderde onderzoek. Het is denkbaar dat de ene RC dat wel doet en de andere niet. Er is daardoor sprake van weinig zekerheid dat de medewerking van de RC zal worden verkregen als de OvJ daartoe een vordering doet.

⁹⁰ Wanneer wel een wettelijke bevoegdheid voor de desbetreffende onderzoekshandelingen bestaat, kan de route via de RC volgens een geïnterviewde RC niet worden gebruikt om de wettelijke voorwaarden te omzeilen. Zo zou de RC onder de pilot niet mogen bepalen dat gegevens die toen maanden na inbeslagneming op een in beslag genomen apparaat zijn vastgelegd, mogen worden vastgelegd, omdat de maximumtermijn in artikel 557 op maximaal 6 maanden is gesteld.

4.1.3 Doorlooptijd

De doorlooptijd is langer dan wanneer een machtiging wordt gevorderd voor onderzoekshandelingen waarin bij wet is voorzien.⁹¹ De langere doorlooptijd hangt samen met de behoefte bij de RC om onderzoek te doen en overleg te plegen met collega's.

4.1.4 Werklast

De werklast kan niet in uren worden uitgedrukt. De RC is meer tijd kwijt met onderzoek en overleg dan wanneer een wettelijke bevoegdheid bestaat. Het is aannemelijk dat de werklast bij OvJ ook groter is omdat de voorbereiding van de vordering meer inspanningen vergt en omdat een meer uitvoerig overleg met de RC noodzakelijk zal zijn ten opzichte van de situatie waarin wel een wettelijke bevoegdheid bestaat.

4.2 Inrichting, uitvoering en bijstelling van de pilot

4.2.1 Selectie van zaken en aantal zaken

Selectie van zaken

De toepassing van de pilotbevoegdheden is niet beperkt tot bepaalde soorten strafbare feiten of situaties. De bevoegdheden zijn dan ook toegepast ter zake van uiteenlopende soorten strafbare feiten, in gevallen waarin de toepassing van de bevoegdheden toegevoegde waarde voor de opsporing leek te kunnen hebben.

Aantal zaken

In Tabel 1 wordt een overzicht gegeven van het aantal gevallen waarin toepassing van de pilotbevoegdheden is geregistreerd bij het OM. Het gaat ten aanzien van de artikelen 556 en 557 Sv om de gevallen waarin een bevel is gegeven tot toepassing van de bevoegdheid ten aanzien van een specifiek apparaat.⁹² Niet alle bevelen zijn feitelijk uitgevoerd. Zo is het voorgekomen dat een apparaat is gewist nadat een internetverbinding werd gemaakt, waardoor geen nieuwe gegevens zijn binnengekomen.

Op grond van interviews is het aannemelijk dat in vrij veel zaken naast artikel 556 ook artikel 557 Sv is toegepast, omdat dikwijls combibevelen zijn afgegeven. Ten aanzien van de KMar, de Rijksrecherche en de BOD-en wordt dit in de aangeleverde cijfers bevestigd. Omdat ten aanzien van hetzelfde apparaat verschillende bevelen zijn afgegeven, is het aantal individuele apparaten kleiner dan het aantal gegeven bevelen. Het aantal toepassingen per periode is blijkens de OM-cijfers vrij stabiel: gemiddeld per periode 16-18 per maand ten aanzien van artikel 556 Sv en 24-29 per maand ten aanzien van art. 557 Sv. In de loop van de pilot is artikel 556 iets minder toegepast, terwijl artikel 557 Sv juist iets vaker is ingezet.

Een belangrijke kanttekening bij deze cijfers is dat de indruk bestaat dat niet alle toepassingen zijn geregistreerd. Respondenten van de politie hebben de indruk dat niet alle toepassingen worden geregistreerd in de politiesystemen. Hoewel de cijfers dus geen volledig

⁹¹ De doorlooptijd is ook langer dan wanneer een machtiging wordt gevorderd op grond van artikel 557 Sv.

⁹² Uit de ons beschikbare data kan niet worden afgeleid of het is voorgekomen dat een OvJ of een RC heeft geweigerd om een bevel dan wel machtiging af te geven.

overzicht geven van de toepassing van de pilotbevoegdheden, volgt er wel een algemeen beeld uit.

Tabel 1: Aantal toepassingen van de GNB-bevoegdheden over 13 maanden.

Periode	Aantal maanden	Art. 556	Art. 557	Totaal
1 maart 2023-1 juni 2023	3	55	73	128
1 juni 2023-1 november 2023	5	81	136	217
1 november 2023-1 april 2024	5	78	147	225
totaal	13	214	356	570
Gemiddeld aantal toepassingen per maand		16	27	43

Anders dan de politie, hebben de andere bij de pilot GNB betrokken opsporingsdiensten de toepassing van de pilotbevoegdheden in beginsel wel steeds geregistreerd in het registratiebestand. Ten aanzien van deze registratie is ons niet bekend of daadwerkelijk alle gevallen zijn geregistreerd.⁹³ In Tabel 2 wordt een overzicht gegeven van de geregistreerde aantallen bevelen.

Tabel 2: Totale aantal toepassingen van de GNB-bevoegdheden tot 1 juli 2024.

Opsporingsdienst	Art. 556	Art. 557
KMar	3	5
Rijksrecherche	21	20
FIOD	7	21
NLA-IOD	1	0
NVWA	0	2

Respondenten hebben aangegeven dat artikel 557 Sv vaker wordt toegepast dan artikel 556 Sv. Dit wordt bevestigd in Tabel 1 en Tabel 2. De aantallen toepassingen en de verhoudingen tussen toepassing van artikel 556 en toepassing van artikel 557 Sv verschillen sterk per opsporingsdienst.

Veel respondenten hebben aangegeven dat de bevoegdheden van artikel 556 en 557 Sv minder vaak zijn ingezet dan was voorzien. Hiervoor zijn verschillende redenen genoemd. Ten eerste was het bestaan van de pilotbevoegdheden in het begin van de pilot vrij onbekend onder niet-opgeleide opsporingsambtenaren. Daardoor werd soms niet overwogen om de bevoegdheid toe te passen. Als de inzet van de bevoegdheden binnen een bepaalde eenheid of vestiging succesvol was geweest en dat bekend werd, was dat soms aanleiding om de bevoegdheden vaker in te zetten. Ten tweede is wel vaker overwogen om de pilotbevoegdheden in te zetten, maar werd uiteindelijk geen apparaat in beslag genomen. Ten derde zijn

⁹³ De aantallen komen min of meer overeen met de informatie die in interviews met medewerkers van de opsporingsdiensten is gegeven.

er soms andere manieren gevonden om de relevante informatie te verkrijgen, zoals het vorderen van gegevens.

4.2.2 Uitvoering van de pilot

Praktische werkwijze

Apparaten worden bij voorkeur in beslag genomen terwijl zij 'open' zijn, zodat de beveiliging niet hoeft te worden doorbroken.⁹⁴ Voordat een apparaat in beslag wordt genomen, worden zo mogelijk de instellingen daarvan zodanig aangepast dat geen signalen van buiten meer kunnen binnenkomen, om te voorkomen dat de inhoud van het apparaat wordt gewist – doordat een op afstand gegeven wiscommando wordt uitgevoerd – of aangepast. Bij smartphones en laptops betekent dit vaak dat het toestel door de opsporingsambtenaar op vliegtuigstand wordt gezet. Niet alle apparaten kennen echter een vliegtuigstand. Apparaten worden soms in een zogenoemde Faraday-zak gestopt. Dat is een zak die voorkomt dat signalen van buitenaf tot het apparaat kunnen doordringen. De politie beschikt ook over Faraday-ruimtes (Kooi van Faraday), waar het in beslag genomen apparaat uit de Faraday-zak kan worden gehaald om te worden onderzocht.⁹⁵ Daarvan wordt niet standaard gebruik gemaakt, maar alleen wanneer het vermoeden bestaat dat een wiscommando zou kunnen worden gegeven.

Het hangt van de specifieke omstandigheden af op welke manier het apparaat wordt onderzocht. Wanneer een verdachte is aangehouden en het relevant is om snel over gegevens te beschikken, kan bijvoorbeeld direct na de inbeslagneming de whatsapp-communicatie in een in beslag genomen smartphone worden bekeken. Het kan relevant worden geacht om snel kennis te nemen van communicatie tussen de persoon onder wie het apparaat in beslag is genomen en anderen. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan communicatie in een appgroep tussen de verdachte (onder wie een smartphone in beslag is genomen) en voortvluchtige medeverdachten van een overval. Daartoe zal verbinding moeten worden gemaakt met het internet door de vliegtuigmodus uit te schakelen, waarbij het risico bestaat dat de inhoud van de smartphone wordt gewist. De juridische grondslag voor het bekijken van de binnenkomende berichten is artikel 556 Sv.⁹⁶ Op grond van deze bepaling moet de OvJ toestemming geven en moet de RC een machtiging geven. In een situatie als deze worden het bevel en de machtiging in eerste instantie mondeling gegeven (art. 556 lid 5 en 6 Sv). In veel gevallen wordt het in beslag genomen apparaat niet ter plekke onderzocht, maar overgebracht naar het politiebureau, waar ten behoeve van het onderzoek aan de gegevens die erop staan, een zogenoemde *image* wordt gemaakt. Dit is een kopie van de complete inhoud. Het onderzoek wordt met behulp van software uitgevoerd aan de *image*. Dit onderzoek,

⁹⁴ Daarom wordt een inval in een woning of pand soms nauwgezet voorbereid. Het moment daarvan wordt zo gekozen dat de kans groot is dat de verdachte het apparaat geopend heeft en ingelogd is een bepaalde applicatie. In dat geval wordt meteen een netwerkzoeking op grond van artikel 125j Sv uitgevoerd.

⁹⁵ <https://www.forensischinstituut.nl/actueel/nieuws/2013/06/07/verbeterde-versie-kooi-van-faraday-tegen-wissen-data-mobiel>.

⁹⁶ In de MvT bij de Innovatiewet Strafvordering wordt aangegeven dat het niet de bedoeling is dat artikel 556 Sv wordt ingezet met als enige doel om communicatie vast te leggen. Wanneer dat noodzakelijk wordt geacht, kunnen mogelijk heimelijke bevoegdheden worden toegepast, zoals het plaatsen van een datatap. Zie *Kamerstukken II 2022/23, 36327, nr. 3, p. 578*.

waarop de normering van het Smartphone-arrest⁹⁷ van toepassing is, is in veel gevallen voldoende voor het opsporingsonderzoek. Wanneer nader onderzoek vereist is, kan onder andere een netwerkzoeking in de zin van artikel 557 Sv worden uitgevoerd.

Een andere route die tot toepassing van artikel 557 Sv kan leiden, begint bij toepassing van artikel 125j Sv. Op grond van deze bepaling kan in het kader van een fysieke doorzoeking van een plaats, onder leiding van een RC, een netwerkzoeking worden uitgevoerd. Daarvoor is inbeslagneming van een apparaat geen voorwaarde. De netwerkzoeking wordt ter plaatse uitgevoerd. Vaak wordt een doorzoeking uitgevoerd bij een bedrijf, waarbij de netwerkbeheerder toegang geeft tot het netwerk. Netwerkzoekingen worden ook uitgevoerd in woningen van verdachten of andere personen die de apparaten gebruiken. Het kan voor een gebruiker prettig zijn dat de netwerkzoeking op locatie wordt uitgevoerd. Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn omdat de gebruiker dan kan zien wat er gebeurt en de schade beperkt kan worden. Wanneer een netwerkzoeking ter plekke kan worden uitgevoerd, hoeven mogelijk geen apparaten in beslag te worden genomen, wat vanuit het oogpunt van bedrijfsvoering gunstig is. Een netwerkzoeking op locatie kan echter ook als onwenselijk worden beschouwd. Zo is het ingrijpend wanneer de politie een hele dag in een woning aanwezig is waarin een gezin met kinderen woont. Ook kan het, vooral bij bedrijven, soms lang duren voordat de netwerkzoeking is afgerond. Het is niet prettig om medewerkers van de politie of de FIOD dagenlang over de vloer te hebben. Ook voor de opsporingsdienst is het prettiger om de netwerkzoeking in de eigen kantooromgeving te kunnen uitvoeren. Daarbij kan de veiligheid van de opsporingsambtenaar een relevant aspect zijn, omdat personen bij wie een doorzoeking wordt uitgevoerd, een risico voor de veiligheid kunnen opleveren.⁹⁸ Als het wenselijk wordt geacht om de netwerkzoeking op kantoor voort te zetten, wordt artikel 557 Sv toegepast. Daarvoor is een voorwaarde dat een apparaat in beslag wordt genomen, ook als dat niet noodzakelijk is om de netwerkzoeking te kunnen uitvoeren.

Wanneer een netwerkzoeking wordt uitgevoerd, kan soms worden ingelogd met een gebruikersnaam en wachtwoord. In de zaken die in de registratiebestanden in kaart zijn gebracht, waren de inloggegevens geregeld beschikbaar, vaak doordat de verdachte deze zelf had verstrekt, maar soms ook omdat deze met behulp van een datatap waren verkregen. Om toegang tot een webapplicatie te krijgen, zijn inloggegevens niet altijd voldoende. Veel webapplicaties maken gebruik van twee-factor-authenticatie (2FA), waarbij na het opgeven van gebruikersnaam en wachtwoord ook nog een code moet worden opgegeven, die bijvoorbeeld wordt toegestuurd via een sms of moet worden gegenereerd met een aparte applicatie. Wanneer een code wordt toegestuurd, is sprake van een gegeven dat na inbeslagneming op het apparaat is binnengekomen. In de pilot is aangenomen dat daarom artikel 556 Sv moet worden toegepast. Wanneer artikel 556 Sv is toegepast, is dat meestal gebeurd met het oog op de uitvoering van een 2FA.

Wanneer geen inloggegevens beschikbaar zijn, kunnen soms tokens van een apparaat worden gehaald waarmee toegang tot webapplicaties kan worden verkregen. Om de tokens van een apparaat te kunnen halen, is niet steeds vereist dat het apparaat open is. Soms is dat ook mogelijk als het apparaat vergrendeld is en de beveiliging (nog) niet is doorbroken. Of dat het geval is, verschilt per apparaat. Tokens hebben een beperkte geldigheidsduur.

⁹⁷ HR 4 april 2017, ECLI:NL:HR:2017:592, NJ 2017/230.

⁹⁸ Omdat de netwerkzoeking wordt uitgevoerd met behulp van eigen onderzoekslaptops met forensische software lijkt de cyberveiligheid gewaarborgd te zijn wanneer een netwerkzoeking op locatie wordt uitgevoerd.

Daarom is het van belang om deze kort na inbeslagneming veilig te stellen en de netwerkzoeking uit te voeren. Het is geregeld voorgekomen dat de tokens waren verlopen.

De netwerkzoeking wordt in beginsel niet uitgevoerd vanaf het in beslag genomen apparaat, maar vanaf een onderzoekscomputer die de desbetreffende opsporingsdienst speciaal voor dit doel gebruikt. Voor deze werkwijze bestaan minimaal twee redenen. Ten eerste kunnen gegevens vanaf dat apparaat met forensische software worden binnengehaald. Ten tweede wordt het wenselijk gevonden dat het in beslag genomen niet door de opsporingsdienst wordt gewijzigd. Omdat de webapplicatie vaak vanaf een ander apparaat wordt benaderd, geeft de applicatie na het inloggen geregeld aan dat het wachtwoord moet worden gewijzigd. Dat wordt over het algemeen inderdaad gedaan, omdat anders geen toegang tot de webapplicatie kan worden verkregen. Het is in de geregistreerde zaken enkele malen voorgekomen dat een netwerkzoeking werd uitgevoerd met het in beslag genomen apparaat zelf. De gegevens werden daarbij vastgelegd op een USB-stick.

Hiervoor zijn twee gevallen genoemd waarin artikel 556 Sv kan worden gebruikt om kennis te kunnen nemen van later op een apparaat ontvangen gegevens: het activeren van de netwerkverbinding om te zien welke berichten na de inbeslagneming zijn binnengekomen en het uitvoeren van een 2FA. Artikel 556 Sv wordt ook op een derde manier gebruikt. Zoals aangegeven, wordt na inbeslagneming van een apparaat een *image* van dat apparaat gemaakt. Om vast te stellen welke gegevens later binnen zijn gekomen, kan een tweede *image* worden gemaakt. Beide *images* worden met elkaar vergeleken, waardoor kan worden vastgesteld welke gegevens na de inbeslagneming aan het apparaat zijn toegevoegd of op het apparaat zijn gewijzigd.

In het kader van een netwerkzoeking mogen op grond van artikel 557 Sv ook gegevens worden onderzocht die na het moment van inbeslagneming van het apparaat zijn toegevoegd of gewijzigd. Als een netwerkzoeking wordt uitgevoerd, zijn de resultaten daarvan afhankelijk van de gegevens die op dat moment op het netwerk staan. Bij een netwerkzoeking is men meestal niet specifiek op zoek naar gegevens die na de inbeslagneming van het apparaat zijn toegevoegd. Dat kan anders zijn in geval van bijvoorbeeld illegale handel op het *dark web*. Voor de opsporing kan het relevant zijn om ontwikkelingen in zo'n webshop in de gaten te houden. Gegevens die voorafgaand aan de inbeslagneming in de *cloud* hebben gestaan kunnen overigens ook relevant zijn voor de opsporing. Die mogen niet op grond van artikel 557 Sv worden vastgelegd. Dat lijkt echter niet bezwaarlijk te zijn, omdat deze gegevens op het moment van de netwerkzoeking kennelijk niet op het netwerk staan. Daardoor is het feitelijk onmogelijk om deze gegevens vast te leggen. Mogelijk staan deze gegevens op een andere server, waar zelfstandig toegang toe kan worden verkregen, of kunnen deze gegevens bij de provider worden gevorderd.

Het kan wenselijk worden gevonden dat gegevens in de *cloud* ongewijzigd blijven, in afwachting van het moment waarop een netwerkzoeking kan worden uitgevoerd. In de Innovatiewet Strafvordering is niet voorzien in een bevroeringsbevoegdheid, waarbij het account ontoegankelijk kan worden gemaakt doordat het wachtwoord wordt aangepast.⁹⁹ Een mogelijkheid om min of meer hetzelfde resultaat te kunnen bereiken is het doen van een vordering aan de provider op grond van artikel 126ni om de gegevens die op dat moment in een account aanwezig zijn, vast te leggen en voor maximaal 90 dagen beschikbaar te houden. Deze gegevens kunnen vervolgens op grond van artikel 126ng Sv worden gevorderd. Praktisch is

⁹⁹ Op grond van artikel 125o Sv kunnen gegevens wel ontoegankelijk worden gemaakt. In artikel 557 lid 5 jo. 556 lid 7 Sv is artikel 125o Sv echter niet van toepassing verklaard.

het dikwijls lastig om daadwerkelijk de gevorderde gegevens te ontvangen. Dat komt doordat veel bedrijven waarbij de vordering moeten worden gedaan, zoals Microsoft, Apple, Facebook en Google, gevestigd zijn in landen als de Verenigde Staten en Ierland. Een vordering moet worden gedaan via internationale rechtshulp. Dat is zeer tijdrovend, omdat de bedrijven zeer veel vorderingen ontvangen die moeten worden behandeld.¹⁰⁰ Een vordering is ook niet altijd succesvol, onder andere omdat vragen moeten worden beantwoord over juridische concepten die het Nederlandse recht niet kent.¹⁰¹

Besluitvormingsprocedure

Wanneer het wenselijk wordt geacht om de bevoegdheid van artikel 556 of 557 Sv toe te passen, wordt daartoe een aanvraag opgesteld door een rechercheur. De aanvraag wordt – in het geval van de politie via de Interceptiedesk – naar het OM gestuurd. Daar wordt de aanvraag beoordeeld door de parketsecretaris en/of de zaaks-OvJ, in geval van spoed bij de politie eventueel door een piket-OvJ. Wanneer de aanvraag door het OM akkoord wordt bevonden, wordt een vordering tot machtiging aan het kabinet RC gestuurd. Een RC beoordeelt of de machtiging kan worden afgegeven. Wanneer dit het geval is, wordt de machtiging naar het OM gestuurd, waarna het bevel om artikel 556 of 557 Sv toe te passen, wordt afgegeven. Dit bevel wordt via de interceptiedesk van de politie ter kennis van de aanvrager gebracht.

Voor het doen van aanvragen en vorderingen zijn formulieren ontwikkeld. In de vorderingen wordt gerefereerd aan het aanvraag-pv waarin de relevante feiten en omstandigheden zijn beschreven. Vervolgens wordt gespecificeerd op welk geautomatiseerd werk de vordering betrekking heeft, voor welke periode de machtiging wordt gevorderd en welke onderdelen daarvan mogen worden doorzocht. Die onderdelen worden gespecificeerd naar specifieke mailboxen, *social media accounts*, etc. Dit laatste heeft als doel om de toepassing van de bevoegdheid proportioneel te laten zijn. Met de proportionaliteit lijkt verschillend om te worden gegaan. De digitaal specialisten waarmee wij hebben gesproken, willen niet meer vragen dan wat echt nodig is voor het onderzoek. Zij vinden dat het geen *phishing expedition* mag worden. In interviews is door sommigen van hen aangegeven dat het voorkomt dat aanvragers bekijken welke applicaties op een telefoon zijn geïnstalleerd of geraadpleegd en die in beginsel allemaal opnemen in de aanvraag, omdat al deze apps in beginsel relevante gegevens zouden kunnen opleveren. Wij kunnen niet beoordelen of dat daadwerkelijk gebeurt.

Het is soms lastig gevonden om te bepalen welke applicaties in een aanvraag en bevel zouden worden opgenomen, omdat je op voorhand niet altijd weet waar de relevante gegevens zich bevinden. Dat wordt soms pas duidelijk wanneer een netwerkzoeking feitelijk wordt uitgevoerd. Er kan ook niet altijd worden voorzien of het nodig zal zijn om een wachtwoord te herstellen. Als dat niet kan worden voorzien, zal het in beginsel ook niet in de aanvraag worden opgenomen.

Bij het doen van de aanvraag en bij de beoordeling daarvan spelen bij de politie TDO-ers een belangrijke rol. Zij zijn digitale experts die onder andere adviseren over de toepassing van de pilotbevoegdheden. Bij sommige eenheden wordt een aanvraag door de Interceptiedesk alleen in behandeling genomen wanneer een TDO-er daarover heeft geadviseerd. Ook in de contacten met de OvJ en de RC kunnen TDO-ers belangrijk zijn. Volgens verschillende

¹⁰⁰ Het duurt gemiddeld ongeveer 18 maanden voordat een reactie op de vordering wordt ontvangen.

¹⁰¹ Het gaat hierbij in het bijzonder om vragen naar de 'probable cause'. Deze term is verwant aan de verdenking in de zin van artikel 27 Sv, maar in het Amerikaanse recht wordt onderscheid gemaakt tussen 'probable cause' en 'reasonable suspicion'.

digitaal specialisten die zijn geïnterviewd, zijn OvJ's en RC's niet altijd voldoende ingevoerd in de technische mogelijkheden, waardoor zij de impact van de toepassing van de bevoegdheden niet altijd goed kunnen inschatten. Wanneer dat het geval is, zou het advies van een digitaal specialist van een opsporingsdienst kunnen worden ingewonnen. De RC die wij hebben gesproken, heeft aangegeven dat binnen het kabinet RC waar hij werkzaam is, een RC werkt die specialist is op het gebied van cyber-zaken, die hij in geval van onduidelijkheid raadpleegt. Deze RC zou niet zelf het initiatief nemen om zich te laten informeren door een digitaal specialist van een opsporingsdienst, omdat het de taak van de OvJ is om de RC te informeren. Als de OvJ de RC in contact zou willen brengen met een digitaal specialist, zou deze RC daar geen bezwaar tegen hebben.

Voordat een aanvraag is gedaan, heeft vaak al overleg plaatsgevonden tussen het onderzoeksteam en de OvJ. Dat overleg vindt soms plaats voordat een apparaat in beslag genomen is. Er wordt dan wel verwacht dat een apparaat in beslag genomen zal gaan worden en dat het dan noodzakelijk zal zijn om artikel 556 of 557 toe te passen. Ook met de RC kan dan vooraf al worden overlegd. Wanneer de OvJ en RC in beginsel akkoord zijn met de inzet van de bevoegdheid en het apparaat daadwerkelijk in beslag genomen wordt, kunnen de OvJ en de RC worden gebeld, die dan direct een mondeling bevel en een mondelinge machtiging kunnen afgeven. Die moeten dan wel binnen 3 dagen schriftelijk worden bevestigd, waarvoor ook een schriftelijke aanvraag wordt opgesteld. Wanneer toepassing van artikel 557 Sv volgt op een doorzoeking op grond van artikel 125j Sv, geeft de RC, die bij de doorzoeking aanwezig is, de machtiging ook mondeling af, gevolgd door een mondeling bevel van de OvJ. In ongeveer een kwart van de geregistreerde zaken zijn het bevel en de machtiging in eerste instantie mondeling afgegeven. Dat is ten aanzien van artikel 556 Sv ongeveer even vaak gebeurd als ten aanzien van artikel 557 Sv.

Geregeld worden combibevelen aangevraagd, waarmee wordt bedoeld dat naast elkaar bevelen tot toepassing van de artikelen 556 en 557 worden aangevraagd. Dit gebeurt vaak omdat verwacht wordt dat het in het kader van een netwerkzoeking nodig zal zijn om een 2FA uit te voeren.

Aanvragen tot toepassing van artikel 556 of 557 Sv hebben in de zaken die in de registratiebestanden zijn opgenomen, steeds geleid tot afgifte van een bevel door de OvJ. Het is eenmaal voorgekomen dat een RC weigerde een machtiging af te geven. Nadat een nadere uitleg was gegeven, is deze machtiging echter alsnog verleend. Het is enkele keren voorgekomen dat een afgegeven bevel niet heeft geleid tot toepassing van de bevoegdheid, omdat die inmiddels niet meer noodzakelijk was.

Termijnen

De periode waarover het bevel wordt afgegeven is meestal dezelfde als die is aangevraagd. Er zijn echter gevallen geweest waarin het bevel en de machtiging voor een beduidend kortere periode zijn afgegeven. Uit de data kan niet worden afgeleid wat de reden hiervoor was. Vermoedelijk heeft de OvJ of RC een andere afweging gemaakt van de proportionaliteit. In ongeveer 40% van de gevallen is een bevel afgegeven voor de periode tot maximaal 3 dagen na inbeslagneming. In enkele gevallen was het een bevel voor 1 dag. Bevelen voor de duur van maximaal 3 dagen zijn in de meeste gevallen niet verlengd, terwijl de uitvoering van de bevelen vaak wel toegevoegde waarde heeft gehad voor het opsporingsonderzoek. Sommige respondenten van de politie hebben echter aangegeven dat een periode van 3 dagen te kort is, omdat die periode vaak al verstreken zal zijn wanneer het bevel wordt gegeven, vanwege de tijd die besluitvorming in beslag neemt. Wanneer een termijn is verlengd, is deze in

vrijwel alle geregistreerde gevallen niet langer dan 3 maanden geweest. De langste termijn die is geregistreerd is 110 dagen.

Subsidiariteit en proportionaliteit

Bij *besluitvorming* over inzet van de pilotbevoegdheden worden de subsidiariteit en proportionaliteit doorgaans expliciet in de afwegingen meegenomen. Zo wordt dikwijls overwogen of gegevens zouden kunnen worden verkregen door middel van het vorderen ervan of door middel van een datatap. Soms is een andere bevoegdheid al zonder succes toegepast. Toepassing van artikel 556 Sv is in één geval expliciet als de minst ingrijpende manier genoemd om de gegevens in kwestie te verkrijgen. Bij de beoordeling van de proportionaliteit gaat het vooral om de vragen hoeveel gegevens zullen worden binnengehaald en over welke periode. De ernst van de strafbare feiten waarop de verdenking ziet, is een factor die blijkens de registratiebestanden soms in aanmerking wordt genomen. Wanneer een bevel mondeling wordt afgegeven, wordt het soms niet zo nauw genomen met de proportionaliteit. Het is voorgekomen dat een OvJ mondeling bevel gaf 'tot toepassing van artikel 556 en 557 Sv', wat de desbetreffende opsporingsambtenaar een te ruime omschrijving vond. In verschillende casus die in intervisiebijeenkomsten zijn besproken, is de ruime omschrijving in een mondelinge machtiging van de RC als een knelpunt benoemd. Daarbij is aangegeven dat de machtiging specifiekere wordt omschreven wanneer een TDO-er contact met de RC heeft gehad dan wanneer een lid van het opsporingsteam de RC heeft gesproken.¹⁰²

Bij de *toepassing* van een netwerkzoeking kan het voldoen aan het proportionaliteitsbeginsel lastig zijn. Artikel 557 Sv geeft de bevoegdheid om onderzoek te doen naar gegevens die redelijkerwijs nodig zijn om de waarheid aan de dag te brengen en om dergelijke gegevens vast te leggen. Volgens de respondenten die de bevoegdheden toepassen, is het praktisch onmogelijk om aan deze bepaling te voldoen. Bij de toepassing van artikel 557 Sv worden dikwijls grote hoeveelheden data binnengehaald van een netwerk. Dit gebeurt bijvoorbeeld wanneer een zogenoemde Google Takeout wordt uitgevoerd. Daarbij worden alle gegevens die in Google-applicaties zijn vastgelegd, zoals documenten op Google Drive, mailaccounts en browsegeschiedenis – met één opdracht binnengehaald.¹⁰³ De binnengehaalde gegevens worden vervolgens met behulp van software gefilterd om gegevens te vinden die voor het strafrechtelijke onderzoek van belang kunnen zijn. De beschreven werkwijze voldoet strikt genomen niet aan de voorwaarde van artikel 557 Sv dat alleen gegevens die redelijkerwijs nodig zijn om de waarheid aan de dag te brengen, mogen worden vastgelegd. Het is technisch echter niet mogelijk om al op voorhand een selectie maken op voor het desbetreffende opsporingsonderzoek *relevante* gegevens. De formulering van artikel 557 Sv sluit derhalve niet voldoende aan bij de praktijk van de uitvoering van netwerkzoekingen.¹⁰⁴ Bij de toepassing van artikel 557 Sv was de onmogelijkheid om data te filteren voordat zij worden vastgelegd, geregeld een punt van aandacht. Zo was men in een bepaalde zaak op zoek naar een enkele foto om de metadata daarvan te kunnen gebruiken. Het was echter alleen

¹⁰² Een RC heeft overigens aangegeven dat hij in beginsel alleen contact heeft met de OvJ, die de vordering immers moet doen.

¹⁰³ <https://www.avq.com/nl/signal/how-to-download-google-data>

¹⁰⁴ In artikel 2.7.40 van het voorgestelde nieuwe wetboek is gekozen voor een normering die meer toelaat. Daarin wordt bevoegd gemaakt tot het verrichten van onderzoek van gegevens. Het vastleggen van gegevens, wat als een aspect van het verrichten van onderzoek kan worden beschouwd, wordt daarbij niet afzonderlijk genoemd.

mogelijk om een map met alle duizend foto's binnen te halen. Ook de filtering op tijdsperiode was niet steeds te realiseren.

Ten aanzien van artikel 556 Sv speelt een soortgelijke kwestie. Op grond van deze bepaling mogen gegevens worden bekeken en vastgelegd die gedurende de door de officier van justitie bepaalde termijn op het apparaat zijn binnengekomen na de inbeslagneming van het apparaat. Aan deze bevoegdheid wordt doorgaans toepassing gegeven door na het verlopen van de termijn een *image* te maken van het apparaat en deze te vergelijken met de *image* die kort na de inbeslagneming is gemaakt. Wanneer de bevoegdheid pas acht maanden na inbeslagneming kan worden toegepast, omdat de beveiliging niet eerder kon worden doorbroken, mogen alleen gegevens worden vastgelegd die zijn binnengekomen gedurende de in het bevel genoemde termijn van maximaal 6 maanden, gerekend vanaf de inbeslagneming. De gegevens over de laatste 2 maanden mogen dus niet worden vastgelegd. Bij de toepassing van de bevoegdheid is het technisch echter noodzakelijk om de gegevens over alle acht maanden na de inbeslagneming vast te leggen. Pas daarna is het mogelijk om een selectie te maken van de gegevens die in de eerste 6 maanden na inbeslagneming op het apparaat zijn vastgelegd.¹⁰⁵

Wanneer bij de toepassing van artikel 556 of 557 Sv gegevens zijn vastgelegd die niet relevant zijn voor het opsporingsonderzoek of die vallen buiten de termijn waarvoor het bevel is afgegeven, worden deze restdata bewaard, in beginsel zonder dat deze worden onderzocht. Er wordt een proces-verbaal opgesteld met betrekking tot de restdata. Het is denkbaar dat de restgegevens in een later stadium van het onderzoek of in het kader van een ander onderzoek relevant worden. In dat geval kunnen ze alsnog worden onderzocht.

4.2.3 Voldaan aan randvoorwaarden evaluatiekader?

Er is voldaan aan de randvoorwaarden voor de start van de pilot die in het evaluatiekader dat AEF heeft opgesteld, zijn genoemd:

- De wettelijke normering is in acht genomen. Bij de beoordeling van aanvragen tot toepassing van de pilotbevoegdheden zijn de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit van het onderzoek belangrijke uitgangspunten geweest.
- Er is voorzien in opleiding. Het uitgangspunt van de randvoorwaarden was dat 48 personen zouden worden opgeleid. In totaal zijn 118 personen opgeleid. Een punt van aandacht is dat ook niet-opgeleide opsporingsambtenaren de pilotbevoegdheden hebben toegepast.
- Er waren voldoende medewerkers beschikbaar om de pilotbevoegdheden feitelijk toe te passen.
- Er is voorzien in formulieren voor de aanvraag van de pilotbevoegdheden door opsporingsambtenaren en in formulieren waarmee machtigingen van RC's kunnen worden gevorderd.
- Er zijn ons geen problemen bekend geworden in verband met de dataopslagcapaciteit.¹⁰⁶

¹⁰⁵ In artikel 2.7.39 wordt een ruimere omschrijving gehanteerd. Op grond van die bepaling kan de officier van justitie bevel geven tot het 'verrichten van onderzoek van gegevens ten aanzien van gegevens die ten tijde van de inbeslagneming nog niet waren opgeslagen op de digitale-gegevensdrager of het geautomatiseerd werk.'

¹⁰⁶ AEF 2021.

4.2.4 Bijstelling van de pilotwerkwijze

Gedurende de looptijd van de pilot is de werkwijze niet gewijzigd.

4.3 Resultaten, effecten en waardering

4.3.1 Afbakening bevoegdheden

De afbakening tussen de artikelen 556 en 557 Sv en de verhouding tot de doorzoeking van artikel 125j Sv en het onderzoek aan een apparaat op grond van het Smartphone-arrest¹⁰⁷ is duidelijk. Bij de toepassing lijkt de afbakening geen problemen te hebben opgeleverd. Er kan in de meeste gevallen namelijk worden vastgesteld of gegevens op het in beslag genomen apparaat zijn opgeslagen of op een server elders – al is de locatie van die server vaak wel onbekend – en of de gegevens ten tijde van de inbeslagneming al op het desbetreffende geautomatiseerde werk waren opgeslagen.

Wanneer een onderzoek van gegevens wordt uitgevoerd met behulp van het in beslag genomen apparaat – wat weinig gebeurt – is het onderscheid tussen historische gegevens die op het apparaat zijn opgeslagen, gegevens die na inbeslagneming op het apparaat zijn binnengekomen en gegevens die op een server elders zijn vastgelegd praktisch echter niet te maken. Een fictief voorbeeld kan dat duidelijk maken.

Rechercheur Anton neemt een smartphone in beslag bij een verdachte, die tijdens zijn vlucht na een overval is aangehouden. Het is relevant om toegang te krijgen tot de smartphone, omdat het vermoeden bestaat dat de verdachte en gevluchte medeverdachten met elkaar in contact staat door middel van een Whatsapp-groep. Het lukt om de smartphone te ontgrendelen door middel van gezichtsherkenning. Anton ziet dat Whatsapp open staat en ziet bovenaan de lijst met chats een chat waarin 20 nieuwe berichten staan. Hij opent deze chat. Daarin staan foto's van de buit en afspraken waar de verdachten elkaar zullen ontmoeten. Terwijl Anton de smartphone bekijkt, komt een nieuw bericht binnen.

Feitelijk doet Anton niets anders dan kennisnemen van gegevens die door een smartphone zichtbaar worden gemaakt. Juridisch is het echter complexer. De kans is groot dat de handelingen van Anton niet alleen het onderzoeken van gegevens die op de Smartphone zijn vastgelegd (genormeerd door het Smartphone-arrest) omvat, maar ook het uitvoeren van een netwerkzoeking (art. 557 Sv) en het onderzoeken van gegevens die na de inbeslagneming op de smartphone zijn vastgelegd (art. 556 Sv). Dat hier vermoedelijk sprake is van een netwerkzoeking, heeft te maken met de techniek die door Whatsapp wordt toegepast. Sommige gegevens in een chat (meestal tekst) worden op het apparaat zelf vastgelegd. In toenemende mate bevinden gegevens zoals foto's en video's die in de chat zijn opgenomen, zich echter niet op het apparaat zelf, maar in de *cloud*. Door een razendsnelle synchronisatie kan de gebruiker van Whatsapp de foto's en video's meteen bekijken, zonder dat deze zichtbaar worden gedownload, mits de internetverbinding van voldoende kwaliteit is. Mogelijk moet Anton drie verschillende bevoegdheden toepassen bij de kennisneming van gegevens die hij op de smartphone ziet. Het is echter vrijwel onmogelijk om te bepalen of dat inderdaad het geval is. Aan de hand van de gegevens die zichtbaar zijn op de smartphone kan niet eenvoudig kan worden bepaald waar en wanneer de gegevens zijn opgeslagen. Vermoedelijk is voor het bepalen daarvan vereist dat kennis wordt genomen van de gegevens. Maar juist

¹⁰⁷ HR 4 april 2017, ECLI:NL:HR:2017:592, NJ 2017/230.

daarvoor zijn bevoegdheden vereist. In 4.6.1 zal worden ingegaan op de consequenties die deze digitale realiteit wat ons betreft zouden moeten hebben voor de wettelijke normering.

4.3.2 Efficiëntie procedure en waardering procedure

In het voorbeeld dat hiervoor is gegeven, mag Anton alleen kennis nemen van de foto's in de Whatapp-groep en het later binnen gekomen bericht wanneer de OvJ daarvoor een bevel heeft gegeven en de RC de OvJ daarvoor heeft gemachtigd. Dat is niet efficiënt en niet noodzakelijk, in aanmerking genomen dat geen sprake is van een stelselmatig onderzoek van gegevens. In de meeste gevallen waarin de bevoegdheden van artikel 556 en 557 Sv worden toegepast is geen sprake van grote urgentie en wordt een smartphone niet direct na inbeslagneming plekke bekeken, maar pas op een later moment uitgelezen met behulp van speciale forensische apparatuur en software. Wanneer een netwerkzoeking relevant wordt geacht, gebeurt dat ook op een later moment. In deze gevallen vraagt de desbetreffende rechercheur een bevel bij de OvJ aan, die op zijn beurt een machtiging bij de RC vordert. In geval van spoed kan een mondelinge bevel en een mondelinge machtiging worden afgegeven. Deze procedure functioneert goed. Ten opzichte van de procedure die buiten de pilot soms wordt gevolgd (vordering van de OvJ op grond van artikel 181 Sv) heeft de procedure van artikel 556 en 557 Sv vooral als voordeel dat de normering van de bevoegdheden helder is, waardoor duidelijk is hoe de aanvraag moet worden ingericht.

4.3.3 Effectiviteit van inzet pilotbevoegdheden

De algemene indruk onder respondenten is dat de mogelijkheid om de bevoegdheden van artikel 556 en 557 Sv toe te passen toegevoegde waarde heeft voor de opsporing. De bevoegdheden voorzien in een behoefte. Uit de registratiebestanden die de opsporingsdiensten hebben verstrekt, blijkt dat de inzet van de artikelen 556 en 557 Sv in vrij veel zaken gegevens heeft opgeleverd die de opsporing verder hebben geholpen. In de zaken die in de registratiebestanden zijn opgenomen, had de inzet van de bevoegdheden in ongeveer 40% van de gevallen meerwaarde voor de opsporing. Daarbij gaat het om bijvoorbeeld bewijsmateriaal, gegevens over personen (die bijvoorbeeld als getuige konden worden gehoord) en gegevens die van belang waren voor het vervolg van het opsporingsonderzoek. Artikel 557 Sv is ook ingezet om cryptovaluta en kinderporno in beslag te kunnen nemen. In verreweg de meeste gevallen werd de bevoegdheid toegepast met betrekking tot een apparaat dat onder een verdachte in beslag was genomen. Het is voorgekomen dat de pilotbevoegdheden zijn toegepast met betrekking tot het apparaat dat bij een slachtoffer in gebruik was. In een geval waarin de familie toestemming gaf voor het onderzoek, hoefde geen bevoegdheid te worden ingezet.

In veel gevallen leidde de toepassing niet tot bruikbare resultaten. In het algemeen is de inzet van de bevoegdheid geen garantie dat daadwerkelijk gegevens worden verkregen en dat deze verkregen gegevens ook bijdragen aan de opsporing. Het is bijvoorbeeld gebeurd dat de OvJ en RC weliswaar akkoord waren met inzet van de bevoegdheid, maar het apparaat niet kon worden geopend en het technisch niet lukte om data van een smartphone te krijgen. Het is ook voorgekomen dat een apparaat dat in de vliegtuigstand stond, werd verbonden met het internet, waarna een wiscommando werd uitgevoerd. Daardoor werden geen nieuwe gegevens binnengehaald op het apparaat.

4.3.4 Werkbaarheid termijnen

De meeste respondenten zijn kritisch over de in de wet bepaalde termijnen. Er is een termijn van 3 dagen na inbeslagneming waarbinnen onderzoek mag worden gedaan wanneer gegevens 'redelijkerwijs nodig zijn om de waarheid aan de dag te brengen'. Is die periode niet voldoende, dan kan een bevel worden gegeven voor een periode van maximaal 3 maanden, mits dat 'dringend noodzakelijk' is. Die periode kan worden verlengd tot maximaal 6 maanden. De regeling hiervan is in de artikelen 556 en 557 Sv gelijk. Voor de duidelijkheid: het gaat hier steeds om de periode vanaf het moment van inbeslagneming, niet om de periode vanaf het moment waarop de OvJ het bevel heeft gegeven.

De wettelijke regeling van de termijnen wordt door respondenten niet als bevredigend ervaren. Ten eerste komt het weinig voor dat een periode van 3 dagen volstaat voor de toepassing van artikel 556 Sv. Dat heeft onder andere te maken met de te volgen procedure. Wanneer een aanvraag moet worden geschreven, die door het OM moet worden beoordeeld, waarna het OM een vordering bij de RC moet indienen, die een machtiging moet opstellen, waar het OM het bevel afgeeft, zijn er doorgaans al 3 dagen verstreken. Ten tweede is in de praktijk onduidelijk hoe het onderscheid kan worden gemaakt tussen onderzoek waarvoor onderzoeksbelang bestaat dan wel onderzoek dat dringend noodzakelijk is.¹⁰⁸ Ten derde is de termijn van maximaal 6 maanden in sommige gevallen te kort. In beslag genomen apparaten zijn soms zo goed beveiligd, dat het vele maanden kan duren voordat de beveiliging is doorbroken. Soms is het mogelijk om een niet geopend toestel toch uit te lezen en een netwerkzoeking uit te voeren. Wanneer dat niet het geval is, kunnen de bevoegdheden van artikel 556 en 557 Sv pas worden toegepast vanaf het moment dat de beveiligingscode is gekraakt. Het is voorgekomen dat het kraken van de code acht maanden duurde. In dat geval mogen op grond van artikel 556 en 557 Sv alleen gegevens worden onderzocht die in de eerste 6 maanden na de inbeslagneming op het apparaat zijn binnengekomen of op het netwerk hebben gestaan. Dit kan de opsporing belemmeren, omdat denkbaar is dat in de zevende en achtste maand ook gegevens zijn binnengekomen die voor het onderzoek relevant zijn. Wanneer een netwerkzoeking wordt uitgevoerd, mag geen twee-factor-authenticatie worden uitgevoerd, omdat de 2FA-code dan later binnenkomt op het apparaat dan 6 maanden na de inbeslagneming. Dat zou een netwerkzoeking onmogelijk maken.¹⁰⁹ Er is ook een technisch knelpunt: wanneer data van een in beslag genomen apparaat of van een server elders worden gehaald, is dat 'alles of niets'. Er kan dus geen selectie worden gemaakt waardoor alleen historische gegevens en gegevens van de eerste 6 maanden na inbeslagneming worden vastgelegd. Weliswaar is het mogelijk om met behulp van software een selectie uit de binnengehaalde gegevens te maken, maar die gegevens zijn dat moment al wel vastgelegd.

¹⁰⁸ In de artikelen 2.7.39-2.7.40 van het wetsvoorstel tot vaststelling van boeken 1-6 van het nieuwe wetboek wordt alleen dringende noodzakelijkheid als voorwaarde voor toepassing van de bevoegdheden genoemd.

¹⁰⁹ Een netwerkzoeking zal in dit geval overigens vaak onmogelijk zijn, omdat de geldigheidsduur van tokens die ten behoeve daarvan van het in beslag genomen apparaat worden gehaald, zal zijn verstreken. Mogelijk kan echter met behulp van inloggegevens die op het apparaat worden gevonden, een netwerkzoeking worden uitgevoerd.

4.3.5 Rechtswaarborgen

Bij de toepassing van de bevoegdheden wordt over het algemeen veel waarde gehecht aan de subsidiariteit en proportionaliteit. Soms kunnen gegevens op een andere manier worden verkregen, bijvoorbeeld doordat deze worden gevorderd, en is inzet van artikel 556 en 557 Sv niet nodig. Wanneer die bevoegdheden wel worden ingezet, wordt in het bevel specifiek aangegeven welke onderdelen van een apparaat of een netwerk mogen worden bekeken. Het kan daarbij bijvoorbeeld gaan om specifieke social media-accounts of mail-accounts. Daarbinnen wordt geen specificatie aangebracht. Wanneer toestemming wordt gegeven om Whatsapp-chats te bekijken, is er bijvoorbeeld geen beperking tot chats met bepaalde personen. Zo'n beperking wordt onwenselijk gevonden, omdat op voorhand vaak niet bekend is welke personen wel en niet betrokken zijn bij strafbare feiten, terwijl personen vaak opgeslagen zijn onder andere namen dan hun werkelijke namen. Sommige respondenten hebben aangegeven dat opsporingsambtenaren soms een smartphone bekijken, vaststellen welke apps daarop staan en vervolgens al die apps in hun aanvraag vermelden. Deze respondenten vinden deze werkwijze niet in overeenstemming met het beginsel van proportionaliteit. Het is niet bekend of dergelijke aanvragen worden gehonoreerd.

De voorwaarden van proportionaliteit en subsidiariteit worden minder goed in acht genomen wanneer een mondeling bevel en een mondelinge machtiging worden afgegeven. Er wordt dan telefonisch toestemming gegeven om de bevoegdheden in te zetten, maar daarbij is soms nauwelijks sprake van afbakening. Dit wordt door de politie als een knelpunt beschouwd.

Toepassing van artikel 557 Sv is gekoppeld aan de inbeslagneming van een apparaat. Wanneer het beslag eindigt, mag namelijk geen netwerkzoeking meer worden uitgevoerd (art. 557 lid 5 jo. 556 lid 8 Sv). In een intervisieverslag is tot uitdrukking gebracht dat het wenselijk zou zijn om deze beperking op te heffen, omdat een in beslag genomen apparaat dan sneller kan worden teruggegeven, waardoor de inbreuk op het eigendomsrecht kleiner blijft.¹¹⁰

In de artikelen 556 en 557 Sv is niet voorzien in een notificatieplicht. De gedachte is vermoedelijk geweest dat notificatie niet noodzakelijk is, omdat geen sprake is van een heimelijke bevoegdheid. In de wettelijke bepalingen wordt echter niet uitgesloten dat de bevoegdheid heimelijk wordt toegepast. Een apparaat kan in beslag worden genomen buiten aanwezigheid van de gebruiker. Ook wanneer de gebruiker wel op de hoogte is van het beslag, is het niet vanzelfsprekend dat deze zich realiseert dat een netwerkzoeking kan worden uitgevoerd.

Het NFI heeft onderzocht of de *chain of evidence* bij de toepassing van de pilotbevoegdheden voldoende gewaarborgd wordt. Het heeft geconcludeerd dat dit inderdaad het geval is. Meestal worden de bevoegdheden toegepast met behulp van commerciële tools als Cellebrite, die voorzien in metadatering. Soms is het niet mogelijk om deze tools in te zetten en worden andere technische mogelijkheden toegepast. In dat geval wordt daarvan afzonderlijk verslag gelegd en worden schermopnamen gemaakt van uitgevoerde handelingen.

¹¹⁰ Op grond het wetsvoorstel tot vaststelling van boeken 1-6 van het nieuwe wetboek is beschikbaar van het apparaat geen voorwaarde voor toepassing van de bevoegdheid.

4.3.6 Kwaliteit besluitvorming

Volgens het Plan van aanpak zouden alleen opgeleide opsporingsambtenaren de pilotbevoegdheden mogen aanvragen. In interviews is door verschillende respondenten echter aangegeven dat ook niet-opgeleide opsporingsambtenaren de bevoegdheden hebben aangevraagd. Het is niet bekend hoe vaak dit is gebeurd, omdat de niet-pilot-opsporingsambtenaren de toepassing van de pilotbevoegdheden niet ten behoeve van de evaluatie hebben geregistreerd. Wanneer niet-opgeleide opsporingsambtenaren de bevoegdheden aanvragen, is dat een potentieel risico voor de kwaliteit van de aanvraag en daarmee voor de kwaliteit van het bevel. In sommige eenheden wordt een aanvraag niet in behandeling genomen door de interceptiedesk wanneer daarvoor geen (opgeleide) TDO-er heeft geadviseerd, maar dat is niet in alle eenheden het geval.

Volgens verschillende geïnterviewde TDO-ers hebben OvJ's en RC's niet altijd voldoende kennis om aanvragen tot toepassing van de artikelen 556 en 557 Sv te kunnen beoordelen. Zij hebben soms onvoldoende inzicht in de technische wijze waarop bevoegdheden worden toegepast en de omvang van de inbreuk die bevoegdheidsuitoefening kan maken op het recht op privacy. Ook hebben zij soms geen goed beeld van welke handelingen op grond van de pilotbevoegdheden wel en niet toegelaten zijn. Dat kan ertoe leiden dat zij instemmen met handelingen die niet op grond van de artikelen 556 en 557 Sv zijn toegelaten, maar ook dat zij een bevel of machtiging weigeren omdat zij ten onrechte denken dat bepaalde handelingen op grond van de wettelijke regeling niet toegestaan zijn. Dit laatste is daadwerkelijk voorgekomen. Daarbij dacht een RC dat het noodzakelijk was dat bij de toepassing van artikel 556 en 557 Sv zou worden ingelogd. Het ontbreken van kennis is niet uniek voor de pilotbevoegdheden, maar wordt ook geconstateerd ten aanzien van andere BOB-bevoegdheden. Ter relativering merkten sommige TDO-ers op dat OvJ's en RC's niet alles kunnen weten van de technische mogelijkheden en implicaties. Dat vinden zij ook niet bezwaarlijk, zolang de OvJ en RC zich wel goed laten inlichten door TDO-ers. De RC die wij hebben gesproken, herkent zich niet in het beeld dat door de TDO-ers is geschetst. Deze RC gaf aan in geval van onduidelijk vragen te stellen aan de OvJ en eventueel te overleggen met een cyber-RC.

4.3.7 Doorlooptijd

Het besluitvormingsproces neemt tijd in beslag, doordat een aanvraag moet worden opgesteld, waarover vaak door een TDO-er wordt geadviseerd, de Interceptiedesk de aanvraag moet doorzetten naar het OM, het OM de aanvraag moet beoordelen, het OM een machtiging bij de RC moet vorderen, de RC een machtiging moet afgeven en het OM het bevel moet afgeven en aan de Interceptiedesk moet sturen, die het bevel ter kennis geeft van de aanvrager. Het is niet mogelijk om dit proces in uren uit te drukken, omdat het gaat om verschillende stappen, met bij iedere stap variabelen, terwijl er verschillen in werkwijze zijn tussen de verschillende opsporingsdiensten en tussen de politie-eenheden onderling.

Wanneer sprake is van spoed, kan een mondeling bevel en een mondelinge machtiging worden afgegeven. Van deze mogelijkheid wordt geregeld gebruik gemaakt. Dat gebeurt soms in geval van spoed, maar ook wanneer tijdens een doorzoeking van een fysieke plaats ter vastlegging van gegevens door een RC wordt besloten dat artikel 557 Sv wordt toegepast.

Buiten de pilot vorderen OvJ sporadisch op grond van artikel 181 Sv bij de RC dat onderzoekshandelingen worden uitgevoerd. De doorlooptijd daarbij is volgens een RC langer dan bij de machtiging tot toepassing van artikel 557 Sv. De reden daarvoor is dat in geval van

artikel 181 Sv minder duidelijk is welk juridisch kader van toepassing is. Het afgeven van de machtiging vergt daarom meer onderzoek en overleg met collega's.

4.3.8 Werklast

De werklast van de politie, de BOD-en, de KMar, de Rijksrecherche, het OM en de Rechtspraak neemt toe wanneer meer aanvragen, bevelen en machtigingen moeten worden opgesteld. De grootste toename in de werklast hangt echter samen met de feitelijke uitvoering van de bevoegdheden. Bij artikel 556 Sv kan het gaan om het maken van een tweede *image* van een apparaat en het uitvoeren van een vergelijking van beide *images*. Bij een netwerkzoeking worden soms grote hoeveelheden data binnengehaald, die moeten worden geanalyseerd om de voor het onderzoek relevante gegevens te vinden. De resultaten van het onderzoek moeten worden geverbaliseerd. Het is onmogelijk om de werklast in uren uit te drukken, omdat deze sterk verschilt van zaak tot zaak. Opsporingsambtenaren geven aan dat zij het niet problematisch vinden dat de werklast toeneemt, omdat het onderzoek geregeld substantieel bijdraagt aan de opheldering van strafbare feiten.

4.3.9 Kosten

Naast de personele kosten die samenhangen met de extra werklast, zijn er in de pilot aanzienlijke kosten gemaakt voor de aanschaf van hardware en van nieuwe software-licenties. Een respondent van de KMar gaf aan dat voor het toepassen van artikel 557 Sv nieuwe hardware moest worden aangeschaft. Er kon geen gebruik worden gemaakt van de bestaande apparaten, omdat die juist niet met het internet verbonden worden, om vervuiling van buitenaf te voorkomen. De KMar heeft ten behoeve van de pilot een pc met voldoende rekenkracht aangeschaft, die ongeveer € 5.000 kostte. Daarop moest software worden geïnstalleerd. De kosten van de software-licentie en de realisatie van een deugdelijke internetverbinding op het apparaat kostten ongeveer € 7.000 à 8.000. Een respondent van de Rijksrecherche maakte duidelijk dat nieuwe software noodzakelijk was om de bevoegdheden te kunnen toepassen. Een netwerkzoeking op grond van artikel 557 Sv wordt namelijk op een andere manier uitgevoerd dan een netwerkzoeking in geval van een fysieke doorzoeking van een plaats. In het ene geval zijn technieken nodig om de data (zo compleet mogelijk) binnen te halen, in het andere geval kan worden volstaan met het maken van een logische kopie van gegevens op een apparaat.¹¹¹ Deze respondent bevestigde dat de aanschaf van een software-licentie of de aanpassing van bestaande software zo € 7000 kan kosten.

In het kader van de pilots is op kleine schaal proefgedraaid met de pilotbevoegdheden. Wanneer de bevoegdheden op grote schaal zouden worden toegepast, zullen de kosten daardoor ook navenant groter worden. Hoe groot de kosten per opsporingsdienst precies zouden zijn, kan niet worden vastgesteld, omdat deze afhankelijk zijn van de reeds beschikbare hardware en software-licenties en van de keuzes die worden gemaakt binnen de opsporingsdiensten. Zo is denkbaar dat binnen een BOD slechts één locatie geschikt wordt gemaakt voor het uitvoeren van een netwerkzoeking, omdat deze bevoegdheid relatief weinig wordt toegepast bij de BOD-en.

¹¹¹ Met het maken van een logische kopie wordt bedoeld dat data worden gekopieerd van het apparaat en geplakt op een gegevensdrager van de opsporingsdienst.

Het valt op dat iedere opsporingsdienst eigen keuzes maakt voor de aanschaf van apparatuur en software. In interviews is aangegeven dat dit noodzakelijk is, omdat de verschillende ketenpartners verschillende taken hebben, waardoor het noodzakelijk is om specifieke softwarelicenties te hebben. Het zou de moeite waard zijn om te onderzoeken in hoeverre gezamenlijke investeringen zouden worden gedaan, omdat daarmee mogelijk kosten kunnen worden bespaard.

4.4 Conclusie: verbetering strafvordering?

Conclusie:

De pilotwerkwijze van de artikelen 556 en 557 Sv levert een verbetering van de strafvordering op.

Digitale gegevens die voor de opsporing van strafbare feiten relevant kunnen zijn, staan lang niet altijd op in beslag genomen apparaten. Zij staan dikwijls in de *cloud*. Het kunnen uitvoeren van onderzoek in de *cloud* is daarom essentieel. Ook het kunnen kennismaken van later binnengekomen berichten is belangrijk en is vaak (vanwege 2FA) relevant bij het uitvoeren van een netwerkzoeking. De toepassing van de pilotbevoegdheden heeft belangrijke gegevens opgeleverd, die hebben bijgedragen aan de opsporing en vervolging van verdachten. De toepassing van de bevoegdheden vergroot de werklast bij verschillende ketenpartners en levert ook materiële kosten op. Dit is acceptabel omdat de uitoefening van de bevoegdheden de mogelijkheden om strafbare feiten op te helderen aanmerkelijk vergroot. Daarom is invoering van de pilotwerkwijze een verbetering van de strafvordering.

Het geldende Wetboek van Strafvordering is ten aanzien van het onderzoek naar digitale gegevens sterk achterhaald. Weliswaar was het voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Innovatiewet Strafvordering – via de weg van artikel 181 Sv – ook mogelijk om de handelingen te verrichten waar de artikelen 556 en 557 Sv op zien, maar daarvoor bestonden geen specifieke bevoegdheidsverlenende normen. Daardoor was het onduidelijk van welk normatief kader de RC zou uitgaan en was het ook minder voorspelbaar of de RC mee zou gaan in het verzoek van de OvJ. De invoering van een specifieke normering is van grote waarde.

4.5 Aanbevelingen tot aanpassing werkwijze

Wanneer de pilotbevoegdheden in het nieuwe wetboek worden geregeld, is er geen noodzaak om de wijze waarop de bevoegdheden feitelijk worden uitgevoerd, aan te passen.

4.6 Wenselijkheid van aanpassing of aanvulling van de wettelijke regeling

In het wetsvoorstel tot vaststelling van de Boeken 1-6 van het nieuwe Wetboek van Strafvordering zijn de pilotbevoegdheden verwerkt. Daarbij zijn op sommige punten andere keuzes gemaakt dan in de artikelen 556 en 557 Sv. In 3.4 zijn de verschillen tussen de artikelen 556 en 557 Sv en de vergelijkbare bepalingen van het wetsvoorstel benoemd. In Bijlage 3 bij dit rapport zijn de relevante wetsartikelen uit de voorgestelde wettelijke regeling opgenomen, in het bijzonder de artikelen 2.7.38-2.7.40 en 2.7.56-2.7.57. In deze paragraaf worden aanbevelingen gedaan voor aanpassing en aanvulling van de voorgestelde wettelijke regeling.

4.6.1 Aanpassing

Uitgangspunten

Een relevante vraag bij de normering van bevoegdheden is of en, zo ja, waarom het noodzakelijk is om afzonderlijke bevoegdheidverlenende bepalingen te creëren voor verschillende soorten opsporingshandelingen. Wanneer tussen twee handelingen in essentie geen verschillen bestaan ten aanzien van de feitelijke handelingen die worden verricht, de inbreuk op rechten (ook van derden) die daarmee wordt gemaakt en de waarborgen die in acht moeten worden genomen, kan mogelijk worden volstaan met één wettelijke bepaling, waarin bevoegd wordt gemaakt tot het uitvoeren van beide handelingen.

In de voorgestelde wettelijke regeling wordt onderscheid gemaakt naar de plaats waar gegevens zich bevinden (op een in beslag genomen geautomatiseerde werk of op een server elders) en naar het moment waarop de gegevens beschikbaar zijn (tijdens inbeslagneming reeds op het apparaat aanwezig of pas later op het apparaat vastgelegd). Voor het onderzoek van gegevens die ten tijde van de inbeslagneming op een apparaat aanwezig zijn, wordt in het nieuwe wetboek – in navolging van de Smartphone-jurisprudentie – een afzonderlijke bevoegdheid gecreëerd. In de normering daarvan is bepaald dat in geval van een stelselmatig onderzoek een bevel van de OvJ vereist is. Dit bevel zou onzes inziens mede kunnen omvatten dat kennis wordt genomen van gegevens die na het moment van inbeslagneming op het apparaat zijn vastgelegd en van gegevens die op een server elders zijn vastgelegd, maar waarvan zonder actieve handelingen van de opsporingsambtenaar kennis kan worden genomen op het apparaat. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een na inbeslagneming op een apparaat ontvangen chatbericht met een foto erbij, waarvan de tekst op het apparaat is vastgelegd terwijl de foto in de *cloud* staat. Omdat kennisneming van deze gegevens niet wezenlijk meer inbreuk op het recht op privacy maken dan het onderzoek naar historische gegevens op het apparaat, is hiervoor onzes inziens geen afzonderlijke bevoegdheid vereist.

Wij stellen voor, min of meer in navolging van de Commissie-Koops,¹¹² om in de normering van het onderzoek van gegevens het type handeling van de opsporingsambtenaar centraal te stellen. Is sprake van gegevens die na het activeren van een netwerkverbinding automatisch op een apparaat worden vastgelegd of is sprake van gegevens die op het apparaat kunnen worden geraadpleegd zonder dat een opsporingsambtenaar enige handeling hoeft te verrichten om de gegevens beschikbaar te krijgen, dan kan het onderzoek naar die gegevens wat ons betreft worden gebaseerd op de bevoegdheid tot het doen van onderzoek van gegevens (art. 2.7.38). Het is dan niet de opsporingsambtenaar, maar de gebruiker van het apparaat die heeft bepaald welke gegevens op het apparaat worden vastgelegd of ermee kunnen worden geraadpleegd. De essentie van het onderzoek van gegevens op een in beslag genomen apparaat is naar onze opvatting dat onderzoek wordt uitgevoerd naar digitale gegevens waarvan met dat apparaat kennis kan worden genomen ten aanzien waarvan de gebruiker van het apparaat rechthebbende is. Daarbij is niet relevant waar en wanneer de gegevens feitelijk zijn opgeslagen. Is daarentegen een actieve handeling vereist om toegang te krijgen tot de gegevens die op een geautomatiseerd werk elders zijn opgeslagen, en/of om deze vast te leggen, dan is daarvoor een zelfstandige bevoegdheid vereist. De reden daarvoor is dat de inbreuk op de privacy, ook van derden, potentieel groot is, terwijl het geautomatiseerde werk zich in een ander land kan bevinden.

¹¹² Commissie-Koops 2018, p. 94.

Concrete aanbevelingen

Aanbeveling 1: *Schrap de zelfstandige bevoegdheid voor het onderzoek van gegevens die na de inbeslagneming van een apparaat op dat apparaat zijn vastgelegd (art. 2.7.39).*

De voorgestelde regeling van het uitvoeren van onderzoek van gegevens die op een apparaat staan, is gebaseerd op een driedeling van soorten onderzoek: onderzoek met een geringe inbreuk op de persoonlijke levenssfeer, stelselmatig onderzoek en ingrijpend stelselmatig onderzoek. In artikel 2.7.38 worden alleen de laatste twee soorten onderzoek geregeld. Voor het onderzoek dat een geringe inbreuk op de privacy maakt, is geen wettelijke normering noodzakelijk geacht. Opsporingsambtenaren zijn bevoegd om dit onderzoek uit te voeren. Voor (ingrijpend) stelselmatig onderzoek is een bevel van de OvJ vereist en voor een ingrijpend stelselmatig onderzoek een machtiging door de RC. Inbeslagneming van het apparaat is geen voorwaarde voor het onderzoek van gegevens.

Wanneer gegevens later dan het moment van inbeslagneming binnenkomen op een apparaat, is geen sprake van een actieve handeling tot het binnenhalen van gegevens. Een smartphone wordt voorafgaand aan de inbeslagneming standaard in de vliegtuigstand gezet, om te bewerkstelligen dat de gegevens op het toestel worden bevroren en veiliggesteld. Afhankelijk van het apparaat, kunnen in de vliegtuigstand geen of minder nieuwe gegevens binnenkomen, waardoor de kans dat een wiscommando kan worden uitgevoerd ook kleiner wordt. De wet verplicht niet tot deze handelwijze. Het is toegestaan om een in beslag genomen smartphone aan te laten staan. Wanneer dat wordt gedaan en de netwerkverbinding actief blijft, is de kans groot dat nieuwe gegevens op het apparaat binnen komen. Daar hoeft de opsporingsambtenaar niets voor te doen. Wanneer een apparaat uit de vliegtuigstand wordt gehaald om nieuwe gegevens te kunnen ontvangen, is het enige dat de opsporingsambtenaar doet, het activeren van de internetverbinding. Wanneer vervolgens gegevens op het apparaat binnenkomen, is het niet te verwachten dat die gegevens anders van aard zijn dan de gegevens die eerder al op het apparaat stonden.

Het is min of meer toevallig dat de gegevens nog niet op het apparaat stonden toen dat in de vliegtuigstand werd gezet. Zou het apparaat bijvoorbeeld een dag later in beslag zijn genomen, dan zouden die nieuwe gegevens er al op hebben gestaan. Het min of meer toevallige moment van inbeslagneming is dus bepalend voor de inhoud van het apparaat. De inbreuk op de privacy wordt niet groter doordat de gegevens op een eerder moment nog niet waren vastgelegd. Daarom kan het uitgangspunt van de driedeling in onderzoeken wat ons betreft ook ten aanzien van die gegevens worden toegepast. Dit betekent dat wanneer de opsporingsambtenaar in een concreet geval, al dan niet op grond van een bevel van de OvJ, bevoegd is om onderzoek te verrichten naar gegevens op een geautomatiseerd werk, deze bevoegdheid ook het onderzoeken van nieuw ontvangen gegevens zou gaan omvatten.¹¹³

De Commissie-Koops heeft, in het kader van het onderzoek van nieuw op een apparaat vastgelegde gegevens, overwogen: 'afhankelijk van de mate van actieve inmenging moet dit laten binnenstromen van gegevens mogelijk toch worden gezien als een inbreuk op artikel

¹¹³ Wanneer sprake is van een geringe inbreuk en dus geen bevel van de OvJ vereist is, wat zelden het geval zal zijn in geval van onderzoek aan een apparaat, valt niet in te zien waarin voor het binnenhalen van nieuwe gegevens wel een bevel van de OvJ vereist zou zijn.

13 Gw. En daarmee is een machtiging van de rechter-commissaris hiervoor noodzakelijk.¹¹⁴ De Commissie gaat er kennelijk vanuit dat er sprake kan zijn van verschillende gradaties van inmenging. Mogelijk heeft de Commissie daarbij de situatie voor ogen gehad dat op meer snel opeenvolgende momenten kennis wordt genomen van nieuw ontvangen gegevens, waardoor feitelijk sprake is van een datatap. In de MvT bij het wetsvoorstel tot vaststelling van boeken 1-6 van het nieuwe wetboek wordt uiteengezet dat in zo'n geval gebruik dient te worden gemaakt van andere (heimelijke) opsporingsbevoegdheden.¹¹⁵ Digitaal experts die wij hebben geïnterviewd, hebben aangegeven dat er twee werkwijzen worden gehanteerd bij de toepassing van artikel 556 Sv. Na activering van de netwerkverbinding wordt ofwel een (tweede) *image* van het apparaat gemaakt, ofwel op het apparaat zelf kennis genomen van nieuw binnengekomen gegevens. In beide gevallen is geen sprake van een actieve inmenging door de opsporingsambtenaar op grond waarvan betrokkenheid van de RC noodzakelijk is.¹¹⁶

Wij zijn van opvatting dat het onderzoek naar nieuw binnengekomen gegevens een gedraging is die zou moeten kunnen worden uitgevoerd binnen de context van onderzoek van gegevens. Omdat geen afzonderlijk bevel vereist is, hoeft ook geen termijn te worden bepaald waarbinnen de handelingen mogen worden uitgevoerd. Ten aanzien van het onderzoek van gegevens is in artikel 2.7.38 evenmin een termijn bepaald. Een termijn is niet noodzakelijk, omdat de inbreuk op de rechten van betrokkenen niet wezenlijk groter wordt doordat over een langere periode onderzoek wordt gedaan. Op geautomatiseerde werken is vaak een grote hoeveelheid gegevens aanwezig. Ten opzichte daarvan gaat het bij nieuw ontvangen gegevens om een relatief kleine hoeveelheid. Als over een langere periode onderzoek wordt gedaan, kan dat de mogelijkheden van de rechthebbende om het apparaat te gebruiken wel in sterkere mate beïnvloeden. Dat hangt echter niet samen met de ingrijpendheid van het onderzoek naar de gegevens, maar met de duur van het beslag.

In artikel 2.7.38 zou kunnen worden bepaald dat het onderzoek van gegevens mede betrekking mag hebben op gegevens die ten tijde van de inbeslagneming van het apparaat nog niet op dat apparaat waren vastgelegd. Er zou ook kunnen worden overwogen om dit in de MvT bij de tweede aanvullingswet te vermelden als daar een 'haakje' voor kan worden gevonden.

Aanbeveling 2: *Maak mogelijk dat, binnen bepaalde grenzen, een geautomatiseerd werk in beslag wordt genomen met als enige doel dat kennis kan worden genomen van communicatiegegevens die na inbeslagneming op het apparaat worden vastgelegd.*

In de MvT bij het wetsvoorstel tot vaststelling van boeken 1-6 van het nieuwe wetboek wordt ter toelichting op artikel 2.7.39 overwogen:

'Net als in de memorie van toelichting op de Innovatiewet Strafvordering wordt op deze plaats herhaald dat het doel van deze bepaling niet kan zijn om communicatie die wordt gevoerd, vast te leggen. Met andere woorden: de politie kan geen gebruik maken van haar inbeslagnemings-

¹¹⁴ Commissie-Koops 2018, p. 94.

¹¹⁵ *Kamerstukken II 2022/23, 36327, nr. 3, p. 578.*

¹¹⁶ Die is wel noodzakelijk wanneer sprake is van een ingrijpend stelselmatig onderzoek.

bevoegdheden met als enkel doel om nieuwe gegevens te kunnen onderzoeken. Daarvoor zijn de heimelijke bevoegdheden uit de artikelen 2.8.13, 2.8.15 en ook 2.8.16 bedoeld.’¹¹⁷

Wanneer sprake is van kennisneming van communicatie (zoals chatberichten en e-mails) op meer momenten die kort na elkaar liggen, benadert de kennisneming van de gegevens de datatap. Het is begrijpelijk dat het wenselijk wordt geacht om te voorkomen dat het onderzoek van gegevens een verkapte datatap wordt. Een absoluut verbod om het toepassen van artikel 2.7.39 met als enkele doel om kennis te nemen van communicatiegegevens, komt ons echter onwenselijk voor.¹¹⁸

Het is in het kader van de pilot verschillende malen voorgekomen dat met toepassing van artikel 556 Sv is kennisgenomen van nieuw binnengekomen chatberichten. Ook als op slechts één moment kennis wordt genomen van nieuwe chatberichten, zou dat op grond van de MvT niet toegelaten zijn. Dit lijkt onnodig beperkend te zijn. Voor de opsporing kan het van groot belang zijn om kort nadat een strafbaar feit is begaan, kennis te kunnen nemen van juist communicatie tussen de gebruiker van een in beslag genomen smartphone (verdachte) en anderen (medeverdachten). Kennisneming daarvan is dan mogelijk het enige doel van toepassing van de bevoegdheid. Wij achten het wenselijk dat, binnen bepaalde grenzen, kennis mag worden genomen van na inbeslagneming op een apparaat ontvangen communicatiegegevens. Wanneer het noodzakelijk is om voor dergelijke gegevens altijd heimelijke bevoegdheden in te zetten, moet een zware en tijdrovende procedure worden gevolgd, terwijl denkbaar is dat de relevante gegevens al zijn uitgewisseld tegen de tijd dat een datatap wordt geplaatst. Ter voorkoming van verkapte dataps zou een maximum kunnen worden gesteld aan het aantal keren dat kennis mag worden genomen van nieuw binnengekomen gegevens.

Aanbeveling 3: *Schrap inbeslagneming als de voorwaarde in de bepaling over onderzoek aan later binnekomende gegevens (art. 2.7.39) (als Aanbeveling 1 niet wordt opgevolgd).*

Wanneer artikel 2.7.39 wordt gehandhaafd in het wetsvoorstel, zou die bepaling niet alleen van toepassing moeten zijn in het geval een apparaat in beslag is genomen. Het komt voor dat een apparaat niet in beslag hoeft te worden genomen, omdat daarvan duidelijk afstand is gedaan, bijvoorbeeld door het apparaat weg te gooien. Ook is het denkbaar dat de smartphone van een slachtoffer moet worden onderzocht, terwijl het slachtoffer niet in staat is daarvoor toestemming te geven. Inbeslagneming is in die gevallen niet noodzakelijk, zij het wel mogelijk.

Aanbeveling 4: *Wijzig de omschrijving van gegevens waarop het onderzoek naar later op een apparaat vastgelegde gegevens betrekking heeft zodanig dat de bepaling alleen betrekking heeft op gegevens die op het apparaat zijn ontvangen.*

Artikel 2.7.39 heeft betrekking op ‘gegevens die ten tijde van de inbeslagneming nog niet waren opgeslagen op de digitale-gegevensdrager of het geautomatiseerd werk’. In apparaten vinden intern continue processen plaats (opschoning bijv.) die worden gelogd, waardoor

¹¹⁷ Kamerstukken II 2022/23, 36327, nr. 3, p. 578.

¹¹⁸ Wanneer dit verbod wordt gehandhaafd, vermoeden wij dat bij inbeslagneming van geautomatiseerde werken dikwijls in een pv zal worden vermeld dat de gegevens op dat apparaat moeten worden onderzocht, ook wanneer het enige werkelijke doel kennisneming van toekomstige communicatiegegevens is.

nieuwe bestanden ontstaan. Wanneer een *image* van een apparaat wordt gemaakt om de op dat apparaat vastgelegde gegevens te kunnen onderzoeken, komen de bestanden die door interne processen zijn gewijzigd, automatisch mee. Volgens artikel 2.7.39 zou daarvoor steeds een bevel van de OvJ en voor de periode na 3 dagen na inbeslagneming ook een machtiging van de RC vereist zijn. De bedoeling van de bepaling lijkt te zijn om een bevoegdheid te creëren ten aanzien van gegevens die na het moment van inbeslagneming van buitenaf zijn binnengekomen op het apparaat. Het verdient daarom aanbeveling om de omschrijving van gegevens waarop artikel 2.7.39 van toepassing is, te wijzigen.

Wanneer Aanbeveling 1 niet wordt opgevolgd, impliceert Aanbeveling 4 dat artikel 2.7.39 wordt gewijzigd. Wordt Aanbeveling 1 wel opgevolgd, dan kan Aanbeveling 4 worden uitgevoerd door een wijziging van artikel 2.7.38 of door een uitleg in de MvT bij een aanvullingswet.

Aanbeveling 5: *Maak in de wettelijke normering een onderscheid tussen passieve en actieve netwerkzoeking.*

Aanbeveling 6: *Bepaal in het artikel over het onderzoek van gegevens (2.7.38) dat het verrichten van onderzoek van gegevens een passieve netwerkzoeking kan omvatten.*

Passieve netwerkzoeking

Bij een passieve netwerkzoeking is sprake van onderzoek van gegevens die op een server elders staan, waarvan zonder actieve handelingen van een opsporingsambtenaar kennis wordt genomen op het in beslag genomen apparaat. Het gaat om de gegevens die raadpleegbaar zijn wanneer het apparaat geopend is.¹¹⁹ Het kan hierbij ook gaan om gegevens die ten tijde van het veiligstellen van het apparaat nog niet op het apparaat konden worden geraadpleegd. Hierbij kan worden gedacht aan de situatie waarin een smartphone wordt geopend en de communicatie in een chatgroep wordt bekeken, waarbij zowel tekst (vermoedelijk opgeslagen op het apparaat) als foto's (mogelijk opgeslagen op een server elders) zichtbaar zijn. Het bekijken van de foto's kan worden aangemerkt als een passieve netwerkzoeking. Deze vorm van netwerkzoeking komt in de praktijk overigens niet vaak voor.

Het is min of meer toevallig of de gegevens die worden getoond op het apparaat, zijn opgeslagen op een server elders. Het is immers afhankelijk van de concrete applicatie of die gegevens al dan niet op het apparaat zijn opgeslagen. Zou de gebruiker een andere applicatie hebben gebruikt, dan zou de plaats waar de gegevens staan, mogelijk anders zijn geweest. De inbreuk op het recht op privacy van de gebruiker van het apparaat bij het bekijken van de gegevens die feitelijk op een server elders staan, is niet groter dan wanneer dezelfde gegevens wel op het apparaat zouden staan. Hoewel wij hier geen onderzoek naar hebben gedaan, vermoeden wij dat de meeste gebruikers zich hiervan niet bewust zijn en dat de keuze voor een applicatie wordt gebaseerd op andere aspecten dan de plaats waar gegevens die met een apparaat kunnen worden geraadpleegd, zich feitelijk bevinden. Doorlaggevend is wat ons betreft dat de gebruiker van het apparaat de beschikking heeft over de gegevens en niet wat de plaats is waar deze gegevens zich bevinden. Daarbij doen zich geen kwesties voor met betrekking tot de soevereiniteit (onderzoek in een server die zich in een ander land bevindt), omdat de gebruiker van het apparaat, die gerechtigd is om over de gegevens te beschikken, het apparaat zelf zo heeft ingesteld dat de gegevens op het

¹¹⁹ Wanneer handelingen moeten worden verricht om het *apparaat* te openen, zijn die niet relevant voor de bepaling of sprake is van een actieve of passieve netwerkzoeking.

apparaat kunnen binnenkomen. Daarvoor is geen actieve interventie van de opsporingsdienst vereist.

Er kan een vergelijking met het fysieke onderzoek van een woning ter inbeslagneming worden gemaakt: voor zoekend rondkijken is geen doorzoekingsbevoegdheid vereist. Alleen wanneer handelingen moeten worden verricht om toegang te krijgen tot voorwerpen moet (soms) een doorzoekingsbevoegdheid worden toegepast. Wanneer de opsporingsambtenaar zoekend rondkijkt op een telefoon, is dat te vergelijken met zoekend rondkijken in een woning. Het inloggen op een applicatie is te vergelijken met openen van een kast, wat een doorzoeking oplevert. Niet alleen het inloggen op een applicatie, maar ook bijvoorbeeld het geven van een opdracht om gegevens te synchroniseren zou wat ons betreft als een actieve netwerkzoeking kunnen worden aangemerkt.

Om de genoemde redenen is naar onze opvatting geen zelfstandige bevoegdheid vereist naast de bevoegdheid tot het verrichten van onderzoek van gegevens. Wanneer een opsporingsambtenaar gerechtigd is tot het uitvoeren van onderzoek van gegevens, zou dat wat ons betreft het uitvoeren van een passieve netwerkzoeking moeten omvatten, ook als het gegevens betreft die pas na de inbeslagneming van een apparaat met dat apparaat raadpleegbaar zijn geworden.

In potentie kan een passieve netwerkzoeking betrekking hebben op veel gegevens. Wanneer een smartphone wordt geopend, kunnen dikwijls netwerkapplicaties zoals Facebook en Whatsapp worden gebruikt zonder dat daarvoor moet worden ingelogd. De passieve netwerkzoeking heeft niet als doel om grote hoeveelheden data vast te leggen, maar om van een beperkte hoeveelheid gegevens kennis te nemen. Om te voorkomen dat de passieve netwerkzoeking te omvangrijk zou worden, kan worden bepaald dat wel kennis mag worden genomen van gegevens, maar dat deze, anders dan ten behoeve van de verslaglegging, niet mogen worden vastgelegd.¹²⁰

Natuurlijk zijn voor een passieve netwerkzoeking adequate waarborgen vereist. Die zijn echter al opgenomen in artikel 2.7.38. Voor een (ingrijpend) stelselmatig onderzoek is immers een bevel van de OvJ vereist en soms een bevel van de RC, waartoe de subsidiariteit en proportionaliteit van het onderzoek zal moeten worden getoetst.

Het mogelijk maken van een passieve netwerkzoeking zonder dat daarvoor betrokkenheid van een RC is vereist, is vooral van belang voor het geval een apparaat kort na de inbeslagneming wordt bekeken, bijvoorbeeld om kennis te kunnen nemen van Whatsapp-communicatie tussen verdachten.¹²¹ Het is onnodig beperkend om daarvoor een afzonderlijk bevel van de OvJ, mogelijk met machtiging van de RC, te moeten aanvragen.

Actieve netwerkzoeking

Bij een actieve netwerkzoeking worden handelingen verricht om toegang te krijgen tot een account – bijvoorbeeld doordat met inloggegevens of met ongedaanmaking van een biometrische beveiliging wordt ingelogd op een netwerkapplicatie – of om gegevens vast te leggen die op een server elders zijn vastgelegd. Wanneer daarvan sprake is, is in onze opvatting

¹²⁰ De gegevens mogen dus niet worden gedownload, maar er mogen wel foto's worden gemaakt van Whatsapp-communicatie ten behoeve van de verslaglegging.

¹²¹ Weliswaar kan op grond van het voorgestelde artikel 2.7.40 lid 5 gedurende de eerste 3 dagen na de inbeslagneming een netwerkzoeking worden uitgevoerd zonder machtiging van de RC, maar in Aanbeveling 8 adviseren wij om deze bepaling aan te passen.

toetsing door een RC vereist. Het gaat bij een actieve netwerkzoeking niet om gegevens die zichtbaar zijn omdat de gebruiker van het apparaat heeft ingesteld dat deze zichtbaar worden, maar om gegevens die pas zichtbaar worden op het apparaat doordat de opsporingsambtenaar daartoe een handeling verricht.

Wanneer het onderscheid tussen passieve en actieve netwerkzoeking wordt overgenomen, zal nadere gedachtvorming moeten plaats vinden over de vraag op welke manier beide typen netwerkzoeking van elkaar kunnen worden onderscheiden. Zo is een vraag of, en zo ja wanneer, het enkele naar boven scrollen in de chatdienst Messenger, waarbij op een gegeven moment door synchronisatie oude berichten worden weergegeven die niet op het apparaat staan, over gaat van een actieve naar een passieve netwerkzoeking.

Aanbeveling 7: *Creëer een wettelijke bepaling waarin alle vormen van niet-heimelijke actieve netwerkzoeking worden geregeld.*

In het geldende wetboek zijn verschillende artikelen opgenomen met betrekking tot het uitvoeren van een netwerkzoeking. Op grond van artikel 125j Sv is dat mogelijk wanneer een fysieke plaats wordt doorzocht. Artikel 557 Sv maakt een netwerkzoeking mogelijk wanneer een apparaat in beslag is genomen. Daarnaast bestaat de hackbevoegdheid (art. 126nba Sv), waarmee een netwerkzoeking heimelijk kan worden uitgevoerd.

In het wetsvoorstel wordt een onderscheid gemaakt tussen heimelijke (hoofdstuk 7) en niet-heimelijke (hoofdstuk 8) bevoegdheden. In het voorgestelde artikel 2.7.40 wordt de niet-heimelijke netwerkzoeking geregeld. In het eerste lid is een algemene bevoegdheid tot netwerkzoeking geformuleerd. Vervolgens is een afzonderlijke normering van de netwerkzoeking in het kader van een doorzoeking (leden 2 en 4) en na inbeslagneming (leden 3 en 5) gegeven. Netwerkzoekingen buiten deze gevallen zijn niet specifiek genormeerd.

Er hebben zich gevallen voorgedaan waarin geen plaats werd doorzocht en geen apparaat in beslag genomen kon worden, terwijl het wel mogelijk was om een netwerkzoeking uit te voeren omdat inloggegevens bekend waren. Die waren bijvoorbeeld in aantekeningen aangetroffen of bij een datatap onderschept. Daarbij ging het niet steeds om de situatie dat de inloggegevens heimelijk waren verkregen. Het is ook voorgekomen dat een willekeurig apparaat in beslag werd genomen tijdens een doorzoeking, met als enige reden dat dit een voorwaarde was om artikel 557 Sv te kunnen toepassen, terwijl dat apparaat technisch niet nodig was om de netwerkzoeking te kunnen uitvoeren. Dat zal niet de bedoeling van de wetgever zijn geweest en riekt naar misbruik van bevoegdheid. Wanneer inloggegevens beschikbaar zijn, kunnen deze naar pilotrecht wel mogen worden gebruikt wanneer tijdens een fysieke doorzoeking een netwerkzoeking wordt uitgevoerd (art. 125j Sv), maar niet op grond van artikel 557 Sv, omdat daarvoor vereist is dat een apparaat in beslag is genomen. Verder is het wenselijk om een netwerkzoeking te kunnen voortzetten wanneer het in beslag genomen apparaat is teruggegeven.¹²²

Veel respondenten hebben over artikel 557 Sv aangegeven dat inbeslagneming geen geschikt aanknopingspunt is om de reikwijdte van de bevoegdheid af te bakenen. Ook hebben sommigen aangegeven dat er geen wezenlijk verschil bestaat tussen de netwerkzoeking in

¹²² Artikel 2.7.40 bevat overigens, anders dan de Innovatiewet Strafvordering, geen bepaling die in de weg staat aan het voortzetten van de netwerkzoeking na teruggave van het in beslag genomen apparaat.

het kader van een doorzoeking van een fysieke plaats en een netwerkzoeking na inbeslagneming. Voor een netwerkzoeking is niet van belang of en bij welke gelegenheid een apparaat wordt aangetroffen en of het in beslag wordt genomen. De essentie van een netwerkzoeking is dat onderzoek wordt gedaan naar gegevens die op een geautomatiseerd werk elders staan. In artikel 2.7.40 wordt weliswaar in het eerste lid een bevoegdheid in algemene bewoordingen geformuleerd, maar de overige leden hebben betrekking op ofwel de netwerkzoeking op een fysieke plaats die wordt doorzocht, ofwel de netwerkzoeking na inbeslagneming.

Het is wenselijk om een bepaling te creëren waarin alle mogelijke niet-heimelijke netwerkzoekingen worden genormeerd en om in de normering alleen regels met betrekking tot afzonderlijke vormen van netwerkzoeking op te nemen wanneer daar een goede reden voor bestaat. Dat is bijvoorbeeld mogelijk het geval ten aanzien van de in aanmerking te nemen termijnen, aangezien deze niet relevant zijn voor de netwerkzoeking die in aanwezigheid van de RC op een fysieke plaats wordt uitgevoerd, maar wel in andere gevallen.

In het in consultatie gegeven concept-wetsvoorstel voor een eerste aanvullingswet is een afzonderlijke bevoegdheid voor het zogenoemde 'hacken light' opgenomen, die ziet op de situatie dat heimelijk wordt ingelogd op een netwerk, bijvoorbeeld nadat inloggegevens via een datatap zijn vergaard (art. 2.8.17). Vanwege het onderscheid dat in het wetsvoorstel is gemaakt tussen heimelijke en niet-heimelijke bevoegdheden, lijkt het noodzakelijk te zijn om deze bevoegdheid in te voeren, ook wanneer artikel 2.7.40 een ruimere reikwijdte krijgt.

Aanbeveling 8: *Wijzig artikel 2.7.40 lid 5 zodanig dat ieder bevel tot een actieve netwerkzoeking alleen met machtiging van de RC kan worden afgegeven.*

In artikel 2.7.40 lid 5 is gekozen voor een andere insteek dan in artikel 557 Sv. Op grond van artikel 557 Sv is namelijk voor ieder bevel tot netwerkzoeking na inbeslagneming een machtiging van de RC vereist, terwijl dat op grond van artikel 2.7.40 lid 5 alleen het geval is wanneer het initiële bevel dat tot 3 dagen na het moment van inbeslagneming geldig is, wordt verlengd. Uit de MvT blijkt niet waarom deze keuze is gemaakt. Er wordt wel uitgelegd dat in deze bepaling het uitgangspunt is toegepast dat de 'normering van deze bevoegdheden hun inbedding vinden [bedoeld is: vindt] in de systematiek van de driedeling, zoals opgenomen in artikel 2.7.38.'¹²³ Als die inbedding het uitgangspunt is, is het echter niet logisch dat de OvJ in eerste instantie een bevel kan geven, maar na 3 dagen voor precies hetzelfde onderzoek de machtiging van de RC nodig heeft. In de MvT wordt niet toegelicht waarom de betrokkenheid van de RC in het ene geval wel en in het andere geval niet vereist wordt.

Wanneer sprake is van een actieve netwerkzoeking, zoals wij die hiervoor hebben gedefiniëerd, worden vrijwel standaard grote hoeveelheden data vastgelegd, die privacygevoelig kunnen zijn. Daarbij zijn rechten van derden vaker in het geding dan in geval van het 'gewone' onderzoek van gegevens, omdat er in geval van netwerkapplicaties dikwijls meer gebruikers en rechthebbenden zijn met betrekking tot dezelfde gegevens. Verder speelt de kwestie van soevereiniteit in het geval van een actieve netwerkzoeking dikwijls een rol, doordat gegevens dikwijls op servers buiten Nederland zijn vastgelegd. Wat ons betreft is er

¹²³ *Kamerstukken II 2022/23, 36327, nr. 3 (MvT), p. 584-585.*

daarom aanleiding om een bevel tot een actieve netwerkzoeking altijd door de RC te laten toetsen.¹²⁴

Aanbeveling 9: *Verleng de periode van 3 dagen die in de artikelen 2.7.39 en 2.7.40 wordt genoemd naar 7 dagen (wanneer Aanbevelingen 1 en 8 niet worden opgevolgd).*

De Commissie-Koops heeft voorgesteld om data die gedurende de eerste 3 dagen na inbeslagneming op een apparaat binnenkomen, te beschouwen als bijvangst, waar geen toetsing door een RC voor noodzakelijk is.¹²⁵ In de Innovatiewet Strafvordering is echter een andere keuze gemaakt. Volgens de artikelen 556 en 557 Sv moet ook voor de eerste periode van 3 dagen een bevel van de OvJ en een machtiging van de RC worden afgegeven. Daarvoor moet onderzoeksbelang aanwezig zijn. De periode kan in stappen worden verlengd tot maximaal 6 maanden wanneer 'het belang van het onderzoek dit dringend vordert'.¹²⁶ In de voorgestelde artikelen 2.7.39 lid 1 en 2.7.40 lid 5 is een andere benadering gekozen, die meer lijkt op die van Commissie-Koops. Ten aanzien van gegevens die in een periode van 3 dagen na de inbeslagneming op een apparaat zijn ontvangen, volstaat een bevel van de OvJ, tenzij het een 'ingrijpend stelselmatig onderzoek' betreft in de zin van artikel 2.7.38. In dat laatste geval is een machtiging van de RC vereist. Voor gegevens die na 3 dagen zijn binnengekomen, is altijd een machtiging van de RC vereist.

Ten aanzien van de netwerkzoeking is in artikel 2.7.40 lid 1 jo. 5 bepaald dat de OvJ een bevel kan geven voor het uitvoeren van een netwerkzoeking. Daarvoor is in beginsel geen machtiging van de RC vereist. Het bevel is geldig tot 3 dagen na het moment van inbeslagneming. Het kan worden verlengd tot maximaal 3 maanden, wederom gerekend vanaf het moment van inbeslagneming. Daarvoor is wel een machtiging van de RC vereist.

Sommige respondenten die bevelen tot toepassing van artikel 556 of 557 Sv aanvragen of geven, hebben aangegeven dat de eerste termijn van 3 dagen vaak niet volstaat. Alleen al de procedure om het bevel – met machtiging van de RC – afgegeven te krijgen duurt volgens hen niet zelden langer dan 3 dagen. Dit wordt bevestigd in een intervisieverslag. Uit de geregistreerde data blijkt echter dat bevelen voor 3 dagen vaak niet zijn verlengd, terwijl de bevoegdheid wel succesvol is ingezet. Desondanks komt het ons wenselijk voor om een periode van langer dan 3 dagen te hanteren, om de bevoegdheid in meer gevallen werkbaar te maken.

In het voorgestelde artikel 2.7.39 omvat de bevoegdheid tot het stelselmatig onderzoeken van gegevens in de eerste 3 dagen na inbeslagneming de bevoegdheid tot het onderzoeken van

¹²⁴ Vgl. Kazlova 2023.

¹²⁵ Ten aanzien van smartphones kan moeilijk worden volgehouden dat sprake is van bijvangst. Deze worden op vliegtuigstand gezet voordat zij in beslag worden genomen. Wanneer dat is gebeurd, kunnen er in beginsel geen data van buiten op het apparaat binnenkomen. Wanneer die data wel worden ontvangen en vastgelegd, is de smartphone met dat doel met het internet verbonden.

¹²⁶ De regeling van de leden 1-3 van de artikelen 556 en 557 Sv is vrij apart. Er kan een bevel worden gegeven dat betrekking heeft op de periode vanaf de inbeslagneming tot 3 dagen daarna (lid 1). Op grond van lid 2 kan een bevel voor 3 maanden worden gegeven, waarbij geen sprake is van een verlenging van de periode van lid 1 (de periode van lid 2 omvat de periode van lid 1). Daarbij is niet in tussentijdse toetsing voorzien. Lid 3 bepaalt dat de termijn van lid 2 'telkens' kan worden verlengd, tot maximaal 6 maanden. In lid 2 is niet iets wezenlijk anders bepaald dan in lid 3. Deze wat wonderlijke vormgeving van de bepalingen hangt samen met het feit dat lid 3 bij amendement is ingevoerd.

nieuw ontvangen gegevens. Omdat daarbij geen machtiging hoeft te worden gevorderd bij de RC, zal de periode van 3 dagen vermoedelijk vaker volstaan. Een periode van 7 dagen, voorgesteld door verschillende respondenten van de politie, zou echter meer ruimte bieden. Wanneer de aanbeveling om geen afzonderlijke bevoegdheid te creëren ten aanzien van het binnenhalen van nieuwe gegevens niet wordt opgevolgd (Aanbeveling 1), verdient het aanbeveling om de termijn van 3 dagen te verlengen tot 7 dagen.

Wanneer de aanbeveling om bij een actieve netwerkzoeking in alle gevallen een machtiging van de RC als voorwaarde te stellen (Aanbeveling 8) niet wordt opgevolgd, is het ten aanzien van de netwerkzoeking na inbeslagneming van een apparaat (art. 2.7.40 lid 5) eveneens aan te bevelen om de eerste periode waarin de bevoegdheid zonder betrokkenheid van de RC kan worden toegepast, te wijzigen van 3 naar 7 dagen. Van het geautomatiseerde werk wordt ten behoeve van het onderzoek van gegevens een *image* gemaakt. De data die daarop staan, worden geanalyseerd. Dat onderzoek kan aanleiding geven tot een netwerkzoeking. In het bijzonder wanneer meer apparaten in beslag zijn genomen, kan het langer dan 3 dagen duren voordat een *image* is gemaakt en de data zijn geanalyseerd.

Aanbeveling 10: *Maximeer de periode waarbinnen onderzoek aan nieuw op een apparaat binnengekomen gegevens dan wel een netwerkzoeking mag worden uitgevoerd niet.*

De maximumtermijn van 3 maanden die in artikel 2.7.40 is opgenomen, is bij de toepassing van artikel 557 Sv niet in alle gevallen voldoende gebleken. Ook de maximumtermijn van 6 maanden in de artikelen 556 en 557 Sv volstaat niet altijd. Dit heeft vooral te maken met de beveiliging van in beslag genomen apparaten. Het is voorgekomen dat het 8 maanden duurde voordat een apparaat kon worden geopend. Wanneer dan verbinding wordt gemaakt met internet en nieuwe gegevens binnenkomen, mogen alleen de gegevens over de eerste 3 dan wel 6 maanden worden bekeken en vastgelegd. De gegevens over de laatste 2 maanden kunnen ook relevant zijn, in het bijzonder in geval van 2FA. De 2FA-code die 8 maanden na de inbeslagneming op het apparaat binnenkomt, mag niet worden gebruikt als de onderzoeksperiode beperkt is tot 6 maanden na de inbeslagneming.

Veel respondenten, uit kringen van politie, OM en Rechtspraak, hebben aangegeven dat het wenselijk is om de periode waarin de bevoegdheden van artikel 556 en 557 Sv kunnen toegepast niet te maximeren. In plaats daarvan zou kunnen worden gekozen voor het bepalen van een begintermijn met de mogelijkheid om deze telkens te verlengen met een maximumtermijn van bijvoorbeeld 2 maanden. Daarbij zal de toetsing in de loop van de tijd steeds strenger kunnen worden. Hiermee wordt aangesloten bij de regeling van andere bevoegdheden. Zo is het bevel om telecommunicatie op te nemen volgens het voorgestelde artikel 2.8.13 lid 3 geldig voor 2 maanden en kan het telkens worden verlengd met maximaal 2 maanden. Wanneer inbeslagneming als startpunt zou worden losgelaten in artikel 2.7.40, zoals wij adviseren, ligt het voor de hand om niet de termijn waarbinnen het onderzoek mag worden uitgevoerd te verlengen, maar de geldigheidsduur van het bevel.

Aanbeveling 11: *Wijzig artikel 2.7.40 lid 5 zodanig dat het bevel tot netwerkzoeking ook langer dan 3 dagen na de inbeslagneming kan worden gegeven.*

Volgens artikel 2.7.40 kan de OvJ na inbeslagneming van een geautomatiseerd werk een bevel tot netwerkzoeking geven. De geldigheidsduur daarvan eindigt 3 dagen na het tijdstip van inbeslagneming. Het is mogelijk om dit bevel, met machtiging van de RC, te verlengen tot maximaal 3 maanden na de inbeslagneming. Volgens deze regeling kan de OvJ niet voor het eerst bijvoorbeeld 2 weken na de inbeslagneming een bevel tot netwerkzoeking geven.

Het bevel moet immers binnen de eerste 3 dagen zijn gegeven en dát bevel kan worden verlengd. Het is echter goed denkbaar dat de noodzaak tot het uitvoeren van een netwerkzoeking pas later dan 3 dagen na de inbeslagneming blijkt. Er lijkt geen goede reden te bestaan waarom een bevel niet voor het eerst op een later moment zou kunnen worden gegeven.

Aanbeveling 12: *Verruim de gevallen waarin een account of gegevens ontoegankelijk mogen worden gemaakt.*

Het voorgestelde artikel 2.7.56 lid 1 luidt als volgt:

‘Indien bij een onderzoek van gegevens als bedoeld in Titel 7.3 in een digitale-gegevensdrager of in een geautomatiseerd werk gegevens worden aangetroffen met betrekking tot welke of met behulp waarvan het strafbare feit is begaan of die van zodanige aard zijn dat het ongecontroleerde bezit ervan in strijd is met de wet of het algemeen belang, kan de officier van justitie bevelen dat een opsporingsambtenaar die gegevens ontoegankelijk maakt voor zover dit noodzakelijk is ter beëindiging van het strafbare feit of ter voorkoming van nieuwe strafbare feiten. In geval van ingrijpend stelselmatig onderzoek van gegevens als bedoeld in artikel 2.7.38, tweede lid, behoeft de officier van justitie ook voor het geven van dit bevel een door de rechter-commissaris verleende machtiging.’

In het nieuwe wetboek is dus voorzien in een bevoegdheid tot ontoegankelijkmaking van gegevens op een netwerk.¹²⁷ Het doel daarvan mag volgens deze bepaling alleen zijn het beëindigen van een strafbaar feit of het voorkomen van nieuwe strafbare feiten. Applicaties in de *cloud* kunnen worden gebruikt om strafbare feiten te begaan. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een plek op het Dark Web waar illegaal wordt gehandeld in wapens. Het ontoegankelijk maken van de desbetreffende applicatie voor de verdachte zorgt er dan voor dat de illegale handel stopt. Hierbij is relevant dat het eenmalig wijzigen van een wachtwoord vaak niet voldoende is, omdat verdachten vaak meer apparaten in gebruik hebben. Wanneer de rechercheur bij het inloggen de melding krijgt dat het wachtwoord moet worden aangepast, ontvangt de verdachte die melding mogelijk ook, waarna hij het wachtwoord terug wijzigt. Dit is in het kader van de toepassing van artikel 557 Sv voorgekomen. Het is ook mogelijk dat de verdachte een nieuw wachtwoord instelt, waardoor de netwerkzoeking niet kan worden uitgevoerd.¹²⁸

Ontoegankelijkmaking kan volgens geïnterviewde TDO-ers ook wenselijk zijn met een ander doel: het mogelijk maken van een netwerkzoeking zonder dat gegevens verdwijnen. Wanneer de ontoegankelijkmaking met dat doel wordt uitgevoerd, is in feite sprake van bevrozing van het netwerk.¹²⁹ Het verdient derhalve aanbeveling om de ontoegankelijkmakingsbevoegdheid van artikel 2.7.56 lid 1 uit te breiden met het geval waarin de ontoegankelijkmaking een steunbevoegdheid is om een netwerkzoeking te kunnen uitvoeren. Praktisch zal deze bevoegdheid in ieder geval kunnen uitgevoerd door het wachtwoord te wijzigen, maar mogelijk ook op andere manieren. Met het oog op de toekomstbestendigheid van het wetboek is het niet aan te bevelen om deze manieren bij wet vast te leggen.

¹²⁷ Vgl. artikel 125o Sv.

¹²⁸ In bijzondere gevallen zou dan de hackbevoegdheid van artikel 126nba Sv kunnen worden toegepast.

¹²⁹ Artikel 2.7.41 voorziet in een bevrozingsbevoegdheid, maar alleen in afwachting van een bevel van de OvJ.

Aanbeveling 13: *Voorzie in de mogelijkheid van vernietiging van ontoegankelijk gemaakte gegevens in geval niet strafrechtelijk vervolgd wordt.*

Het kan noodzakelijk worden gevonden om de verdachte blijvend de toegang tot zijn account te ontzeggen, omdat het account uitsluitend wordt gebruikt voor activiteiten die in strijd met de wet zijn, in het bijzonder als het strafbare feiten betreft. In dat geval zou het account kunnen worden opgeheven. Dat is echter niet noodzakelijk vanuit strafvorderlijk perspectief en lijkt bovendien een bestuursrechtelijk of wellicht civielrechtelijk karakter te hebben.¹³⁰

Wat wel noodzakelijk zou kunnen worden geacht vanuit strafvorderlijk perspectief is de verwijdering van het account van bepaalde gegevens. Een voorbeeld dat in een interview werd genoemd, is dat een foto of video is aangetroffen die is gebruikt in het kader van sextortion.¹³¹ Het is wenselijk dat deze foto of video wordt vernietigd.¹³² De mogelijkheid om ontoegankelijk gemaakte gegevens te vernietigen is relevant, omdat het uitgangspunt zal zijn de ontoegankelijkmaking op enig moment wordt opgeheven. Het is onwenselijk als de desbetreffende gegevens dan niet zijn verwijderd, vanwege het risico op voortzetting van strafbare feiten.

Ten aanzien van ontoegankelijk gemaakte gegevens, zoals ook kinderpornografische afbeeldingen, kan het wenselijk zijn dat deze worden vernietigd. In het wetsvoorstel wordt hierin voorzien in de artikelen 4.3.18 (rechterlijke beslissing in de strafzaak) en 6.3.13 (vordering van de OvJ).¹³³ In het in consultatie gegeven concept-wetsvoorstel voor de eerste aanvullingswet wordt voorgesteld om de vernietiging van ontoegankelijk gemaakte gegevens als strafrechtelijke maatregel aan te merken en daarom onder te brengen in het Wetboek van Strafrecht. De maatregel is verwant aan onttrekking aan het verkeer van in beslag genomen voorwerpen. De rechter die een uitspraak doet in een strafzaak kan de maatregel toepassen (art. 36d Sr). In geval van oplegging van een strafbeschikking kan ook de OvJ hiertoe beslissen (art. 3.3.1 lid 2 sub 3 voorgesteld Wetboek van Strafvordering).¹³⁴ In het voorstel vervalt artikel 6.4.13. Het lijkt erop dat daardoor de mogelijkheid om te beslissing tot vernietiging in gevallen waarin niet strafrechtelijk is vervolgd, uit het voorstel is geschrapt. Het is wenselijk dat deze mogelijkheid wel blijft bestaan, omdat gegevens zoals kinderporno ook vernietigd moeten kunnen worden wanneer een verdachte, om welke reden dan ook, niet strafrechtelijk wordt vervolgd.

Aanbeveling 14: *Herstel een taalkundige onjuistheid in artikel 2.7.40 lid 4.*

Het voorgestelde artikel 2.7.40 lid 4 luidt: 'Indien het bevel een onderzoek als bedoeld in het tweede lid betreft, wordt het bevel gegeven vooraf of tijdens de betreding of doorzoeking en vangt de uitvoering van het bevel aan tijdens die betreding of doorzoeking. Met het beëindigen van de betreding of doorzoeking eindigt ook de geldigheidsduur van het bevel.' Deze formulering behoeft aanpassing, omdat 'vooraf de betreding' taalkundig niet correct is. Dit kan worden opgelost door de formulering te wijzigen in 'voorafgaand aan de betreding'.

¹³⁰ Zie daarover Van De Heyning, Kentgens & Stamhuis 2020, p. 170-175.

¹³¹ *Sextortion* is het afpersen van iemand met naaktbeelden.

¹³² Daarmee is niet gezegd dat de verdachte er niet meer op een andere manier over beschikt. Er zijn vaak kopieën in omloop.

¹³³ Op grond van het geldende wetboek is vernietiging van ontoegankelijk gemaakte gegevens mogelijk op grond van de artikelen 125o en 354 Sv.

¹³⁴ Zie p. 68-69 van het concept-MvT voor de onderbouwing van dit voorstel.

4.6.2 Aanvulling

Aanbeveling 15: *Neem een bepaling in de wet op waaruit duidelijk wordt dat alle maatregelen die redelijkerwijs noodzakelijk zijn om de bevelen op grond van artikel 2.7.38, 2.7.39 en 2.7.40 uit te voeren, mogen worden toegepast.*

Bij het inloggen op een applicatie in de *cloud* kan worden gevraagd om het wachtwoord aan te passen. Het is noodzakelijk om dat te doen om daadwerkelijk te kunnen inloggen.¹³⁵ Zie daarover 4.2.2. OvJ's hebben aangegeven dat zij van opvatting zijn dat het toegelaten is om het wachtwoord te wijzigen, omdat dit noodzakelijk is om de bevoegdheid tot netwerkzoeking te kunnen uitoefenen. Het wijzigen van het wachtwoord is in dit geval een steunbevoegdheid. Als door een RC een machtiging is gegeven om de netwerkzoeking uit te voeren, impliceert deze dat ook de handelingen mogen worden uitgevoerd die noodzakelijk zijn om toegang te krijgen tot het netwerk. Opsporingsambtenaren hebben het wachtwoord doorgaans gewijzigd wanneer daarom is gevraagd. OvJ's en TDO-ers hebben aangegeven dat het wenselijk is dat er normatieve duidelijkheid ontstaat over dit punt.

In het voorgestelde artikel 2.7.41 is bepaald dat de opsporingsambtenaar, in afwachting van een bevel tot het onderzoeken van digitale gegevens of tot een netwerkzoeking, de maatregelen kan nemen 'die redelijkerwijs noodzakelijk zijn ter voorkoming van wegmaking, onbruikbaarmaking, wijziging of verlies van gegevens'. Het gaat hier om bevoegdheden tot bevrozing van de situatie, vergelijkbaar met de maatregelen van artikel 96a Sv.¹³⁶ In de MvT worden voorbeelden gegeven van mogelijke maatregelen. De software van een computer kan worden aangepast om te bewerkstelligen dat de computer open blijft staan en er kan worden bewerkstelligd dat de data niet op afstand worden gewist. De meest vergaande bevrozingsmaatregel ter voorkoming van wijziging of verlies van gegevens is volgens de MvT het maken van een volledige kopie (*image*) van de data op een apparaat.¹³⁷ De genoemde voorbeelden zijn relevant voor het veilig stellen van gegevens die op een apparaat staan, maar niet voor het uitvoeren van een netwerkzoeking.

In de voorgestelde wet is geen specifieke regeling opgenomen waaruit kan worden afgeleid dat een wachtwoord mag worden gewijzigd als dat redelijkerwijs noodzakelijk is om toegang te krijgen tot het netwerk. Hier is geen sprake van een handeling die wordt verricht in

¹³⁵ Er wordt niet ingelogd vanaf het in beslag genomen apparaat zelf, maar vanaf een ander apparaat, waarin de tokens die van het in beslag genomen apparaat zijn gehaald, worden gebruikt om in te loggen. Dat met een ander apparaat wordt ingelogd, heeft te maken met enerzijds het belang om het in beslag genomen apparaat niet te wijzigen (door gegevens binnen te halen) en anderzijds met forensisch goed kunnen vastleggen van de binnengehaalde gegevens en het loggen van de handelingen die daartoe worden uitgevoerd.

¹³⁶ Een verschil is volgens de MvT dat de maatregelen van artikel 96a Sv worden toegepast na betreding van een plaats, terwijl de maatregelen van artikel 2.7.41 kunnen worden toegepast voordat het apparaat wordt 'betreden'.

¹³⁷ Wanneer op grond van artikel 2.7.39 wordt bevolen dat wordt bepaald welke gegevens na inbeslag-neming zijn binnengekomen op een apparaat, wordt daarvoor doorgaans ook een *image* gemaakt, die wordt vergeleken met de *image* die kort na inbeslagneming is gemaakt. Artikel 2.7.41 is op die situatie niet van toepassing. Dat lijkt niet problematisch te zijn omdat artikel 2.7.41 alleen betrekking heeft op maatregelen die worden getroffen in afwachting van het bevel van de OvJ. Wanneer het bevel tot toepassing van artikel 2.7.39 heeft gegeven, ligt toestemming tot het maken van een *image* daarin besloten.

afwachting van een bevel van de OvJ om de netwerkzoeking te mogen uitvoeren. Dat bevel is al gegeven op het moment waarop het wachtwoord moet worden gewijzigd. Artikel 2.7.41 is daarom niet van toepassing. Er zou kunnen worden gesteld dat het wijzigen van een wachtwoord redelijkerwijs noodzakelijk is om het bevel van de OvJ te kunnen uitvoeren en dat het daarom niet noodzakelijk is om hiervoor een afzonderlijke (steun)bevoegdheid te creëren. Het zou de duidelijkheid van de regeling echter ten goede komen wanneer daarin zou worden bepaald dat opsporingsambtenaren ter uitvoering van bevelen op grond van de artikelen 2.7.38, 2.7.39 en 2.7.40 alle maatregelen mogen treffen die redelijkerwijs noodzakelijk zijn om het bevel te kunnen uitvoeren. In de MvT zou dan kunnen worden uitgelegd dat hier onder andere (ten aanzien van artikel 2.7.40) het uitvoeren van een 2FA¹³⁸ en het wijzigen van een wachtwoord en (ten aanzien van artikel 2.7.39) het maken van een tweede *image* onder valt, evenals (ten behoeve van art. 2.7.38) het ongedaan maken van de beveiliging van een apparaat.¹³⁹

Het verdient derhalve aanbeveling om de wet zodanig aan te passen of aan te vullen dat alle maatregelen die redelijkerwijs noodzakelijk zijn om de bevelen op grond van de artikelen 2.7.38, 2.7.39 en 2.7.40 uit te voeren, mogen worden toegepast.¹⁴⁰ Het voorgestelde artikel 2.7.41 zou kunnen worden samengevoegd met deze nieuwe bepaling.

Aanbeveling 16: *Maak duidelijk dat de bevoegdheden tot netwerkzoeking, verwijdering van gegevens en ontoegankelijkmaking van gegevens ook van toepassing kunnen zijn ten aanzien van anderen dan de persoon op wiens account het onderzoek is gericht.*

Verdachten communiceren soms met elkaar door in een mailapplicatie conceptberichten op te stellen zonder die te versturen, waarbij de ander de concepten kan lezen. Wanneer verdachte 1 is aangehouden, kan verdachte 2 die daarvan op de hoogte is geraakt, het concept verwijderen, zodat het op het in beslag genomen apparaat van verdachte 1 niet meer te zien is. Een TDO-er heeft aangegeven dat het wenselijk is om in dit geval op het account van verdachte 2 te kunnen inloggen en het account ontoegankelijk te maken. In het algemeen is toegang tot een onderdeel van de *cloud* niet per se voorbehouden aan één persoon. Meer personen kunnen gerechtigd zijn om in dezelfde digitale omgeving in te loggen. Het verdient daarom aanbeveling om de hiervoor aanbevolen regeling zo in te richten dat – in geval daartoe voldoende onderzoeksbelang bestaat – ook toegang kan worden verkregen tot accounts die samenhangen met het account van de verdachte en dat deze ook ontoegankelijk kunnen worden gemaakt.

4.7 Flankerend beleid

Een aspect dat ten aanzien van de toepassing van de netwerkzoeking zeer relevant is, is de omgang met het soevereiniteitsvraagstuk. Wanneer een netwerkzoeking wordt uitgevoerd, wordt onderzoek gedaan naar gegevens die zich op een server elders bevinden. Het kan om

¹³⁸ Zie daarover Kazlova 2023. Als de 2FA noodzakelijk is om toegang tot een netwerk te krijgen, zou het creëren en kennismaken van de 2FA-code als maatregel kunnen worden beschouwd die noodzakelijk is om de netwerkzoeking te kunnen uitvoeren. De weg via artikel 2.7.39 hoeft ten aanzien van 2FA dan niet te worden gevolgd.

¹³⁹ Artikel 2.7.43 heeft niet betrekking op het doorbreken van een beveiliging van een apparaat door een opsporingsambtenaar.

¹⁴⁰ Wanneer deze aanbeveling niet wordt opgevolgd, zal de MvT voldoende duidelijk moeten maken dat de desbetreffende maatregelen mogen worden getroffen.

een buitenlandse server gaan en dat is ook dikwijls het geval. Het is in beginsel niet toegelaten om zonder toestemming onderzoek te doen op het grondgebied van een andere staat, omdat daardoor de soevereiniteit van die staat wordt aangetast. Soms is duidelijk waar een server zich bevindt. Bij de toepassing van de netwerkzoeking kan echter dikwijls niet worden vastgesteld waar de server waarop de te onderzoeken gegevens staan, zich bevindt. Met elkaar samenhangende gegevens kunnen zich ook gedeeltelijk op de ene en gedeeltelijk op een andere server bevinden. Respondenten van de politie en het OM hebben aangegeven dat er geen eenduidig beleid bestaat op dit punt. Sommige OvJ's stellen zich op het standpunt dat een netwerkzoeking toelaatbaar is wanneer niet bekend is waar de server zich bevindt. Dat kan ook aanleiding zijn om geen onderzoek uit te voeren naar de plaats van de server. Andere OvJ's zijn terughoudender in het bevelen van een netwerkzoeking die mogelijk in een andere staat plaatsvindt. Zoals in de MvT wordt aangegeven, vindt er op internationaal en Europees niveau veel gedachtenvorming plaats.¹⁴¹

Het vraagstuk van de soevereiniteit is niet alleen relevant voor de toepassing van artikel 557 Sv en valt daarmee ook buiten de onderzoeksvragen van dit onderzoek. Omdat het thema van soevereiniteit zeer relevant is voor de toepassing van de netwerkzoeking – het is in verschillende intervisieverslagen en in veel interviews genoemd – is het echter ook hiervoor belangrijk dat hierover een duidelijk beleid tot stand komt.

4.8 Financiële uitvoeringsconsequenties

Wanneer de pilotbevoegdheden in het nieuwe wetboek worden geregeld, brengt de toepassing van de bevoegdheden kosten met zich. De toepassing impliceert een toename in werklust bij opsporingsambtenaren (bij de politie ook TDO-ers en medewerkers van de Interceptiedesk), OvJ's en RC's. De genomen werklust is gelegen in het doen van aanvragen tot toepassing van de bevoegdheden en de beoordeling daarvan en in de feitelijke toepassing van de bevoegdheden. Een respondent heeft overigens opgemerkt dat meerwerk bij de toepassing van deze bevoegdheden een besparing van werk in een latere fase van het onderzoek kan opleveren, omdat sommige andere onderzoeksactiviteiten dan mogelijk niet meer hoeven te worden uitgevoerd. Met werklust gaan arbeidskosten gepaard. Ook de noodzakelijke opleiding en intervisie leveren arbeidskosten op.

Om de bevoegdheden te kunnen toepassen, moeten de vereiste technische middelen beschikbaar zijn. Er moeten machines met voldoende rekenkracht beschikbaar zijn en deze moeten zijn voorzien van specifieke software. *Images* worden buiten de pilot al op grote schaal gemaakt en de gegevens op de *images* worden geanalyseerd met behulp van software. Het uitvoeren van netwerkzoekingen na inbeslagneming van een apparaat of na het inloggen met credentials is nieuw ten opzichte van de reguliere praktijk. Om dit te kunnen doen zijn computers vereist die met het internet verbonden zijn, wat bij het uitvoeren van andere soorten onderzoeken aan gegevens juist niet het geval is. Deze computers moeten voldoende rekenkracht hebben om grote hoeveelheden data binnen te kunnen halen. Op de computers moet gespecialiseerde software worden geïnstalleerd. Om de netwerkzoekingen te kunnen uitvoeren kan het noodzakelijk zijn om de software te laten aanpassen. Ten slotte zal voldoende opslagcapaciteit beschikbaar moeten zijn. De materiële kosten van de uitvoering van de netwerkzoeking bestaat dus uit de aanschaf van hardware en software, de aanpassing van software en de aanschaf van opslagmedia.

¹⁴¹ *Kamerstukken II 2022/23, 36327, nr. 3 (MvT), p. 580.*

De omvang van de kosten kan 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.

4.9 Voortzetting pilotbevoegdheden na einde pilot

Aanbeveling 17: *Bevorder dat een wetsvoorstel wordt ingediend bij de Tweede Kamer waarin wordt geregeld dat de artikelen 556 en 557 Sv niet vervallen wanneer de geldigheidsduur van de Innovatiewet Strafvordering verstrijkt.*

Hiervoor is aangegeven dat de bevoegdheden van de artikelen 556 en 557 Sv voorzien in een behoefte en geregeld worden toegepast, terwijl er mogelijkheden worden gezien om de bevoegdheden in de toekomst vaker toe te passen dan in het kader van de pilot is gebeurd. De pilot heeft een geldigheidsduur van 2 jaar en eindigt in oktober 2024. Er kan zonder wetswijziging worden besloten om de pilot met een jaar te verlengen. Het is wenselijk om de genoemde bevoegdheden ook na 1 oktober 2025 door hOvJ's te kunnen laten uitoefenen. Het verdient aanbeveling om in een wettelijke regeling te voorzien die toepassing van de genoemde artikelen na 1 oktober 2025 mogelijk maakt. Het is immers onwenselijk om het onderzoek naar later op een apparaat binnengekomen gegevens en de netwerkzoeking na inbeslagneming van een apparaat na 1 oktober 2025 weer via de RC te laten lopen, die dan op grond van artikel 181 Sv kan beslissen, omdat daarmee te weinig normatieve duidelijkheid bestaat.

In artikel IV lid 1 van de Innovatiewet Strafvordering is bepaald dat onderdelen van de Innovatiewet Strafvordering in werking kunnen blijven na het verstrijken van de geldigheidsduur van drie jaar, maar alleen wanneer daartoe een wetsvoorstel wordt ingediend bij de Tweede Kamer. Het verdient aanbeveling dat dit wetsvoorstel inderdaad wordt ingediend. Het gaat hierbij niet langer om pilotbevoegdheden, waarvan de toepassing zal worden geëvalueerd, maar om bevoegdheden die tot aan de inwerkingtreding van het nieuwe wetboek kunnen worden toegepast.

5 Doorbreking van biometrische beveiliging (art. 558 Sv)

5.1 Nulmeting

Omdat geen sprake is van een nieuwe bevoegdheid, is geen nulmeting uitgevoerd. De werkwijze die hierna in 5.2.2 wordt beschreven, wordt ook buiten de pilot gevolgd. In dat geval is er geen wettelijke bepaling waarop de werkwijze wordt gebaseerd, maar is de jurisprudentie van de Hoge Raad leidend. Zie daarover 3.1 onder 3.

5.2 Inrichting, uitvoering en bijstelling van de pilot

5.2.1 Selectie van zaken en aantal zaken

De bevoegdheid van artikel 558 Sv kan worden toegepast in iedere zaak waarin een verdenking bestaat. Er is in het kader van de pilot geen afbakening gemaakt naar typen delicten waarin de bevoegdheid kan worden toegepast.

In de pilot GNB is artikel 558 Sv alleen expliciet toegepast wanneer dat nodig was om de bevoegdheden van de artikelen 556 en 557 Sv te kunnen toepassen. Wanneer in een onderzoek bijvoorbeeld een smartphone in beslag was genomen en de doorbreking van een biometrische beveiliging alleen noodzakelijk was om kennis te kunnen nemen van de gegevens die op dat moment op de smartphone aanwezig waren, is dat niet beschouwd als een geval waarin een pilotbevoegdheid is toegepast, omdat deze bevoegdheid op grond van de jurisprudentie van de Hoge Raad ook vóór de pilot al werd toegepast.

Een dataspecialist van de politie heeft voor ons een uitvraag uit de politiesystemen gedaan van gevallen waarin deze bepaling als steunbevoegdheid voor artikel 556 of 557 Sv is toegepast of waarin de toepassing is overwogen.¹⁴² Dit leverde 23 gevallen op, waarvan in 13 gevallen sprake is geweest van feitelijke toepassing van de bevoegdheid. Dit levert echter geen betrouwbaar beeld op van de mate waarin de bevoegdheid wordt toegepast, aangezien volgens de interne werkafspraken de toepassing van artikel 558 Sv niet afzonderlijk hoefde te worden geregistreerd. TDO-ers hebben aangegeven dat het vaak voorkomt dat een biometrische beveiliging tegen de wil van de gebruiker in ongedaan wordt gemaakt. Dat komt volgens sommigen vaker voor dan dat er gebruik wordt gemaakt van de bevoegdheden van de artikelen 556 en 557 Sv. De bevoegdheid wordt dikwijls gebruikt om toegang te krijgen tot een apparaat waarin onderzoek moet worden uitgevoerd naar historische gegevens.

Onze indruk is dat bij de andere opsporingsdiensten de registratie van toepassing van de pilotbevoegdheden, waaronder artikel 558 Sv, vrij goed op orde is. Wij weten niet zeker of deze volledig is. In registratiebestanden van de KMar, Rijksrecherche en de drie betrokken bijzondere opsporingsdiensten is toepassing van artikel 558 11 maal genoemd, waarvan de Rijksrecherche met 9 toepassingen verreweg het vaakst gebruik heeft gemaakt van de bevoegdheid. De KMar en de NVWA hebben ieder één toepassing geregistreerd.

¹⁴² Wanneer de bevoegdheid niet daadwerkelijk is toegepast, had dat meestal te maken met andere manieren waarop toegang tot het apparaat kon worden verkregen, bijvoorbeeld doordat de verdachte zijn inlogcode heeft afgegeven.

Deze gegevens geven aan dat gebruik wordt gemaakt van artikel 558 Sv, maar er kan, in het bijzonder ten aanzien van de politie, niet uit worden afgeleid hoe vaak dat gebeurt. De registratiebestanden van KMar, Rijksrecherche en BOD-en geven ten aanzien van artikel 558 Sv slechts aan dat deze bevoegdheid is toegepast. Er worden geen details van de toepassing genoemd. Het door de politie aangeleverde bestand geeft wel tot op zekere hoogte inzicht in de feitelijke toepassing van de bevoegdheid.

5.2.2 Uitvoering van de pilot

Gevallen

Wanneer een in beslag genomen apparaat is beveiligd, met een code of biometrisch kenmerk, wat doorgaans het geval is, is het soms mogelijk om toegang te krijgen tot het apparaat zonder dat de beveiliging wordt doorbroken. Of dat het geval is, verschilt per apparaat. Wanneer toegang kan worden verkregen zonder de beveiliging te doorbreken, hoeft artikel 558 Sv in beginsel niet te worden toegepast. Voor toepassing van artikel 558 Sv kan desondanks worden gekozen wanneer er spoed is bij het bekijken van een smartphone op locatie of wanneer aannemelijk is dat de smartphone andere ondersteuning geeft om software uit te lezen wanneer deze biometrisch ontgrendeld is.

Typen biometrische kenmerken waarmee apparaten beveiligd zijn

TDO-ers hebben aangegeven dat in de pilotzaken die zij kennen geen andere biometrische kenmerken zijn gebruikt voor de beveiliging dan vingerafdruk, irisscan en gezichtsscan, zij het dat in bepaalde omgevingen een combinatie wordt gebruikt van (sommige van) deze kenmerken en het lichaamsgewicht van de rechthebbende. Smartphones zijn doorgaans beveiligd met een Face-ID. Beveiliging met een vingerafdruk komt minder vaak voor. Verdachten beveiligen hun apparaten vaak opzettelijk niet met vingerafdrucken, omdat deze wijze van beveiligen relatief eenvoudig ongedaan kan worden gemaakt. Beveiliging met een irisscan komt het minst vaak voor.

In het door de politie aangeleverde bestand met betrekking tot de toepassing van artikel 558 Sv wordt dit beeld bevestigd. Daarin komt biometrische beveiliging met een irisscan niet voor. De vingerafdruk en gezichtsherkenning worden in ongeveer gelijke mate genoemd.

Werkwijze

Wanneer een apparaat beveiligd is, met een code of biometrisch kenmerk, zal eerst de rechthebbende worden gevraagd om het apparaat te ontgrendelen. Anderen dan verdachten werken hier dikwijls vrijwillig aan mee. Weigert een persoon vrijwillig mee te werken, dan kan op grond van artikel 125k Sv het bevel worden gegeven om toegang te verschaffen tot het apparaat. Dit bevel kan echter alleen worden gegeven in het kader van de doorzoeking van een plaats door de RC, terwijl het niet tot de verdachte gericht mag worden. Verdachten zijn vaak minder bereidwillig om mee te werken. Pas wanneer de verdachte tijdens een verhoor, na consultatie van zijn advocaat, heeft aangegeven niet bereid te zijn om toegang te verschaffen tot een toestel, zullen mogelijk maatregelen worden genomen om de biometrische beveiliging te doorbreken. Dat gaat altijd in overleg met de OvJ, aangezien algemene opsporingsambtenaren niet bevoegd zijn om tot de toepassing van maatregelen op grond van artikel 558 Sv te besluiten. In het overleg met de OvJ wordt besproken waarom het relevant voor de zaak is om het apparaat ontgrendeld te krijgen en welke maatregelen zullen worden genomen.

De beveiliging kan worden doorbroken door een apparaat te confronteren met het biometrische kenmerk waarmee het is beveiligd. Ten aanzien van vingerafdrukken kan de vinger van de persoon die de beveiliging heeft aangebracht op het toestel worden gelegd. Dat is echter niet altijd eenvoudig gebleken, omdat de verdachte kan tegenwerken, bijvoorbeeld door de vinger opzettelijk op een verkeerde plek te leggen. Als de verdachte geboeid is, is het eenvoudiger om de vinger op de smartphone te leggen. Deze mag worden vastgepakt door de opsporingsambtenaar. Het is echter niet altijd nodig om inbreuk te maken op de lichamelijke integriteit van de verdachte. Wanneer vingerafdrukken van een verdachte zijn vastgelegd in een database van de politie,¹⁴³ kunnen die in een mal worden geëetst, waarmee de vinger van de verdachte wordt nagebootst. In geval van beveiliging met een gezichts- of irisscan is het denkbaar dat de smartphone het desbetreffende gezicht herkent wanneer de smartphone ervoor wordt gehouden. Het is in bijzondere gevallen denkbaar dat met een foto van de verdachte kan worden ingelogd, maar meestal werkt dit niet.¹⁴⁴ Het wordt meestal ook niet geprobeerd. Wanneer het apparaat niet wordt ontgrendeld door de smartphone voor het hoofd van de verdachte of voor een foto van de verdachte te houden, bijvoorbeeld doordat de verdachte wegstijgt, is doorbreking van de beveiliging lastig te bewerkstelligen. Op grond van de wet is toepassing van vergaande maatregelen om een oog open te krijgen, niet toegestaan. In de opsporing is men echter terughoudend met het maken van inbreuk op de lichamelijke integriteit. Het openhouden van een oog zou schade aan het oog kunnen opleveren. Ons zijn geen gevallen bekend waarin fysieke dwang is toegepast om een gezichtsscan of irisscan uit te voeren.

Afzonderlijke beveiliging van applicaties

Wanneer een apparaat met een biometrisch kenmerk is beveiligd, kan dat biometrische kenmerk bijna altijd ook worden gebruikt om toegang te krijgen tot applicaties die op het apparaat staan. Die applicaties hebben meestal geen toegang tot de hardware van het apparaat die nodig is om een eigen biometrische beveiliging aan te brengen en herkenning uit te voeren.

Personen tegen wie de maatregel is gericht

In de zaken waarin onder de pilot sprake was van maatregelen om een biometrische beveiliging te doorbreken, betrof het steeds biometrische kenmerken van de verdachte. Artikel 558 Sv kan ook worden toegepast ten aanzien van anderen. Hierbij zou volgens respondenten kunnen worden gedacht aan een slachtoffer dat zwaar gewond is of overleden is en van wie de smartphone mogelijk gegevens bevat die relevant zijn voor de opsporing van het strafbare feit. Daarbij is het uitvoeren van een gezichtsscan overigens vaak niet succesvol, omdat het gezicht vanwege veranderingen niet wordt herkend door de software.

Gevallen waarin doorbreking van de biometrische beveiliging niet lukt

Wanneer maatregelen zijn toegepast om de biometrische beveiliging ongedaan te maken, leidt dit niet altijd tot ontgrendeling van het apparaat. Dit kan het geval zijn omdat te lang niet is ingelogd met de biometrische kenmerken of omdat toepassing van de

¹⁴³ Wanneer bij een politiecontact vingerafdrukken van een verdachte worden genomen, worden deze opgeslagen in HAVANK ('Het Automatisch Vingerafdrukken Systeem Nederlandse Kollektie'). Wanneer op een plaats delict vingerafdrukken worden gevonden, kan worden vergeleken met de vingerafdrukken die in HAVANK aanwezig zijn.

¹⁴⁴ Of het werkt is volgens een TDO-respondent afhankelijk van het merk en type apparaat en bijzonderheden van situatie. Een andere TDO-respondent gaf aan dat een foto nooit werkt.

herkenningssoftware te vaak geen herkenning heeft gegeven. Dat laatste is onder meer denkbaar doordat het gezicht van de opsporingsambtenaar herhaaldelijk in beeld van de camera is gekomen. Het is ook voorgekomen dat toepassing van de bevoegdheid niet succesvol was, omdat de verdachte tegenwerkte.

5.2.3 Voldaan aan randvoorwaarden evaluatiekader?

Er is voldaan aan de randvoorwaarden voor de start van de pilot die zijn opgenomen in het evaluatiekader dat AEF heeft opgesteld.¹⁴⁵ Artikel 558 Sv is in het kader van de pilot alleen toegepast als steunbevoegdheid voor de toepassing van artikel 556 en 557 Sv. Omdat deze bevoegdheid al vóór de start van de pilot kon worden toegepast, was er geen behoefte aan aparte opleiding, menskracht of middelen.

5.2.4 Bijstelling van de pilotwerkwijze

Gedurende de pilot is de werkwijze niet gewijzigd.

5.3 Resultaten, effecten en waardering

5.3.1 Effectiviteit van inzet pilotbevoegdheid

De toepassing van artikel 558 Sv levert soms toegang tot het in beslag genomen apparaat op, waardoor onderzoek van gegevens kan worden uitgevoerd. Dat kan van groot belang zijn voor de opheldering van strafbare feiten. Het lukt niet altijd om de biometrische beveiliging te doorbreken. Wanneer het niet lukt, liggen daar soms technische redenen aan ten grondslag (te lang niet op deze manier ingelogd, te vaak mislukte inlogpogingen gedaan). Het komt ook voor dat de biometrische beveiliging niet wordt doorbroken vanwege tegenwerking door de verdachte.

5.3.2 Rechtswaarborgen

Bij de toepassing van artikel 558 Sv moet in overeenstemming met het recht zich niet te bezwaren (*nemo tenetur*) worden gehandeld. Dit recht wordt niet snel geschonden, omdat het bestaan van de biometrische kenmerken niet afhankelijk is van de wil van de verdachte. De verdachte moet de gedragingen daarom in beginsel dulden. Deze gedragingen moeten echter proportioneel zijn. De inbreuk van de toepassing van de bevoegdheid op het recht op lichamelijke integriteit lijkt steeds zeer beperkt te zijn geweest, terwijl de politie terughoudend is in het toepassen van dwang die zou kunnen leiden tot letsel. Het is niet aannemelijk dat dwang zal worden toegepast in een mate die vergelijkbaar is met de dwang die in de zaak Jalloh was toegepast. In die zaak was sprake van een ingrijpende medische behandeling om (in dit geval: een geringe hoeveelheid) bewijsmateriaal te verkrijgen. Het EHRM stelde een schending van het recht zichzelf niet te belasten vast.¹⁴⁶ In de wettelijke bepaling wordt geen onderscheid gemaakt naar soorten personen op wie de bevoegdheid kan worden toegepast. In het bijzonder wanneer sprake is van kwetsbare of jeugdige verdachten zou het toepassen van dwang een grote en ongewenste impact kunnen hebben op de verdachte. In

¹⁴⁵ AEF 2021

¹⁴⁶ EHRM 11 juli 2006, appl.nr. 54810/00, NJ 2007/226 (Jalloh/Duitsland).

die gevallen zou kunnen worden overwogen om de bevoegdheid alleen toe te passen nadat advies is ingewonnen bij een deskundige.

De bevoegdheid wordt pas toegepast wanneer andere manieren om de verdachte bereid te krijgen geen effect hebben gehad. De verdachte wordt hierover gehoord, waarbij rechtsbijstand door een advocaat relevant wordt geacht. Het in acht nemen van deze procedurele waarborgen, die overigens niet bij wet zijn voorgeschreven, waarborgt de subsidiariteit – als toepassing van een lichter middel naar verwachting hetzelfde resultaat zal kunnen opleveren moet dat middel worden toegepast – en draagt bij aan een zorgvuldige besluitvorming waarbij de belangen van de verdachte in acht worden genomen.

5.3.3 Kwaliteit besluitvorming

Opsporingsambtenaren passen de bevoegdheid niet zelfstandig toe, maar overleggen altijd met de OvJ, die erover moet beslissen. Dit is in overeenstemming met de wettelijke bepaling.

5.3.4 Werklast

Toepassing van de bevoegdheid levert nauwelijks extra werklast op. De verdachte zal hierover moeten worden gehoord, maar daarvoor volstaat het reguliere verhoor dat de verdachte toch al wordt afgenomen. Het praktisch toepassen van maatregelen zal doorgaans in enkele minuten afgerond zijn.

5.3.5 Kosten

Aan de toepassing van de bevoegdheid zijn in beginsel geen kosten verbonden. Dat kan anders zijn wanneer een mal van een vingerafdruk wordt gemaakt om mee in te loggen. De kosten zijn in dat geval zeer beperkt.

5.4 Conclusie: verbetering strafvordering?

Conclusie:

De pilotwerkwijze van artikel 558 Sv levert ten opzichte van het geldende recht geen verbetering van de strafvordering op. Het is wel wenselijk dat de bevoegdheid tot het treffen van maatregelen om de biometrische beveiliging van een geautomatiseerd werk ongedaan te maken, worden gecodificeerd.

Het kunnen doorbreken van een biometrische beveiliging kan toegevoegde waarde hebben voor de opsporing. Er is in sommige zaken behoefte om deze bevoegdheid te kunnen toepassen. De mate van dwang die wordt toegepast, is beperkt. In 3.1 is uiteengezet dat de toepassing van de bevoegdheid in overeenstemming is met het recht zichzelf niet te bezwaren, mits de toegepaste mate van dwang proportioneel is. Het is niet goed voorstelbaar dat in een concreet geval sprake zou zijn van disproportionele dwang, doordat overmatig veel geweld wordt toegepast tegen een verdachte. Een vinger kan worden vastgepakt, een ooglid kan worden geopend.

Strikt genomen is deze bevoegdheid geen verbetering van de strafvordering, omdat deze voorafgaand aan de pilot al kon worden toegepast op grond van jurisprudentie van de Hoge Raad. De codificatie van de bevoegdheid in het nieuwe wetboek heeft wel toegevoegde waarde, omdat daarmee normatieve duidelijkheid wordt gecreëerd. Het is daarom wenselijk dat de bevoegdheid in nieuwe wetboek wordt opgenomen.

5.5 Aanbevelingen tot aanpassing werkwijze pilot

Er is geen aparte werkwijze gecreëerd ten behoeve van de pilot. Er zijn geen redenen gebleken waarom de gebruikelijke werkwijze niet zou voldoen.

5.6 Wenselijkheid van aanpassing of aanvulling van de wettelijke regeling

Aanbeveling 18: *Neem in het wetboek of in een amvb niet limitatief op ten aanzien van welke specifieke biometrische kenmerken die zijn gebruik voor beveiliging van een apparaat, maatregelen tot het ongedaan maken van die beveiliging toegelaten zijn.*

De bevoegdheid van artikel 558 Sv komt in het voorgesteld wetboek terug in artikel 2.7.43 lid 2. In 3.4 is aangegeven welke verschillen tussen beide bepalingen kunnen worden geconstateerd. In beide bepalingen is een beperking aangebracht ten aanzien van de soorten biometrische kenmerken. Alleen beveiliging met de bij wet vastgestelde biometrische kenmerken mag ongedaan worden gemaakt door maatregelen te treffen. In artikel 558 Sv worden (limitatief) drie specifieke kenmerken genoemd: vingerafdruk, opname van de iris of opname van het gezicht. In artikel 2.7.43 lid 2 is bepaald dat de toepassing van deze bepaling beperkt is tot 'bij algemene maatregel van bestuur aangewezen biometrische kenmerken'.

Welke biometrische kenmerken praktisch kunnen worden toegepast ter beveiliging of versleuteling, is afhankelijk van de technische mogelijkheden van een apparaat en van specifieke applicaties. Los daarvan zijn bij de huidige stand van de techniek meer biometrische kenmerken denkbaar aan de hand waarvan een beveiliging kan worden aangebracht. Zo is beveiliging aan de hand van een aderpatroon van een handpalm mogelijk en zijn techbedrijven daar ook daadwerkelijk mee aan het experimenteren.¹⁴⁷ Ook andere soorten kenmerken kunnen in theorie worden toegepast. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan handpalmafdrucken (het patroon van papillairlijnen op een hand, vergelijkbaar met vingerafdrukken), littekens en stemgeluid.¹⁴⁸ De technologische mogelijkheden ontwikkelen zich voortdurend. Een uitgangspunt van het nieuwe wetboek is dat het zoveel mogelijk techniekonafhankelijk is. Het limitatief opsommen van biometrische kenmerken, in het wetboek zelf of in een amvb, verhoudt zich slecht met dat uitgangspunt. Als een amvb bij iedere technologische ontwikkeling moet worden aangepast, is dat weinig toekomstbestendig. Het kan in concrete zaken ook beperkend werken, omdat de bevoegdheid om een biometrische beveiliging te doorbreken niet zou mogen worden ingezet wanneer het desbetreffende biometrische kenmerk nog niet in de amvb zou zijn genoemd. Het is niet duidelijk waarom in de Innovatiewet Strafvordering en in het wetsvoorstel is gekozen voor een limitatieve afbakening. Wij hebben geen redenen gevonden waarom die afbakening noodzakelijk of wenselijk zou zijn. Alle respondenten die wij hierover hebben gesproken, waren negatief over limitatieve vastlegging van biometrische kenmerken in het wetboek of in een amvb.

¹⁴⁷ Zie bijvoorbeeld <https://www.fujitsu.com/nl/services/security/offerings/biometrics/palmsecure/>.

¹⁴⁸ De Commissie-Koops 2018, p. 104 noemt geur, bloedvaten in de retina, DNA, bloedsomloop, afdrucken van bijvoorbeeld een oor of handpalm, stemherkenning, stapherkenning en toetsaanslagritme. Zie ook <https://www.digitaleoverheid.nl/wp-content/uploads/sites/8/2020/03/Biometrie-voor-identiteitsverificatie.pdf>, waarin meer soorten biometrische kenmerken worden genoemd die zouden kunnen worden gebruikt ter beveiliging van een geautomatiseerd werk.

Het verdient op grond van vorenstaande aanbeveling om de specifieke biometrische kenmerken waarmee een beveiliging of versleuteling is aangebracht op een apparaat of app, niet bij wet te limiteren.

5.7 Flankerend beleid

Er is geen noodzaak tot flankerend beleid. Wanneer artikel 2.7.43 lid 2 Sv ongewijzigd wordt ingevoerd, wat wij niet aanbevelen, is er wel een noodzaak tot aanvullende wetgeving, omdat dan een amvb moet worden opgesteld.

5.8 Financiële uitvoeringsconsequenties

De toepassing van de bevoegdheid van artikel 2.7.43 lid 2 neemt weinig tijd in beslag. Daarom zijn er nauwelijks kosten in termen van arbeidsloon. De bevoegdheid is niet complex. Daarom is het niet noodzakelijk om in een afzonderlijke opleiding te voorzien. Er kunnen op zeer beperkte schaal materiële kosten zijn, namelijk wanneer een biometrisch kenmerk wordt nagebootst, bijvoorbeeld door een vingerafdruk in een mal te etsen.

6 Conclusies en aanbevelingen

6.1 Onderzoek naar gegevens

Juridisch kader

In het geldende Wetboek van Strafvordering is geen regeling opgenomen met betrekking tot het verrichten van onderzoek van gegevens die na inbeslagneming op een geautomatiseerd werk zijn vastgelegd en evenmin voor de netwerkzoeking die na inbeslagneming plaatsvindt. RC's hebben op vordering van het OM wel opdracht gegeven tot het uitvoeren van een netwerkzoeking met behulp van een in beslag genomen apparaat (art. 181 jo. 177 Sv). Daarbij werden wél bij wet vastgelegde bevoegdheden analoog toegepast.

De Innovatiewet Strafvordering heeft door de invoering van de artikelen 556 en 557 Sv een wettelijke basis gegeven voor het na inbeslagneming van een apparaat kennisnemen en vastleggen van gegevens die later op dat apparaat zijn vastgelegd en voor het uitvoeren van een netwerkzoeking na inbeslagneming. Beide bevoegdheden mogen alleen worden toegepast op bevel van de OvJ en met machtiging van de RC. Het onderzoek van gegevens die na het moment van inbeslagneming op het in beslag genomen apparaat of op een server elders zijn vastgelegd, is gebonden aan een termijn, die begint op het moment van inbeslagneming en die eindigt op het in het bevel aangegeven tijdstip. Wanneer het relevant wordt geacht om gedurende een langere periode onderzoek te doen, kan de termijn worden verlengd, tot maximaal 6 maanden na het moment van inbeslagneming. De doelen van de bevoegdheden zijn het creëren van meer mogelijkheden om strafbare feiten op te sporen en het wegnemen van normatieve onduidelijkheid.

In het wetsvoorstel tot vaststelling van de Boeken 1-6 van het nieuwe Wetboek van Strafvordering zijn meer bevoegdheden tot het uitvoeren van onderzoek naar digitale gegevens geregeld dan in het geldende wetboek. Ook varianten op de bevoegdheden die in de artikelen 556 en 557 Sv zijn toegekend, zijn in het wetsvoorstel geregeld.

Doel pilot

Het doel van de pilot is het beproeven van de in het nieuwe Wetboek van Strafvordering voorgestelde opsporingsbevoegdheden, die daarvoor door middel van de Innovatiewet Strafvordering eerst in het huidige wetboek zijn ingevoegd. Daarbij zijn effectiviteit, werkbaarheid, proportionaliteit en andere rechtswaarborgen en personele consequenties bijzondere aandachtspunten.

Inrichting en uitvoering

De pilot is uitgevoerd bij alle eenheden van de politie, de KMar, de Rijksrecherche en de bijzondere opsporingsdiensten FIOD, NLA-IOD en NVWA. Er is voorzien in opleiding van de betrokken opsporingsambtenaren en er hebben intervisiebijeenkomsten plaatsgevonden. Om uitvoering van de pilot mogelijk te maken zijn modelvorderingen ontwikkeld en is soms hardware en software aangeschaft.

Het onderzoek van gegevens die na inbeslagneming op een apparaat zijn vastgelegd (art. 556 Sv), is op twee manieren uitgevoerd. Bij de eerste manier wordt meteen na de inbeslagneming op een smartphone gekeken of er communicatie heeft plaatsgevonden tussen de gebruiker van de smartphone en anderen. Dit is gedaan om vluchtende medeverdachten te kunnen opsporen, bijvoorbeeld kort na een overval, wanneer één verdachte is

aangehouden. Deze werkwijze heeft als risico dat het apparaat op afstand wordt gewist. Om dat te voorkomen worden in beslag genomen smartphones en andere apparaten op vliegtuigstand gezet, direct voordat zij in beslag genomen worden. Ten behoeve van het onderzoek naar de inhoud van het apparaat wordt daarvan een volledige kopie (*image*) gemaakt. Bij de tweede, vaker voorkomende werkwijze wordt op een moment na de inbeslagneming een netwerkverbinding gemaakt, waardoor nieuwe gegevens op het apparaat kunnen binnenkomen. Vervolgens wordt een tweede *image* gemaakt, die wordt vergeleken met de eerste *image*. Met behulp van software wordt vastgesteld welke gegevens nieuw zijn vastgelegd. De tweede manier is dikwijls gebruikt om kennis te kunnen nemen van een code die in het kader van 2FA is verstuurd. Die code is dan door de opsporingsambtenaar gegenereerd om toegang te krijgen tot een netwerk bij de toepassing van artikel 557 Sv. Van de code moet kennis worden genomen op het in beslag genomen apparaat.

Een netwerkzoeking op grond van artikel 557 Sv volgt soms op een netwerkzoeking die op een fysieke plaats wordt uitgevoerd in de zin van artikel 125j Sv. Er wordt dan een apparaat in beslag genomen. Omdat de RC bij de doorzoeking aanwezig is, geeft deze in dit geval dikwijls een mondelinge machtiging af voor toepassing van artikel 557 Sv. Voortzetting van de netwerkzoeking buiten de fysieke plaats heeft onder meer als voordeel dat de inbreuk op de privacy van een bewoner of op de bedrijfsvoering van een bedrijf minder groot is. Ook voor de opsporingsdienst is het prettig om de zoeking uit te voeren vanuit kantoor. Artikel 557 Sv wordt ook toegepast wanneer een apparaat buiten het geval van artikel 125j Sv in beslag is genomen. Wanneer het nodig wordt geacht om kort na de inbeslagneming gegevens op het apparaat te bekijken die zich op een server elders bevinden, wordt soms een mondeling bevel aangevraagd. Dat komt niet vaak voor. Meestal is sprake van een netwerkzoeking waarbij – soms grote hoeveelheden – gegevens met behulp van forensische software worden binnengehaald en vastgelegd. In dat geval worden doorgaans een schriftelijk bevel en een schriftelijke machtiging afgegeven. Een dergelijke netwerkzoeking wordt niet uitgevoerd vanaf het in beslag genomen apparaat, maar met een virtueel apparaat dat voorzien is van forensische software. Daarbij wordt toegang tot het netwerk verkregen door ofwel inloggegevens te gebruiken, als die beschikbaar zijn, ofwel tokens van het in beslag genomen apparaat te halen. Dat laatste is niet altijd succesvol, onder meer omdat de tokens een beperkte geldigheidsduur hebben.

De binnengehaalde gegevens worden doorzocht om gegevens te vinden die relevant zijn voor het opsporingsonderzoek. In alle gevallen waarin artikel 557 Sv wordt overwogen, zijn bij de beoordeling de aanwezigheid van voldoende onderzoeksbelang en de subsidiariteit en proportionaliteit belangrijke toetsingsmaatstaven. De netwerkzoeking is beperkt tot de in het bevel van de OvJ aangegeven applicaties.

De bijzondere opsporingsdiensten en de KMar hebben de pilotbevoegdheden weinig toegepast. De politie heeft de bevoegdheden het vaakst ingezet. Uit de bij het OM geregistreerde toepassingen bij alle betrokken opsporingsdiensten over 13 maanden blijkt dat artikel 556 Sv gemiddeld 16 keer per maand is toegepast en artikel 557 Sv gemiddeld 27 keer per maand. Het gemiddelde aantallen toepassingen is in de drie steekproefperioden vrij stabiel. Het aantal toepassingen is lager dan verwacht. Dit kan voor een deel worden verklaard doordat tactisch rechercheurs soms niet bekend waren met het bestaan van de bevoegdheden. Daarnaast werden soms andere manieren gevonden om de benodigde gegevens te verkrijgen of bleek toepassing niet mogelijk.

Resultaten, effecten en waardering

De afbakening van de bevoegdheden is weliswaar duidelijk, maar sluit niet volledig aan bij de digitale realiteit. Gegevens die op een geautomatiseerd werk zichtbaar zijn, zijn daarop in toenemende mate niet vastgelegd. Wanneer een opsporingsambtenaar een dag na inbeslagneming een smartphone aanzet, ziet deze daarop dikwijls, bijvoorbeeld bij Whatsapp, naast elkaar gegevens die daarop zijn vastgelegd en gegevens die op een server elders zijn vastgelegd. Sommige van die gegevens waren ten tijde van de inbeslagneming al vastgelegd op het apparaat of op de server elders. Andere gegevens zijn pas na de inbeslagneming vastgelegd. Dit betekent dat de opsporingsambtenaar naast elkaar de bevoegdheid tot het onderzoeken van gegevens op een geautomatiseerd werk (Smartphone-arrest), tot het onderzoeken van later op het apparaat vastgelegde gegevens (art. 556 Sv) en tot de netwerkzoeking (art. 557 Sv) moet toepassen.

De procedure om het bevel bij de OvJ aan te vragen en de machtiging bij de RC te vorderen werkt efficiënt. Weliswaar gaat er tijd overheen voordat het bevel is afgegeven, maar in geval van spoed kunnen het bevel en de machtiging in eerste instantie mondeling worden afgegeven. De pilotprocedure werkt efficiënter dan de procedure buiten de pilot, waarbij de OvJ bij de RC vordert dat deze opdracht geeft om de onderzoekshandelingen uit te voeren. Die procedure neemt meer tijd in beslag, terwijl de uitkomst ervan onzekerder is, vanwege het ontbreken van duidelijke juridische kaders. Over de kwaliteit van de besluitvorming zijn sommige geïnterviewde opsporingsambtenaren kritisch. Zij vinden dat sommige OvJ's en RC's onvoldoende kennis van de materie hebben om aanvragen en vorderingen te kunnen beoordelen en achten het van belang dat deze OvJ's en RC's zich laten informeren door digitale experts. Overigens hebben ook niet-opgeleide opsporingsambtenaren aanvragen gedaan, wat niet de bedoeling was. Bij sommige eenheden van de politie zijn aanvragen alleen in behandeling genomen door de Interceptiedesk wanneer daarover door een (opgeleide) TDO-er was geadviseerd.

In de wet zijn termijnen bepaald. De OvJ kan een bevel geven gedurende de eerste 3 dagen na inbeslagneming. Dat gebeurt weinig. De belangrijkste reden daarvoor is dat de reguliere werkwijze waarbij een schriftelijk bevel en een schriftelijke machtiging moeten worden afgegeven, vaak al meer dan 3 dagen in beslag neemt. Er is daarom vaak een bevel afgegeven voor een langere periode. Dat bevel is soms verlengd. Het is weinig voorgekomen dat de maximale termijn van 6 maanden na het moment van inbeslagneming is bereikt. Desondanks gaven veel respondenten aan dat het onwenselijk is om de termijn te maximeren, omdat het mogelijk is dat het meer dan 6 maanden duurt om de beveiliging van een apparaat te doorbreken, terwijl de toepassing van de bevoegdheden ook dan relevant kan zijn, over de hele periode vanaf de inbeslagneming.

De uitvoering van de bevoegdheden leidt tot meer werklust, omdat handelingen worden verricht die voor aanvang van de pilot niet werden verricht. Ook worden meer kosten gemaakt, vanwege arbeidsuren, opleiding en de aanschaf van hardware en software-licenties. De respondenten vinden de extra werklust en kosten acceptabel, omdat de toepassing van de bevoegdheden soms van groot belang is voor de opheldering van strafbare feiten.

De toepassing van de bevoegdheden heeft in sommige gevallen geleid tot het verkrijgen van gegevens die van belang waren voor de opsporing van strafbare feiten. Dat was niet in alle gevallen zo, bijvoorbeeld omdat de toepassing van de bevoegdheden soms technisch niet is gelukt of de relevante gegevens op een andere manier werden verkregen.

Conclusie: verbetering strafvordering?

Het kunnen toepassen van de bevoegdheden van de artikelen 556 en 557 Sv levert een verbetering van de strafvordering op. De toepassing heeft in een aanzienlijk aantal gevallen meerwaarde gehad voor de opheldering van strafbare feiten. Het huidige Wetboek van Strafvordering loopt sterk achter bij de digitale ontwikkelingen. Voor een adequate opsporing van strafbare feiten is het noodzakelijk dat de opsporingsbevoegdheden een upgrade krijgen. Het verdient daarom sterke aanbeveling dat deze bevoegdheden een plaats krijgen in het nieuwe Wetboek van Strafvordering, zoals in het wetsvoorstel wordt voorgesteld.

Aanbevelingen

Er is geen noodzaak om de wijze waarop de bevoegdheden feitelijk worden uitgevoerd, aan te passen. Wij doen de volgende aanbevelingen voor aanpassing en aanvulling van het wetsvoorstel, die in 5.6 zijn toegelicht.

- Aanbeveling 1: *Schrap de zelfstandige bevoegdheid voor het onderzoek van gegevens die na de inbeslagneming van een apparaat op dat apparaat zijn vastgelegd (art. 2.7.39).*
- Aanbeveling 2: *Maak mogelijk dat, binnen bepaalde grenzen, een geautomatiseerd werk in beslag wordt genomen met als enige doel dat kennis kan worden genomen van communicatiegegevens die na inbeslagneming op het apparaat worden vastgelegd.*
- Aanbeveling 3: *Schrap inbeslagneming als de voorwaarde in de bepaling over onderzoek aan later binnenkomende gegevens (art. 2.7.39) (als Aanbeveling 1 niet wordt opgevolgd).*
- Aanbeveling 4: *Wijzig de omschrijving van gegevens waarop het onderzoek naar later op een apparaat vastgelegde gegevens betrekking heeft zodanig dat de bepaling alleen betrekking heeft op gegevens die op het apparaat zijn ontvangen.*
- Aanbeveling 5: *Maak in de wettelijke normering een onderscheid tussen passieve en actieve netwerkzoeking.*
- Aanbeveling 6: *Bepaal in het artikel over het onderzoek van gegevens (2.7.38) dat het verrichten van onderzoek van gegevens een passieve netwerkzoeking kan omvatten.*
- Aanbeveling 7: *Creëer een wettelijke bepaling waarin alle vormen van niet-heimelijke actieve netwerkzoeking worden geregeld.*
- Aanbeveling 8: *Wijzig artikel 2.7.40 lid 5 zodanig dat ieder bevel tot een actieve netwerkzoeking alleen met machtiging van de RC kan worden afgegeven.*
- Aanbeveling 9: *Verleng de periode van 3 dagen die in de artikelen 2.7.39 en 2.7.40 wordt genoemd naar 7 dagen (wanneer Aanbevelingen 1 en 8 niet worden opgevolgd).*
- Aanbeveling 10: *Maximeer de periode waarbinnen onderzoek aan nieuw op een apparaat binnengekomen gegevens dan wel een netwerkzoeking mag worden uitgevoerd niet.*

- Aanbeveling 11: *Wijzig artikel 2.7.40 lid 5 zodanig dat het bevel tot netwerkzoeking ook langer dan 3 dagen na de inbeslagneming kan worden gegeven.*
- Aanbeveling 12: *Verruim de gevallen waarin een account of gegevens ontoegankelijk mogen worden gemaakt.*
- Aanbeveling 13: *Voorzie in de mogelijkheid van vernietiging van ontoegankelijk gemaakte gegevens in geval niet strafrechtelijk vervolgd wordt.*
- Aanbeveling 14: *Herstel een taalkundige onjuistheid in artikel 2.7.40 lid 4.*
- Aanbeveling 15: *Neem een bepaling in de wet op waaruit duidelijk wordt dat alle maatregelen die redelijkerwijs noodzakelijk zijn om de bevelen op grond van artikel 2.7.38, 2.7.39 en 2.7.40 uit te voeren, mogen worden toegepast.*
- Aanbeveling 16: *Maak duidelijk dat de bevoegdheden tot netwerkzoeking, verwijdering van gegevens en ontoegankelijkmaking van gegevens ook van toepassing kunnen zijn ten aanzien van anderen dan de persoon op wiens account het onderzoek is gericht.*
- Aanbeveling 17: *Bevorder dat een wetsvoorstel wordt ingediend bij de Tweede Kamer waarin wordt geregeld dat de artikelen 556 en 557 Sv niet vervallen wanneer de geldigheidsduur van de Innovatiewet Strafvordering verstrijkt.*

Flankerend beleid

Een aspect dat niet alleen relevant is voor de pilotbevoegdheden, maar dat daar wel nauw mee samenhangt, is het vraagstuk van de soevereiniteit. Wanneer een netwerkzoeking wordt uitgevoerd, is de kans groot dat daarbij gegevens worden overgenomen van een server die zich in een andere staat bevindt. Het is niet altijd bekend of dat het geval is. OvJ's hebben verschillende opvattingen ten aanzien van het soevereiniteitsvraagstuk. Het is van groot belang dat beleid wordt ontwikkeld over de omgang hiermee, zodat rechtszekerheid ontstaat.

Financiële uitvoeringsconsequenties

De toepassing van de bevoegdheden brengt kosten met zich, niet alleen onder het nieuwe Wetboek van Strafvordering, maar ook in de periode voorafgaand aan de inwerkingtreding daarvan, ingeval besloten wordt om de bevoegdheden in het huidige Wetboek van Strafvordering te laten bestaan na het verstrijken van de geldigheidsduur van de Innovatiewet Strafvordering. Er zullen arbeidskosten zijn die samenhangen met extra werklast bij de opsporingsdiensten, OvJ's en RC's. Ook de noodzakelijke opleiding en intervisie gaan gepaard met arbeidskosten. Voor de toepassing van de bevoegdheden moeten de vereiste technische faciliteiten beschikbaar zijn. Dit kan, afhankelijk van de organisatie, betekenen dat hardware met voldoende rekenkracht moet worden aangeschaft. Ook moeten softwarelicenties worden gekocht. Mogelijk is het noodzakelijk de software te laten aanpassen. Ten slotte zal voldoende opslagcapaciteit beschikbaar moeten zijn. De omvang van de kosten kan 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.

6.2 Ongedaan maken van biometrische beveiliging

Juridisch kader

Vóór de inwerkingtreding van de Innovatiewet Strafvordering was het op grond van de jurisprudentie van de Hoge Raad al toegelaten om maatregelen te treffen om de biometrische beveiliging van een geautomatiseerd werk ongedaan te maken. De Innovatiewet Strafvordering heeft gezorgd voor codificatie van deze bevoegdheid in artikel 558 Sv. Alleen wanneer een apparaat is beveiligd met een vingerafdruk of opname van de iris of het gezicht, is de bepaling van toepassing. In artikel 2.7.43 lid 2 van het wetsvoorstel tot vaststelling van de Boeken 1-6 van het nieuwe Wetboek van Strafvordering is voorzien in dezelfde bevoegdheid, waarbij de biometrische kenmerken ten aanzien waarvan de bevoegdheid mag worden toegepast, limitatief in een amvb zullen worden bepaald.

Doel pilot

Het doel van de pilot is het beproeven van de bevoegdheid van artikel 558 Sv en om te onderzoeken of andere vormen van biometrische beveiliging dan die in dat artikel zijn genoemd, zouden moeten worden opgenomen in de amvb waarin een nadere uitwerking is voorzien van artikel 2.7.43 lid 2.

Inrichting en uitvoering

Omdat geen sprake is van een nieuwe bevoegdheid, is uitvoering van de bevoegdheid alleen in de pilot betrokken wanneer deze is uitgeoefend om de toepassing van artikel 556 of 557 Sv mogelijk te maken. De toepassing van de bevoegdheid is in weinig gevallen geregistreerd. Respondenten van de politie hebben aangegeven dat de bevoegdheid vaker wordt toegepast dan de bevoegdheden van artikel 556 en 557 Sv. Uit interviews en registraties van de politie blijkt dat de bevoegdheid voornamelijk is toegepast in geval van beveiliging met vingerafdrukken en gezichtsscans. Beveiligingen met een irisscan zijn in de pilotzaken nauwelijks voorgekomen en beveiliging op een andere wijze geheel niet.

De bevoegdheid is vooral van belang wanneer een in beslag genomen apparaat snel moet worden bekeken. Het gaat dan bijvoorbeeld om het kunnen kennismaken van chats. In andere gevallen is het openen van het apparaat vaak niet noodzakelijk, omdat het apparaat dikwijls ook kan worden uitgelezen zonder dat de beveiliging is doorbroken.

Resultaten, effecten en waardering

Toepassing van de artikel 558 Sv heeft toegevoegde waarde gehad in en aantal onderzoeken. Het lukt niet altijd om de bevoegdheid toe te passen, soms om technische redenen en soms omdat de verdachte niet meewerkt.

Bij de toepassing van de bevoegdheid worden de subsidiariteit en proportionaliteit in acht genomen. Wanneer het niet noodzakelijk was om bevoegdheid toe te passen, bijvoorbeeld omdat de verdachte zijn toegangscode verschaft of de benodigde gegevens konden verkrijgen zonder opening van het apparaat, is daarvoor gekozen. Opsporingsambtenaren zijn huiverig voor het toepassen van dwang om bijvoorbeeld een ooglid te openen, omdat dit letsel zou kunnen veroorzaken.

De besluitvorming over de toepassing van de bevoegdheid, waarvoor de OvJ een bevel moet geven, heeft geen problemen opgeleverd. De toepassing levert nauwelijks extra werklast op.

Conclusie: verbetering strafvordering?

Omdat de bevoegdheid op grond van de jurisprudentie al kon worden toegepast, kan niet worden gezegd dat de codificatie een verbetering van de strafvordering oplevert. Het is wenselijk dat de bevoegdheid in het nieuwe wetboek wordt opgenomen, omdat de codificatie leidt tot meer rechtszekerheid.

Aanbeveling

Aanbeveling 18: *Neem in het wetboek of in een amvb niet limitatief op ten aanzien van welke specifieke biometrische kenmerken die zijn gebruik voor beveiliging van een apparaat, maatregelen tot het ongedaan maken van die beveiliging toegelaten zijn.*

Flankerend beleid

Er geen noodzaak tot flankerend beleid wanneer de bevoegdheid in het nieuwe wetboek wordt ingevoerd.

Financiële uitvoeringsconsequenties

De toepassing van de bevoegdheid levert nauwelijks kosten op in de zin van arbeidsloon, omdat het kort duurt om de bevoegdheid toe te passen. Het is niet noodzakelijk om in een afzonderlijke opleiding te voorzien. Materiële kosten zijn er alleen wanneer wordt gepoogd een biometrisch kenmerk na te bootsen door bijvoorbeeld een vingerafdruk in een mal te etsen.

dialogic

De strafzaak
Strafrechtelijk onderzoek en
onderwijs

Pilot Audiovisuele registratie (AVR)

Inhoudsopgave

7	Inleiding	107
7.1	Doelstellingen pilot	107
7.2	Pilotstructuur	107
7.3	Methodologie.....	108
7.4	Terminologie	110
7.5	Leeswijzer	110
8	Juridisch kader.....	111
8.1	Geldend recht buiten het pilotproject.....	111
8.2	Innovatiewet Strafvordering.....	116
8.3	Nieuw Wetboek van Strafvordering	122
9	Subpilot AVR Camerabeelden	124
9.1	Nulmeting.....	124
9.2	Inrichting, uitvoering en bijstelling van de pilot	125
9.3	Resultaten, effecten en waardering	132
9.4	Conclusie: verbetering strafvordering?	138
9.5	Aanbevelingen tot aanpassing werkwijze	142
9.6	Toepassing pilotwerkwijze in andere gevallen dan waar de pilots op betrekking hebben	142
9.7	Wenselijkheid van aanpassing wettelijke regeling	143
9.8	Flankerend beleid	143
9.9	Financiële uitvoeringsconsequenties	144
10	Subpilot AVR Verdachtenverhoren	145
10.1	Nulmeting.....	145
10.2	Inrichting, uitvoering en bijstelling van de pilot	145
10.3	Resultaten, effecten en waardering	149
10.4	Conclusie: verbetering strafvordering?	153
10.5	Aanbevelingen tot aanpassing werkwijze	153
10.6	Toepassing van de pilotwerkwijze in andere gevallen dan waar de pilots op betrekking hebben.....	154
10.7	Wenselijkheid van aanpassing wettelijke regeling en OM-instructie	155
10.8	Flankerend beleid	157
10.9	Financiële uitvoeringsconsequenties	158
11	Subpilot AVR ter zitting.....	159
11.1	Nulmeting.....	159
11.2	Inrichting, uitvoering en bijstelling van de pilot	160
11.3	Resultaten, effecten en waardering	166
11.4	Conclusie: verbetering strafvordering?	170
11.5	Aanbevelingen tot aanpassing werkwijze	171
11.6	Wenselijkheid van aanpassing wettelijke regeling	172
11.7	Flankerend beleid	172
11.8	Financiële uitvoeringsconsequenties	173
12	AVR als bewijsmiddel.....	174

12.1	Nulmeting.....	174
12.2	Inrichting en uitvoering van de pilot.....	174
12.3	Resultaten, effecten en waardering	177
12.4	Conclusie: verbetering strafvordering?	180
12.5	Aanbevelingen tot aanpassing werkwijze	185
12.6	Wenselijkheid van aanpassing wettelijke regeling	185
12.7	Flankerend beleid	186
12.8	Financiële uitvoeringsconsequenties	186
13 Subpilot-overstijgende aanbevelingen		187
13.1	Wenselijkheid van aanpassing wettelijke regeling	187
13.2	Ter beschikking stellen van AVR-bestanden.....	188
14 Conclusies en aanbevelingen		191
14.1	Subpilot Camerabeelden	191
14.2	Subpilot Verdachtenverhoren	192
14.3	Subpilot AVR ter zitting	194
14.4	Gebruik van AVR als bewijsmiddel	195
14.5	Pilotoverstijgende aanbevelingen	196

7 Inleiding

In het kader van de pilot audiovisuele registratie (AVR) is onderzocht (a) in hoeverre het bij de processtukken voegen van camerabeelden en audiovisuele of auditieve opnames van verdachtenverhoren of zittingen van rechters, samen met een verkort proces-verbaal (hierna: pv) daarvan, een volwaardig alternatief kan vormen voor voegen van een volledig pv, (b) in hoeverre de daarbij te volgen werkwijze doelmatig is en (c) of de AVR-bestanden als zelfstandig bewijsmiddel kunnen dienen.

Feitelijk is sprake van drie subpilots, te weten Camerabeelden, Verdachtenverhoren en AVR ter zitting. De subpilots Camerabeelden en Verdachtenverhoren hangen sterk met elkaar samen, doordat de pilotwerkwijze is toegepast op dezelfde zaken en daarop hetzelfde juridische kader van toepassing is. Tegelijk zijn er wezenlijke verschillen tussen deze subpilots en de waardering daarvan door de pilotdeelnemers. In dit deelrapport worden de subpilots los besproken, gevolgd door een overkoepelende conclusie.

7.1 Doelstellingen pilot

Het belangrijkste doel van de pilot is volgens de MvT bij de Innovatiewet Strafvordering om vast te stellen in welke gevallen een combinatie van opnamen met een begeleidend verkort proces-verbaal een adequaat alternatief kan vormen voor een volledig proces-verbaal.¹⁴⁹ In het plan van aanpak voor de pilot AVR wordt de doelstelling uitvoeriger omschreven:

‘De specifieke doelstelling voor de pilot AVR is te beproeven of, als alternatief voor een volledig proces-verbaal, de verslaglegging kan bestaan uit een combinatie van opnamen (beeld en/of geluid) met een begeleidend verkort proces-verbaal, met behoud van de nodige waarborgen en op een voor de keten doelmatige wijze. De centrale onderzoeksvraag hierbij is: op welke wijze vormt een combinatie van opnamen met een begeleidend verkort proces-verbaal een adequaat alternatief voor een volledig proces-verbaal en kan het gebruikt worden als zelfstandig bewijsmiddel?’¹⁵⁰

7.2 Pilotstructuur

7.2.1 Betrokken ketenpartners

Op grond van artikel 1 lid 1 van het Besluit innovatie strafvordering (hierna ook: het Besluit) mogen de regels van de Innovatiewet Strafvordering ten aanzien van camerabeelden en registraties van verdachtenverhoren alleen worden toegepast binnen de arrondissementen Noord-Holland en Overijssel en de ressorten Amsterdam en Arnhem-Leeuwarden. Bij de uitvoering van de subpilots Camerabeelden en Verdachtenverhoren zijn de volgende ketenpartners betrokken:

- Rechtbanken Noord-Holland en Overijssel
- Hoven Amsterdam en Arnhem-Leeuwarden¹⁵¹

¹⁴⁹ *Kamerstukken II 2021/22*, 35869, nr. 3 (MvT), p. 20.

¹⁵⁰ Plan van aanpak Pilot audiovisuele registratie (AVR), bijlage 4 bij *Kamerstukken II 2021/22*, 35869, nr. 3.

¹⁵¹ Deze gerechtshoven en ressortsparketten hebben niet daadwerkelijk ervaring opgedaan, omdat binnen de geëvalueerde periode geen appelzaken zijn behandeld. Het hoger beroep dat tegen een

- Arrondissementsparketten Noord-Holland en Oost-Nederland
- Ressortsparketten Amsterdam en Arnhem-Leeuwarden
- Politie-eenheden Noord-Holland en Oost-Nederland.

Bij de politie-eenheid Noord-Holland (Districtsrecherche Noord-Holland Noord) is met één team gestart. Later is daar een tweede team aan toegevoegd. Bij eenheid Oost-Nederland is de pilot uitgevoerd met één team, van de Districtsrecherche Twente.

Volgens artikel 1 lid 2 van het Besluit mogen de regels over AVR ter zitting worden toegepast bij dezelfde rechtsgebieden als die hiervoor zijn genoemd en daarnaast bij het arrondissement Limburg en het ressort Den Bosch. Feitelijk hebben de volgende ketenpartners aan de subpilot AVR ter zitting deelgenomen:

- Rechtbank Limburg
- Hof Den Bosch
- Arrondissementsparket Limburg
- Ressortsparket Den Bosch

7.2.2 Looptijd

De pilot AVR zouden volgens de planning van start gaan op 1 oktober 2022 en had een looptijd van twee jaar. De subpilots Camerabeelden en Verdachtenverhoren zijn bij de politie feitelijk van start gegaan op 1 november 2022 bij de eenheid Noord-Holland en op 1 januari 2023 bij de eenheid Oost-Nederland. Dat de uitvoering van de pilot in Oost-Nederland later is begonnen, komt doordat het daar langer duurde voordat de politie, het OM en de Rechtspraak bereid waren om aan de pilot deel te nemen.

De uitvoering van de subpilot AVR ter zitting is pas op 1 november 2023 gestart. Vanwege verschillende negatieve resultaten en effecten van pilot is deze op 2 juli 2024 beëindigd.¹⁵² De late start van de subpilot AVR ter zitting kan worden verklaard door de noodzaak om de zittingszalen in te richten met opnameapparatuur, met bijbehorende software. Voor de aanschaf daarvan is een aanbestedingsprocedure gevolgd.

7.3 Methodologie

7.3.1 Algemeen

In 1.3 zijn de ten behoeve van dit onderzoek gehanteerde onderzoeksmethoden in algemene zin geïntroduceerd. In Bijlage 1 bij dit rapport wordt een overzicht gegeven van de respondenten die per (sub)pilot zijn geïnterviewd en de databronnen en documenten die zijn geanalyseerd. In deze paragraaf wordt gereflecteerd op verschillende methodologische aspecten.

uitspraak van de rechtbank Noord-Holland is ingesteld, is ingetrokken. Tegen uitspraken in pilotzaken van de rechtbank Overijssel is geen hoger beroep ingesteld.

¹⁵² Deze resultaten en effecten worden in 11.3 beschreven.

7.3.2 Reflectie

Subpilots Camerabeelden en Verdachtenverhoren

Het streven was om ongeveer 60 pilotzaken de strafrechtsketen tot en met de rechtbank te laten doorlopen. Het aantal zaken dat als pilotzaak is behandeld is echter aanzienlijk kleiner. Bij de politie waren op 1 juli 2024 in totaal 29 zaken als pilotzaak behandeld. Daarvan waren 17 zaken afgerond met een uitspraak van rechtbank. Tegen de uitspraken van de rechtbank Overijssel is geen hoger beroep ingesteld. Tegen twee uitspraken van de rechtbank Noord-Holland is dat wel gebeurd. In één geval is het appel echter ingetrokken, terwijl de behandeling van de andere zaak is ingepland voor een datum na 1 juli 2024. In dit evaluatieonderzoek konden daarom geen ervaringen met de behandeling in appel worden meegenomen. Het beperkte aantal zaken waarin de politie, het OM en de Rechtspraak ervaring hebben kunnen opdoen met de pilotwerkwijze noopt tot terughoudendheid in het trekken van conclusies. Daarbij merken wij op dat de ervaringen met en opvattingen van de strafrechtsketenpartners weinig uiteenlopen ten aanzien van de subpilot Verdachtenverhoren. Ten aanzien van de subpilot Camerabeelden is dat anders en is terughoudendheid dus nog meer gepast.

AVR ter zitting

Bij de rechtbank Limburg zijn in het kader van de subpilot AVR ter zitting 99 zaken met inhoudelijke zittingen als pilotzaak aangewezen. Het streefaantal van 100 aangewezen pilotzaken met een inhoudelijke zitting is daarmee vrijwel behaald. In 71 zaken zijn daadwerkelijk inhoudelijke zittingen opgenomen. De toegevoegde waarde van de pilotwerkwijze is echter vooral gelegen in de vervolgzittingen, omdat daarbij ervaring wordt opgedaan met het werken met een verkort pv van de zitting in combinatie met de geluidsopname. Voor een klein deel hebben vervolgzittingen bij de rechtbank Limburg plaatsgevonden, namelijk wanneer de behandeling van de zaak is aangehouden en later binnen de pilotperiode is hervat. Dat was in 10 zaken het geval. In de meeste pilotzaken vindt de relevante vervolgzitting echter plaats in hoger beroep. In 23 zaken waarin binnen de pilotperiode einduitspraak is gedaan is hoger beroep ingesteld. Dat is iets minder dan de 30 zaken waarvan werd uitgegaan in het plan van aanpak. Van de 23 appenzaken zijn er binnen de pilotperiode slechts 10 ter zitting behandeld door het hof Den Bosch. Bij het hof Den Bosch zijn ook zittingen opgenomen, waarvan slechts in één geval sprake was van aanhouding van de zitting met een vervolgzitting binnen de pilotperiode. In totaal is in (10 + 10 + 1 =) 21 zaken ervaring opgedaan met het werken met een verkort pv in combinatie met een opname van de zitting. Dat zijn relatief weinig zaken om conclusies op te baseren. Hierna zal echter blijken dat de ervaringen van de betrokken procesdeelnemers en hun opvattingen over de pilotwerkwijze in hoge mate overeenkomen en ook overeenkomen met de verwachtingen die onder de betrokken gerechten op voorhand over deze subpilot bestonden. Daarom is er ten aanzien van deze subpilot geen aanleiding tot terughoudendheid bij het trekken van conclusies.

Gebruik als bewijsmiddel

In het algemeen wordt weinig gebruik gemaakt van het pv van de zitting als bewijsmiddel. Het ligt daarom voor de hand dat ook de opname van de zitting zelden als bewijsmiddel wordt gebruikt. Dat is in de subpilot AVR ter zitting in slechts één zaak het geval geweest. Bij de rechtbank Overijssel lijkt in de subpilots Camerabeelden en Verdachtenverhoren geen gebruik te zijn gemaakt van AVR als bewijsmiddel. Bij de rechtbank Noord-Holland is dat in een aantal zaken wel gebeurd. Daarbij is soms volstaan met een opgave van de bewijsmiddelen, omdat de verdachte een bekennende verklaring had afgelegd. De meeste ervaring

met het gebruik van AVR als bewijsmiddel is opgedaan bij de rechtbank Limburg en het hof Den Bosch. Hoewel de subpilot Camerabeelden niet bij die gerechten is uitgevoerd, hebben zij in minimaal 12 uitspraken wel gebruik gemaakt van de mogelijkheid om camerabeelden of foto's als zelfstandig bewijsmiddel te gebruiken. Er is al met al weinig ervaring opgedaan met het gebruik van opnames van beeld en/of geluid als zelfstandig bewijsmiddel. Er zijn door verschillende gerechten wel verschillende keuzes gemaakt voor de inrichting van het vonnis, wat positief is voor de evaluatie. Ook ten aanzien van het gebruik voor het bewijs is het vanwege de beperkte hoeveelheid ervaring met de toepassing van artikel 567 Sv belangrijk om terughoudend te zijn bij het baseren van conclusies op de verzamelde gegevens.

7.4 Terminologie

Hierna zal – in navolging van de documenten die hierover eerder zijn opgesteld – de aanduiding *AVR* worden gebruikt. Hieronder vallen echter niet alleen opnames van beeld én geluid, maar ook audio-opnames en video-opnames zonder geluid. Enigszins verwarrend is dat de term verkort *pv* ten aanzien van het *pv* van de zitting reeds voorkwam in het Wetboek van Strafvordering, maar dan met een andere betekenis.¹⁵³ Zie daarover 8.3.

De termen integriteit, authenticiteit en betrouwbaarheid worden in publicaties over digitale bestanden vaak min of meer door elkaar gebruikt. Er lijkt geen algemeen gedeelde definitie van deze termen te bestaan. Van *integriteit* in de zin van dit hoofdstuk is sprake wanneer de ontvangen beelden exact overeenkomen met de verzonden beelden. De integriteit van een digitaal bestand kan worden gecontroleerd door een hashwaarde te berekenen. Beelden zijn *authentiek* wanneer deze na vastlegging door de software van een camera niet zijn gewijzigd of wel zijn gewijzigd, maar zonder dat daarbij de inhoud van de vastgelegde beelden is gewijzigd (bijv. doordat een selectie is gemaakt). Van *betrouwbaarheid* van beelden is sprake wanneer daarop is vastgelegd wat zich in werkelijkheid heeft afgespeeld.

7.5 Leeswijzer

Dit deelrapport is als volgt opgebouwd. Eerst wordt het juridische kader van de AVR-werkwijze buiten en binnen de pilot beschreven. Vervolgens worden, aan de hand van de onderzoeksvragen, de subpilots AVR Camerabeelden, AVR Verdachtenverhoren en AVR ter zitting in afzonderlijke onderdelen behandeld. Per onderdeel worden onder meer de inrichting, resultaten, effecten en waardering van de pilot beschreven. Dit leidt tot de beantwoording van de vraag of invoering van de pilotwerkwijze een verbetering van de strafvordering oplevert en of het aanbeveling verdient om het voorstel tot vaststelling van Boeken 1-6 van het nieuwe Wetboek van Strafvordering te wijzigen of aan te vullen. Het deelrapport wordt afgesloten met conclusies en aanbevelingen.

¹⁵³ Artikelen 326a en 327a Sv.

8 Juridisch kader

8.1 Geldend recht buiten het pilotproject

8.1.1 Regels over tijdens het opsporingsonderzoek verkrijgen van AVR en over de verbalisering daarvan

Camerabeelden

Wanneer sprake is van een verdenking van een ernstiger strafbaar feit¹⁵⁴ en een beveiligingscamera mogelijk beelden en/of geluiden heeft vastgelegd die voor de opheldering van het strafbare feit relevant kunnen zijn, is iedere opsporingsambtenaar bevoegd om de desbetreffende beelden te vorderen bij degene van wie aannemelijk is dat deze toegang heeft tot de beelden (art. 126nda Sv).

Opnemen van verhoren

Wanneer een verdachte wordt verhoord wordt het verhoor niet standaard opgenomen. Er zijn echter gevallen waarin het maken van een opname verplicht is. In de Instructie auditieve en audiovisuele registratie van verhoren van aangevers, slachtoffers, getuigen en verdachten zijn hierover regels bepaald.¹⁵⁵

Ten aanzien van verhoren van verdachten is auditieve registratie in beginsel verplicht wanneer

- er een dodelijk slachtoffer is gevallen;
- de strafbedreiging twaalf jaar of meer gevangenisstraf bedraagt;
- de strafbedreiging minder dan twaalf jaar gevangenisstraf bedraagt en er sprake is van evident zwaar lichamelijk letsel;
- het gaat om een zedendelict met een strafbedreiging van acht jaar of meer gevangenisstraf of om seksueel misbruik in een afhankelijkheidsrelatie;
- het gaat om een geweldsdelict met een strafbedreiging van acht jaar of meer gevangenisstraf.

Wanneer er haast bij het verhoor is kan met instemming van de OvJ worden afgezien van het auditief registreren.

Audiovisuele registratie van verhoren van verdachten is verplicht wanneer

- sprake is van een verhoor in het kader van een onderzoek door een Team Groot-schalige Opsporing (TGO). Een TGO onderzoekt opzettelijk gepleegde ernstige misdrijven, vaak met dodelijke slachtoffers. Ook ten aanzien van deze verhoren geldt dat het registreren achterwege mag blijven in geval van spoed, mits de OvJ daarmee akkoord gaat;

¹⁵⁴ Het moet gaan om een feit als omschreven in artikel 67 lid 1 Sv. Dit betekent dat het delict waarvan de verdachte wordt verdacht met minimaal vier jaar gevangenisstraf moet zijn bedreigd.

¹⁵⁵ In werking getreden op 1 mei 2021, te raadplegen via <https://www.om.nl/onderwerpen/beleidsregels/instructies/algemeen/instructie-auditieve-en-audiovisuele-registratie-van-verhoren-van-aangevers-slachtoffers-getuigen-en-verdachten>.

- sprake is van een verhoor van een verdachte waarbij de verhoorder wordt ondersteund door een gedragskundige;
- sprake is van een verhoor van een kwetsbare verdachte (bijv. verstandelijke beperking of psychische stoornis), terwijl het op grond van het bovenstaande verplicht zou zijn om het verhoor auditief te registreren. Ten aanzien van minderjarige verdachten bepaalt artikel 488ac Sv dat het verhoor audiovisueel wordt geregistreerd wanneer de ernst van het misdrijf of de persoonlijkheid van de verdachte daartoe aanleiding geeft.

Verhoren hoeven niet te worden opgenomen wanneer zij worden afgenomen in het kader van de vaststelling van de identiteit en in het kader van de bepaling of een verdachte moet worden opgehouden voor onderzoek of in verzekering moet worden gesteld.

Dat bepaalde verhoren moeten worden opgenomen heeft volgens de Instructie met verschillende aspecten te maken. Ten aanzien van verdachten is het belangrijkste dat kan worden gecontroleerd wat in het verhoor is gebeurd. Er kan worden vastgesteld welke vragen op welke manier zijn gesteld en welke antwoorden op welke manier zijn gegeven. De inhoud van een proces-verbaal van verhoor is dus toetsbaar wanneer het verhoor auditief of audiovisueel is geregistreerd. De wetenschap dat het verhoor wordt opgenomen, zou ook kunnen bijdragen aan de kwaliteit van het verhoor. De kwaliteit van het proces-verbaal zal eveneens kunnen toenemen, doordat de opsteller daarvan kan putten uit de letterlijke bewoordingen die uit de registratie blijken. Een proces-verbaal in min of meer letterlijke vraag-antwoordvorm is zonder opname nauwelijks denkbaar.

Een voordeel van audiovisuele registraties ten opzichte van auditieve registraties is dat de omstandigheden waaronder het verhoor heeft plaatsgevonden beter duidelijk worden. Er kan bijvoorbeeld worden gezien of mensen de verhoorkamer in of uit zijn gelopen, wat de afstand tussen verhoorder en verhoorde is en wat de gelaatsuitdrukking en overige lichaamstaal van verhoorde en verhoorder is. In de woorden van de Instructie:

‘Op een audiovisuele registratie is de non-verbale communicatie zichtbaar, waardoor de informatie over het verhoor (inhoud en omstandigheden) vollediger, kwalitatiever en toegankelijker wordt. Deze meerwaarde ten opzichte van auditieve registratie speelt een rol bij kapitale delicten die een grote maatschappelijke impact hebben en waarbij geen ondubbelzinnig daderschap kan worden vastgesteld en bij het verhoor van (kennelijk) kwetsbare personen en minderjarigen.’

De extra informatie die een audiovisuele opname geeft kan bijvoorbeeld relevant zijn voor interpretatie van bepaalde antwoorden of voor vraag in hoeverre sprake is geweest van een vrijwillig afgelegde verklaring.

Kennisneming van AVR door procesdeelnemers

Gedurende het onderzoek door opsporingsdiensten wordt allerlei materiaal verzameld en geproduceerd. Het kan bijvoorbeeld gaan om in beslag genomen voorwerpen en processen-verbaal. Er wordt een onderzoeksdossier aangelegd waarin de tijdens het opsporingsonderzoek vergaarde bronnen worden opgenomen. De verdachte, het slachtoffer en hun raadslieden hebben geen toegang tot het onderzoeksdossier. Soms worden wel documenten daaruit ter beschikking gesteld, bijvoorbeeld om de verdediging in staat te stellen om een onderbouwd standpunt in te nemen over de vrijheidsbeneming van de verdachte. Wanneer het opsporingsonderzoek is afgerond wordt onder verantwoordelijkheid van de officier van justitie een procesdossier samengesteld. Dit procesdossier bestaat uit processtukken. Het

procesdossier wordt ter beschikking gesteld aan de rechter en aan de verdediging. Ook slachtoffers hebben het recht op kennisneming van processtukken (art. 51b Sv).

In artikel 149a lid 2 Sv is bepaald wat moet worden verstaan onder processtukken en dus wat de inhoud moet zijn van het procesdossier: 'Tot de processtukken behoren alle stukken die voor de ter terechtzitting door de rechter te nemen beslissingen redelijkerwijs van belang kunnen zijn (...).'¹⁵⁶ Processtukken worden aan de verdediging verstrekt (art. 32 lid 1 Sv). Ten aanzien van AVR wordt algemeen aangenomen dat deze in beginsel geen processtuk oplevert.¹⁵⁷ Dit betekent dat niet alleen de verdediging, maar ook de rechter en slachtoffers de AVR niet verstrekt krijgen. Dat AVR in beginsel geen processtuk is neemt niet weg dat de verdediging het recht heeft om er kennis van te nemen wanneer dat relevant is voor de beoordeling van de zaak. Dit blijkt uit het beoordelingskader dat de Hoge Raad heeft geformuleerd ten aanzien van kennisneming van registraties van verhoren.¹⁵⁸ Deze kennisneming vindt niet plaats door de AVR te verstrekken, maar door de gelegenheid te bieden om de AVR in te zien. De gelegenheid daartoe kan worden geboden op bijvoorbeeld een politiebureau of een rechtbank. Wanneer de verdediging heeft kennisgenomen van de AVR, is het mogelijk dat de betrouwbaarheid of de rechtmatigheid van de verkrijging van de AVR wordt betwist. In dat geval is het van belang dat ook de rechter kennis kan nemen van de AVR. De Hoge Raad heeft dan ook bepaald dat in zo'n geval de AVR alsnog onderdeel moet gaan uitmaken van het procesdossier.¹⁵⁹ Ook wanneer geen sprake is van betwisting kan de verdediging de OvJ verzoeken om AVR toe te voegen het procesdossier (art. 34 Sv). Slachtoffers hebben, anders dan verdachten, geen recht op inzage van AVR wanneer deze door de OvJ niet als processtukken zijn aangemerkt.

Verbaliseringsplicht

Op grond van artikel 152 lid 1 Sv zijn opsporingsambtenaren verplicht om een proces-verbaal op te maken van hetgeen door hen is opgespoord. Volgens de MvT bij het wetsvoorstel herziening regels betreffende de processtukken in strafzaken moet in ieder geval worden geverbaliseerd 'wat, als de zaak naar verwachting tot een strafrechtelijke afdoening leidt, voor een later oordelende rechter van belang is.'¹⁶⁰ Dát de relevante inhoud van een opgenomen verhoor moet worden geverbaliseerd is duidelijk. De inhoud van het proces-verbaal is in de wet echter niet nader bepaald. Het is op grond van de wettelijke regeling toegelaten dat een proces-verbaal wordt opgemaakt waarin niet alles in detail wordt vermeld. Zo worden in de rechtspraak niet alle processen-verbaal van verhoren in vraag-antwoord-vorm

¹⁵⁶ In uitzonderlijke gevallen mag de OvJ, na machtiging van de rechter-commissaris, beslissen dat documenten of gegevensdragers die wel onder de genoemde definitie vallen niet aan het procesdossier worden toegevoegd.

¹⁵⁷ HR 31 januari 2012, ECLI:NL:HR:2012:BU4214, NJ 2012/102. Zie ook onderdeel 3.5.2 van de conclusie van AG Aben bij HR 28 september 2010, ECLI:NL:HR:2010:BL9016 en de Instructie auditieve en audiovisuele registratie van verhoren van aangevers, slachtoffers, getuigen en verdachten. De Wilde, De Hingh en Lodder 2019, p. 132 hebben voorgesteld om het begrip processtukken ruimer te gaan opvatten dan naar geldend recht het geval is, onder andere door de AVR waarop een proces-verbaal is gebaseerd aan te merken als processtuk. Zij menen dat het voor de beslissing van de rechter redelijkerwijs van belang is om kennis te kunnen nemen van de oorspronkelijke bron waarop een proces-verbaal is gebaseerd.

¹⁵⁸ HR 31 januari 2012, ECLI:NL:HR:2012:BU4214, NJ 2012/102, r.o. 2.3.

¹⁵⁹ HR 31 januari 2012, ECLI:NL:HR:2012:BU4214, NJ 2012/102, r.o. 2.5.

¹⁶⁰ *Kamerstukken II* 2009/10, 32468, nr. 3 (MvT), p. 5-6.

opgemaakt.¹⁶¹ Ten aanzien van verhoren van verdachten door opsporingsambtenaren, is in artikel 29a lid 2 Sv bepaald dat 'zoveel mogelijk' in vraag-antwoord-vorm wordt geverbaliseerd. Ook als sprake is van een samenvatting van het verhoor, wat in feite een vorm van verkort proces-verbaal is, wordt het proces-verbaal geaccepteerd als wettig bewijsmiddel.

8.1.2 Regels over AVR van het onderzoek ter terechtzitting en over de verbalisering ervan

AVR van het onderzoek ter terechtzitting

Naar geldend recht bestaat er geen wettelijke grondslag voor het auditief of audiovisueel opnemen van het onderzoek ter terechtzitting. Feitelijk worden zittingen soms wel opgenomen door de griffier. Dat gebeurt alleen bij zittingen die complexer zijn, bijvoorbeeld omdat er veel procesdeelnemers zijn of omdat er deskundigen worden gehoord. Er wordt soms wel en soms niet aan de procespartijen gevraagd of zij instemmen met het maken van een opname. De opname wordt niet aan anderen ter beschikking gesteld en wordt alleen gebruikt als hulpmiddel bij het opstellen van het pv van de zitting.

Verbalisering

Volgens artikel 326 Sv moet van het onderzoek ter terechtzitting een pv worden opgemaakt, bestaande uit aantekeningen van wat ter zitting is voorgevallen, waaronder ook ter zitting afgelegde verklaringen. In artikel 327 Sv is bepaald dat het pv wordt vastgesteld door een van de rechters van de zittingscombinatie. Wanneer geen hoger beroep is ingesteld, kan in beginsel worden volstaan met een verkort pv, waarin alleen de uitspraken van de rechter en bepaalde verplichte aantekeningen hoeven te worden opgenomen (art. 327a jo. 138c Sv). Wordt hoger beroep ingesteld, dan moet dit pv worden uitgewerkt (art. 327a lid 3 Sv). In 11.1 zal blijken dat in de praktijk in beginsel alleen een pv van de zitting wordt opgemaakt wanneer hoger beroep is ingesteld of wanneer het onderzoek ter zitting is geschorst. In de andere gevallen wordt geen pv opgemaakt.

Het proces-verbaal van de zitting is een belangrijk document voor de behandeling van vervolgzittingen, in hoger beroep of bij hervatting van een zitting nadat die is geschorst. Het is onder andere bepalend voor het vaststellen of bepaalde voorschriften in acht zijn genomen.¹⁶² Wanneer uit het proces-verbaal bijvoorbeeld niet blijkt dat bepaalde stukken zijn voorgehouden moet ervan worden uitgegaan dat deze niet zijn voorgehouden. Het pv kan ook belangrijk zijn voor bijvoorbeeld het bewijs en voor persoonlijke omstandigheden van de verdachte. Verklaringen over het ten laste gelegde feit die de verdachte eerder heeft afgelegd en mededelingen over zijn persoonlijke situatie, kunnen ter zitting worden voorgehouden aan de hand van het pv. Het pv kan zelfstandig als bewijsmiddel dienen (art. 344 lid 1 sub 1 Sv). Ook kan een ter zitting afgelegde belastende verklaring van een verdachte erin zijn opgenomen (art. 341 Sv) of kan zijn genoteerd dat de rechtbank iets heeft waargenomen dat relevant is voor het bewijs van het ten laste gelegde feit (art. 340 Sv).

¹⁶¹ *Kamerstukken II* 2009/10, 32468, nr. 3 (MvT), p. 5-6.

¹⁶² HR 22 november 2005, ECLI:NL:HR:2005:AU1993, *NJ* 2006/219. Zelfs als in het vonnis iets anders is vermeld dan in het proces-verbaal van de zitting prevaleert bij de behandeling in een hogere instantie hetgeen in het proces-verbaal van de zitting staat.

8.1.3 Regels over het gebruik van AVR als bouwsteen voor een bewezenverklaring

Opnamen van geluid en/of beeld kunnen traditioneel meewerken aan het bewijs via het bewijsmiddel 'eigen waarneming van de rechter' (art. 340 Sv). De waarneming moet in beginsel ter zitting zijn gedaan om onder dit bewijsmiddel te kunnen vallen. Daarvoor is vereist dat de opname ter zitting (gedeeltelijk) is afgespeeld. De Hoge Raad heeft echter een belangrijke nuance aangebracht: wanneer een AVR tot de processtukken behoort kan deze ook als eigen waarneming van de rechter aan het bewijs meewerken zonder dat de AVR ter zitting is afgespeeld, maar alleen onder de volgende cumulatieve voorwaarden:

- De opname is tijdens de zitting aan de orde gesteld doordat de rechter een korte aanduiding of een samenvatting van de inhoud van de opname heeft gegeven (alleen als de verdediging verrast zou zijn door de inhoud van de AVR moet deze uitvoeriger worden besproken);
- De verdediging en het openbaar ministerie hebben voorafgaand aan de zitting kennis kunnen nemen van de opname;
- Ter zitting is door de verdachte, diens raadsman of de OvJ geen bezwaar gemaakt tegen het niet afspelen van de opname ter zitting.¹⁶³

De zaak waarin de Hoge Raad deze overwegingen formuleerde had betrekking op een video van de mishandeling van een slachtoffer. De uitgangspunten van het arrest zijn echter algemeen geformuleerd en daarom ook van toepassing in geval van bijvoorbeeld beelden van een verhoor van een verdachte. Ten aanzien van camerabeelden afkomstig van een camera waarmee de gemeente toezicht hield is toepasselijkheid in de jurisprudentie van de Hoge Raad bevestigd.¹⁶⁴

De inhoud van AVR die zich in het procesdossier bevindt wordt standaard omschreven in een proces-verbaal van een opsporingsambtenaar. Zou een dergelijk proces-verbaal in het procesdossier ontbreken dan zou dit echter niet in de weg staan aan het gebruik van de AVR voor het bewijs. Het recht kent namelijk geen regel die voorschrijft dat AVR alleen toelaatbaar is voor het bewijs wanneer een proces-verbaal beschikbaar is waarin de inhoud wordt beschreven. Is het proces-verbaal wel beschikbaar dan wordt doorgaans volstaan met het voorhouden van de inhoud daarvan aan de verdachte, zonder dat de AVR ter zitting wordt afgespeeld. Daartoe kan worden besloten wanneer de rechter of één van de procespartijen het afspelen met het oog op de waarheidsvinding wenselijk acht. In veel gevallen volstaat de rechter met het gebruik van het proces-verbaal waarin de AVR wordt beschreven voor het bewijs (art. 344 lid 1 Sv), zonder daarnaast de eigen waarneming van de opname te gebruiken als bewijsmiddel. De bron van het proces-verbaal – de AVR – is in dat geval dus geen zelfstandige bouwsteen voor de bewezenverklaring.

¹⁶³ HR 24 september 2019, ECLI:NL:HR:2019:1414, NJ 2019/465.

¹⁶⁴ HR 30 juni 2020, ECLI:NL:HR:2020:1164. Het betrof hier beelden van openlijke geweldpleging.

8.2 Innovatiewet Strafvordering¹⁶⁵

8.2.1 Regels over tijdens het opsporingsonderzoek verkrijgen van AVR en over de verbalisering daarvan (subpilots Camerabeelden en Verdachtenverhoren)

Inhoud van de wettelijke regeling

De regels over het opnemen van verhoren van verdachten zijn door de Innovatiewet Strafvordering niet gewijzigd. De regels over de verbalisering van een AVR zijn wel gewijzigd. Nieuw in de Innovatiewet Strafvordering is dat een opsporingsambtenaar, onder verantwoordelijkheid van het openbaar ministerie,¹⁶⁶ kan besluiten om het opmaken van een volledig uitgewerkt proces-verbaal 'uit te stellen' en in plaats daarvan een verkort proces-verbaal op te maken (art. 560 Sv).¹⁶⁷ De term 'uitstellen' wekt de indruk dat op een later moment alsnog een uitgewerkt proces-verbaal moet worden opgemaakt. Dat is echter alleen het geval wanneer de rechtbank of het gerechtshof besluit dat het verkorte proces-verbaal moet worden uitgewerkt (zie hierna). In beginsel kan dus worden volstaan met het verkorte proces-verbaal.¹⁶⁸ Wanneer de OvJ besluit om het verkorte proces-verbaal conform artikel 149a Sv bij de processtukken te voegen moet ook de opname van het verhoor bij de processtukken worden gevoegd.¹⁶⁹ Dit blijkt niet uit de wettelijke regeling, maar is noodzakelijk omdat de opname anders niet als bewijsmiddel kan worden gebruikt door de rechter.

In de MvT wordt de optie genoemd om het verkorte proces-verbaal niet als afzonderlijke document op te stellen, maar op te nemen in het loopproces-verbaal. In dat proces-verbaal, dat vaak wordt aangeduid als proces-verbaal van relaas, wordt een overzicht gegeven van de bevindingen van het opsporingsonderzoek. Het loopproces-verbaal wordt in het procesdossier opgenomen, naast de uitgewerkte processen-verbaal waar het loopproces-verbaal op is gebaseerd. Wanneer een verkort proces-verbaal alleen wordt opgenomen in het loopproces-verbaal zal de opsporingsambtenaar die het verkorte proces-verbaal heeft opgemaakt het loopproces-verbaal mede moeten ondertekenen.¹⁷⁰

In artikel 560 Sv is niet bepaald aan welke inhoudelijke voorwaarden een verkort proces-verbaal dient te voldoen. Volgens artikel 560 lid 3 Sv kan een amvb worden vastgesteld waarin nadere regels worden gesteld over de inhoud van verkorte processen-verbaal. In het Besluit innovatie strafvordering zijn dergelijke regels echter niet opgenomen, terwijl geen

¹⁶⁵ Zie over diverse aspecten en potentiële knelpunten van de pilot AVR Bemelmans 2023.

¹⁶⁶ Hiermee wordt niet bedoeld dat de opsporingsambtenaar die overweegt een verkort proces-verbaal op te maken daarvoor expliciet toestemming moet vragen aan de officier van justitie (*Kamerstukken II 2020/21, 35869, nr. 3 (MvT), p. 52*). Het is niet geheel duidelijk wat de toegevoegde waarde van de woorden 'onder verantwoordelijkheid van het openbaar ministerie' is. In de aangegeven plaats in de MvT wordt wel opgemerkt dat door het openbaar ministerie beleidsregels kunnen worden opgesteld over het opmaken van verkorte processen-verbaal.

¹⁶⁷ Wanneer een verkort pv is opgemaakt op grond van de Innovatiewet Strafvordering, is artikel 138c Sv niet van toepassing, aldus art. 559 Sv. Artikel 138a Sv is een definitiebepaling. Het niet van toepassing verklaren van artikel 138a Sv zorgt ervoor dat deze term een ruimere betekenis kan krijgen.

¹⁶⁸ Van Kampen 2023 is hierover kritisch. Haar voornaamste bezwaren zijn dat de zittingsrechter zal moeten vaststellen wat op (camera)beelden te zien en de beelden ook ter zitting moeten worden afgespeeld.

¹⁶⁹ *Kamerstukken II 2020/21, 35869, nr. 3 (MvT), p. 56*.

¹⁷⁰ *Kamerstukken II 2020/21, 35869, nr. 3 (MvT), p. 58*.

andere amvb tot stand is gekomen met betrekking tot de inhoud van verkorte processen-verbaal. Een amvb wordt niet als strikt noodzakelijk gezien, omdat het mogelijk voldoende is wanneer de bij de pilots betrokken organisaties onderling afspraken te maken over het opstellen van verkorte processen-verbaal, eventueel per soort zaak of per subpiloot.¹⁷¹ Dit past bij de wens om in de pilots te experimenteren met verschillende varianten van verkorte processen-verbaal.¹⁷²

In de MvT wordt ingegaan op de mogelijke inhoud van het verkorte proces-verbaal. In ieder geval moeten worden vermeld welke door een opsporingsambtenaar verrichte ambtshandeling op de AVR is vastgelegd.¹⁷³ De opsporingsambtenaar kan daarin bijvoorbeeld 'een indicatie op (...) nemen van de relevante tijdsmomenten van de opname, al dan niet met een summier samenvatting van de opname.'¹⁷⁴ De laatste zinsnede lijkt te impliceren dat het voor mogelijk wordt gehouden dat een verkort proces-verbaal geen summier samenvatting bevat. Ten aanzien van opnamen van verdachtenverhoren wordt de mogelijkheid genoemd om alleen de delen van de verklaring op te nemen die voor de beslissing van de rechter relevant kunnen zijn en daarbij tijdsindicaties te geven. Die delen zouden dan summier kunnen worden opgenomen, waarmee wordt bedoeld dat de relevant geachte delen van de verklaring niet in vraag-antwoord-vorm (letterlijk) worden geverbaliseerd. Dit zou een doelmatigheidswinst kunnen opleveren.¹⁷⁵ Doelmatigheidswinst zou ook kunnen worden bereikt wanneer van de opname een volledig proces-verbaal wordt opgemaakt met behulp van een *speech-to-text*-applicatie.¹⁷⁶ In dat geval is een verkort proces-verbaal overbodig. Een door software uitgewerkt proces-verbaal zal overigens wel moeten worden gecontroleerd door een opsporingsambtenaar.¹⁷⁷

Het kan wenselijk worden geacht dat het verkorte proces-verbaal wordt uitgewerkt. Wanneer de OvJ uitwerking van een proces-verbaal wenselijk acht, kan hij een opsporingsambtenaar daartoe opdracht geven. Dit is niet bij wet geregeld, maar volgt uit het feit dat de OvJ het gezag over het opsporingsonderzoek heeft (art. 132a Sv). Wanneer een zaak in eerste aanleg door de rechtbank wordt behandeld, kan de voorzitter bij het voorbereiden ervan vaststellen dat het wenselijk is om het verkorte proces-verbaal uit te werken. Hij kan daartoe dan opdracht geven (art. 561 Sv). Dit bevel zal vermoedelijk gericht zijn tot de officier van justitie. Het is ook denkbaar dat de wenselijkheid van uitwerking pas na de opening van het onderzoek ter terechtzitting blijkt. De rechtbank is bevoegd om ook dan een bevel tot uitwerking te geven (art. 263 Sv). Tijdens de behandeling in hoger beroep kan ook het gerechtshof een dergelijk bevel geven (art. 569 lid 1 Sv). Wanneer het bevel tot uitwerking in de praktijk dikwijls zou worden gegeven, dan zou dat aanleiding kunnen zijn om in het

¹⁷¹ *Kamerstukken II 2020/21*, 35869, nr. 3 (MvT), p. 60.

¹⁷² *Kamerstukken II 2020/21*, 35869, nr. 3 (MvT), p. 21 en 55.

¹⁷³ *Kamerstukken II 2020/21*, 35869, nr. 3 (MvT), p. 59.

¹⁷⁴ *Kamerstukken II 2020/21*, 35869, nr. 3 (MvT), p. 60. Zie ook p. 59: 'Voor de inhoud van die ambtshandeling kan in het verkort proces-verbaal worden verwezen naar de opname, tenzij – zoals goed voorstelbaar is – bij de voorbereiding van de pilots (...) tot de afspraak wordt gekomen om ook aanvullende informatie in het verkort proces-verbaal op te nemen.'

¹⁷⁵ *Kamerstukken II 2020/21*, 35869, nr. 3 (MvT), p. 60.

¹⁷⁶ *Kamerstukken II 2020/21*, 35869, nr. 3 (MvT), p. 59.

¹⁷⁷ *Kamerstukken II 2020/21*, 35869, nr. 3 (MvT), p. 61.

kader van de pilots te heroverwegen wat de inhoud van een verkort proces-verbaal moet zijn.¹⁷⁸

Wanneer een bevel is gegeven tot uitwerking van het verkorte proces-verbaal, moet een opsporingsambtenaar een volledig uitgewerkt proces-verbaal opmaken van de inhoud van de AVR.¹⁷⁹ Daarbij zal volgens de MvT zoveel mogelijk gebruik worden gemaakt van *speech-to-tekst*-software.¹⁸⁰

In de MvT wordt niet uitgelegd waarom de opdracht van de rechter niet zou mogen inhouden dat alleen bepaalde delen van de AVR worden uitgewerkt. Hierbij zou bijvoorbeeld kunnen worden gedacht aan het in vraag-antwoord-vorm uitwerken van alleen de belastende verklaring die een verdachte heeft afgelegd tijdens een verhoor.

Op grond van artikel 301 Sv moeten geschriften die door de rechter gebruikt worden ter onderbouwing van een beslissing ter zitting zijn voorgehouden.¹⁸¹ Meer concreet gaat het om de beslissingen op de vragen van de artikelen 348 en 350 Sv, waaronder de vraag of het ten laste gelegde feit bewezen is. In de wettelijke bepaling wordt als uitgangspunt genomen dat de stukken worden voorgelezen. Er mag echter ook worden volstaan met het voorhouden van de essentie ervan, wat in de praktijk bijna altijd gebeurt. Is een stuk niet voorgehouden, dan heeft dit als gevolg dat het niet mag worden gebruikt als basis voor een beslissing. Dat is alleen anders wanneer de verdachte door het niet voorhouden niet 'wordt geschaad in enig belang dat de bepaling beoogt te beschermen'.¹⁸² Daarvan zal bijvoorbeeld sprake kunnen zijn wanneer de verdachte het ten laste gelegde feit heeft bekend.¹⁸³ Het belangrijkste doel van het zogenoemde formele onmiddellijkheidsbeginsel, dat in artikel 301 Sv tot uitdrukking wordt gebracht, is om de verdediging te attenderen op de mogelijkheid dat bepaalde informatie in belastende zin kan worden meegewogen bij het nemen van beslissingen door de rechter, waaronder de beslissing op de vraag of de verdachte het ten laste gelegde feit heeft begaan. De verdediging zou naar aanleiding daarvan kunnen besluiten om deze informatie of de duiding ervan door de rechter te betwisten. Een nevensdoel is dat eventueel aanwezig publiek, waaronder mogelijk slachtoffers en pers, kennis kan nemen van de informatie die voor de beoordeling van de zaak relevant is. Daardoor komt het beginsel van externe openbaarheid beter tot zijn recht.¹⁸⁴

In artikel 565 lid 1 Sv is bepaald dat artikel 301 Sv overeenkomstig van toepassing is op opnamen van beeld en/of geluid. Onder 'voorlezen' conform die bepaling moet bij opnamen het vertonen of ten gehore brengen van de opname worden verstaan. Het uitgangspunt van de wettelijke regeling ten aanzien van AVR is dus dat de AVR, voor zover die relevant is voor het nemen van de beslissing op een van de vragen van artikel 348 en 350 Sv, moet worden afgespeeld. Als dat steeds zou moeten gebeuren zou de invoering van de opname van beeld en/of geluid als zelfstandig bewijsmiddel weinig toegevoegde waarde hebben ten opzichte van het gebruik van de eigen waarneming van de rechter als bewijsmiddel. Het afspelen ter zitting vergt zittingstijd en moet technisch worden gefaciliteerd. Opnamen hoeven echter

¹⁷⁸ *Kamerstukken II 2020/21*, 35869, nr. 3 (MvT), p. 60.

¹⁷⁹ *Kamerstukken II 2020/21*, 35869, nr. 3 (MvT), p. 60.

¹⁸⁰ *Kamerstukken II 2020/21*, 35869, nr. 3 (MvT), p. 61.

¹⁸¹ Zie ook HR 20 september 2011, ECLI:NL:HR:2011:BR0403, NJ 2011/607.

¹⁸² HR 8 januari 2013, ECLI:NL:HR:2013:BX4605, NJ 2013/264, r.o. 3.4.2.

¹⁸³ Vgl. onderdeel 11 van de conclusie van AG Vegter bij HR 28 juni 2016, ECLI:NL:HR:2016:1329.

¹⁸⁴ De Wilde 2018.

niet altijd te worden afgespeeld. In beginsel kan worden volstaan met het mededelen van de korte inhoud van de opname. Daarmee wordt de verdachte geattendeerd op het mogelijke gebruik van de opname en zou hij kunnen besluiten om de inhoud daarvan ter discussie te stellen, bijvoorbeeld wanneer hij of zijn raadsman op de beelden iets anders heeft gezien dan de rechter ter zitting mededeelt. Wanneer er discussie bestaat over de inhoud of interpretatie van een opname, kan dat – al dan niet op verzoek van de verdediging (art. 301 lid 2 Sv) – aanleiding vormen om de opname alsnog af te spelen. Het afspelen is verplicht wanneer de verdediging zich verzet tegen het alleen mededelen van de inhoud van de opname (art. 301 lid 3 Sv). Bij het voorhouden van de inhoud van de opname kan de rechter gebruik maken van het verkorte proces-verbaal.¹⁸⁵

Mensenrechtelijke aspecten

In de huidige praktijk wordt AVR die tijdens het opsporingsonderzoek is vergaard, ook soms ter zitting getoond. Hier leveren de subpilots Verdachtenverhoren en Camerabeelden ten aanzien van het recht op privacy geen verschil met de huidige praktijk.¹⁸⁶

Redenen voor invoering van de wettelijke regeling

Het doel van de mogelijkheid om een verkort proces-verbaal op te maken door een opsporingsambtenaar is volgens de MvT doelmatigheidswinst.¹⁸⁷

8.2.2 Regels over AVR van het onderzoek ter terechtzitting en over de verbalisering ervan

Inhoud van de wettelijke regeling

Hiervoor is beschreven dat op grond van artikel 327a Sv een verkort proces-verbaal van de zitting mag worden opgemaakt, dat alleen moet worden uitgewerkt wanneer hoger beroep is ingesteld. De Innovatiewet Strafvordering maakt een ander type verkort proces-verbaal mogelijk: wanneer de zitting auditief of audiovisueel is opgenomen, kan worden volstaan met het opmaken van een verkort proces-verbaal (art. 566 Sv). Dit verkorte pv moet dan bij de processtukken worden opgenomen.¹⁸⁸ Een wezenlijk verschil met het verkorte pv in de zin van artikel 327a Sv is dat het verkorte pv in de zin van artikel 566 Sv in beginsel niet hoeft te worden uitgewerkt wanneer hoger beroep wordt ingesteld. Wanneer een verkort pv van de zitting wordt opgemaakt in het kader van een pilotproject is artikel 327a Sv namelijk niet van toepassing (art. 566 lid 3 Sv). In artikel 564 Sv is bepaald dat na schorsing van het onderzoek ter terechtzitting een verkort proces-verbaal kan worden opgemaakt, dat dan samen met de opname van de zitting bij de processtukken moet worden gevoegd. Daarvoor is wel vereist dat de verdediging en OvJ daarmee instemmen. Dat wordt relevant geacht

¹⁸⁵ *Kamerstukken II 2020/21*, 35869, nr. 3 (MvT), p. 63.

¹⁸⁶ *Kamerstukken II 2020/21*, 35869, nr. 3 (MvT), p. 27.

¹⁸⁷ *Kamerstukken II 2020/21*, 35869, nr. 3 (MvT), p. 60.

¹⁸⁸ Dat is ten aanzien van het proces-verbaal van de zitting 'oude stijl' ook het geval, omdat anders door een hogere instantie bijvoorbeeld niet kan worden vastgesteld of de vormvoorschriften in acht zijn genomen. Ten aanzien van die processen-verbaal bevat de wet echter geen bepaling die voeging bij de processtukken voorschrijft.

omdat vóór de schorsing mogelijk getuigen en deskundigen zijn gehoord en de zitting soms pas maanden later wordt hervat.¹⁸⁹

Het verkorte proces-verbaal van de zitting moet ten minste de volgende gegevens bevatten:

- De namen van de rechter(s) en de griffier;
- Uitspraken die niet in het vonnis zijn opgenomen; het gaat hierbij om beslissingen die tijdens de zitting worden genomen, zoals de beslissing op het verzoek van de verdediging om een getuige te mogen ondervragen (art. 287-288 Sv);
- Aantekeningen die op grond van de wet verplicht zijn, zoals de reden voor schorsing van het onderzoek ter terechtzitting (art. 281 lid 3) en strafeis van de OvJ (art. 311 Sv);
- Een summiere weergave van hetgeen ter zitting is voorgevallen.

Het belangrijkste verschil met de door artikel 138a Sv voorgeschreven inhoud van het verkorte proces-verbaal is dat in het verkorte pv een summiere weergave van het verloop van de zitting moet worden opgenomen. In het verkorte pv in de zin van artikel 138a Sv hoeft deze niet te worden opgenomen. Wat precies onder 'summier' wordt verstaan blijkt niet uit de parlementaire geschiedenis. Dit kan volgens artikel 566 lid 4 Sv nader worden geregeld in een amvb, maar in het Besluit innovatie strafvordering zijn hierover geen regels opgenomen.

Wanneer tegen een einduitspraak van de rechtbank hoger beroep is ingesteld, wordt dit behandeld door het gerechtshof. Bij de voorbereiding van de zitting in hoger beroep, kan de voorzitter van de kamer van het hof die de zaak behandelt, bepalen dat het in eerste aanleg opgemaakte verkorte proces-verbaal moet worden uitgewerkt (art. 568 Sv). Daarbij kan de opdracht worden beperkt tot uitwerking van alleen specifiek aangeduide relevant geachte delen van de opname van de zitting.¹⁹⁰ De voorzitter van de zittingscombinatie die de zaak in eerste aanleg heeft behandeld moet zo spoedig mogelijk bewerkstelligen dat een uitgewerkt proces-verbaal tot stand komt. Praktisch zal de uitwerking worden gemaakt door de griffier. Er is geen bepaling opgenomen voor het geval de zittingscombinatie in hoger beroep het wenselijk acht dat het verkorte proces-verbaal van de zitting in eerste aanleg wordt uitgewerkt.¹⁹¹

Ook van de zitting in hoger beroep kan in beginsel een verkort proces-verbaal worden opgemaakt wanneer een auditieve of audiovisuele opname van de zitting is gemaakt (art. 569 lid 1 Sv, tweede volzin). Dat is echter anders wanneer cassatieberoep is ingesteld. In dat geval moet een uitgewerkt proces-verbaal van de zitting worden opgesteld. Dit houdt verband met de wijze van procesvoering bij de Hoge Raad.¹⁹²

¹⁸⁹ *Kamerstukken II 2020/21, 35869, nr. 3 (MvT), p. 64.* De inhoud van de door deze personen afgelegde verklaringen kan relevant zijn voor bijvoorbeeld het innemen van standpunten bij pleidooi of requisitoir.

¹⁹⁰ *Kamerstukken II 2020/21, 35869, nr. 3 (MvT), p. 66.*

¹⁹¹ Ten aanzien van verkorte processen-verbaal van opsporingsambtenaren bevat de wet naast elkaar bepalingen over uitwerking die wenselijk wordt geacht door de voorzitter van de rechtbank (art. 561 Sv) en uitwerking die na aanvang van de zitting wenselijk is geacht door de zittingscombinatie (art. 563 Sv).

¹⁹² *Kamerstukken II 2020/21, 35869, nr. 3 (MvT), p. 67.*

Mensenrechtelijke aspecten

Het opnemen van de zitting maakt inbreuk op het recht op privacy van de personen die daar aanwezig zijn en in beeld komen en/of te horen zijn. Wanneer zittingen alleen auditief worden geregistreerd, zoals het uitgangspunt van de MvT is, is de impact op de privacy iets kleiner dan wanneer deze audiovisueel worden vastgelegd. Volgens de MvT zijn 'de gebruikelijke waarborgen' op de opname van toepassing, maar het is niet duidelijk op welke waarborgen daarbij wordt gedoeld. Wel wordt opgemerkt dat de rechter kan besluiten om af te zien van het opnemen van de zitting of extra waarborgen in te bouwen. Dat wordt als een bijzonder aandachtspunt van de subpilot gezien, dat ook in de evaluatie terug moet komen.¹⁹³

Redenen voor invoering van de wettelijke regeling

Specifiek ten aanzien van verkorte processen-verbaal van de zitting wordt in de MvT niet aangegeven wat het doel van de wettelijke regeling is. Het ligt echter voor de hand dat de wetgever ook hier doelmatigheidswinst voor ogen heeft gehad.

8.2.3 Regels over het gebruik van AVR als bouwsteen voor een bewezenverklaring

Inhoud van de wettelijke regeling

In artikel 567 Sv zijn opnamen van beeld en/of geluid als zelfstandig bewijsmiddel toegevoegd aan de lijst van wettige bewijsmiddelen van artikel 339 lid 1 Sv. Om zo'n opname voor het bewijs te kunnen gebruiken moet de korte inhoud daarvan wel ter zitting aan de orde zijn gesteld (art. 565 lid 1 jo. 301 Sv). Wanneer een AVR op grond van de Innovatiewet Strafvordering voor het bewijs wordt gebruikt mag de weg van de eigen waarneming van de rechter niet worden bewandeld, zo is in de MvT overwogen.¹⁹⁴ In de wet wordt dit niet tot uitdrukking gebracht. Ten aanzien van geschriften, die eveneens een zelfstandig bewijsmiddel opleveren (art. 344 Sv), wordt in de praktijk hetzelfde uitgangspunt gehanteerd.

Redenen voor invoering van de wettelijke regeling

In de MvT worden drie redenen genoemd voor het aanmerken van AVR als zelfstandig bewijsmiddel:

1. Recht doen aan het belang dat deze bronnen van informatie bij de bewijslevering in strafzaken inmiddels hebben gekregen.
2. De wens om in de wet tot uitdrukking te laten komen dat opnamen als wettig bewijsmiddel kunnen worden gebruikt zonder dat zij in alle gevallen op de terechtzitting vertoond of ten gehore gebracht moeten zijn.
3. Het belang van AVR bij de buitengerechtelijke afdoening van strafbare feiten.

Over het derde punt wordt in de MvT opgemerkt:

'Bij de schuldvaststelling in het kader van de buitengerechtelijke afdoening van strafbare feiten kunnen opnamen een belangrijke rol spelen. In gevallen waarin de schuld van de verdachte op basis van een dergelijke opname onomstreden kan worden vastgesteld, kan afdoening buiten de terechtzitting zeer voor de hand liggen. Dan is

¹⁹³ *Kamerstukken II 2020/21, 35869, nr. 3 (MvT), p. 28.* In de MvT zijn geen redenen genoemd waarom zou kunnen worden besloten om de zitting niet op te nemen.

¹⁹⁴ *Kamerstukken II 2020/21, 35869, nr. 3 (MvT), p. 62.*

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.¹⁹⁵

De wettelijke regeling sluit nauw aan bij de jurisprudentie van de Hoge Raad over het gebruik van de eigen waarneming van opnamen van beeld en/of geluid ter zitting, aldus de MvT.¹⁹⁶ Op grond daarvan hoeft AVR niet ter zitting afgespeeld te worden om bruikbaar te zijn voor het bewijs, mits ook de verdediging en het OM kennis hebben kunnen nemen van de AVR, de inhoud daarvan ter sprake is gebracht tijdens de zitting en de procespartijen geen bezwaar hebben gemaakt tegen het niet afspelen van de AVR. Het verschil met de regeling van de Innovatiewet Strafvordering is niet groot. Een verschil is uiteraard dat AVR op grond van de jurisprudentie van de Hoge Raad aan het bewijs meewerkt via het bewijsmiddel 'eigen waarneming van de rechter', terwijl op grond van de Innovatiewet Strafvordering sprake is van een afzonderlijk bewijsmiddel 'opname van beeld en/of geluid'. Dit lijkt geen praktische implicaties te hebben.

8.3 Nieuw Wetboek van Strafvordering

In Bijlage 4 bij dit rapport zijn de bepalingen opgenomen die betrekking hebben op de werkwijze waarbij een camerabeelden of opnames van verhoren of zittingen zijn opgenomen en daarvan een verkort pv is opgemaakt. Deze komen grotendeels overeen met de bepalingen uit de Innovatiewet Strafvordering, al zijn zij soms licht afwijkend geformuleerd. Er kunnen enkele verschillen worden geconstateerd.

- Ten aanzien van verhoren door opsporingsambtenaren is de verplichting toegevoegd om de verdachte of getuige ervan op de hoogte te stellen als een verhoor wordt opgenomen (art. 2.3.2 lid 2).
- In het (al dan niet verkorte) pv van verhoor moet het worden vermeld als het verhoor is opgenomen (art. 2.3.3 lid 1).¹⁹⁷
- Ook de RC kan bepalen dat het verhoor verkort wordt geverbaliseerd als van het verhoor een opname van beeld en/of geluid is gemaakt (art. 2.10.10 lid 6).¹⁹⁸
- Het opmaken van een verslag van een OM-hoorzitting – in verband met de uitvoering van een strafbeschikking – mag worden uitgesteld wanneer van die hoorzitting een opname van beeld en/of geluid is gemaakt (art. 3.3.4 lid 3).
- Er is een algemene bepaling opgenomen waarin is geregeld dat de rechtbank kan bepalen dat een opsporingsambtenaar of rechter-commissaris alsnog een volledig pv

¹⁹⁵ *Kamerstukken II 2020/21*, 35869, nr. 3 (MvT), p. 65.

¹⁹⁶ Het betreft HR 24 september 2019, ECLI:NL:HR:2019:1414, NJ 2019/465. Zie *Kamerstukken II 2020/21*, 35869, nr. 3 (MvT), p. 62 en 65.

¹⁹⁷ Deze eerste twee verschillen zijn marginaal van aard. Bij pilotwerkwijze wordt reeds aan deze bepalingen voldaan.

¹⁹⁸ Ten aanzien van het opnemen van verhoren van verdachten en getuigen door de RC en ten aanzien van het opnemen van het onderzoek ter zitting dan wel een OM-hoorzitting bevat de voorgestelde regeling geen bepalingen over het informeren van de verhoorde persoon en vermelding in het pv dat een opname is gemaakt. Voor dit verschil lijkt geen inhoudelijke rechtvaardiging te bestaan.

moet opmaken (art. 4.2.34). Deze bepaling is in art. 3.3.4 lid 3 van overeenkomstige toepassing verklaard op verslagen van hoorzittingen.

Overigens hoeft onder het nieuwe wetboek in beginsel geen proces-verbaal van de zitting meer te worden opgemaakt, ook niet als de zitting niet is opgenomen. De griffier moet aantekeningen van de zitting maken en deze hoeven alleen in bepaalde gevallen te worden uitgewerkt in een proces-verbaal. Een van de gevallen is dat hoger beroep wordt ingesteld. Onder het nieuwe wetboek komt het 'verkort pv van de zitting' in de zin van art. 138c en 327a Sv derhalve te vervallen.

Aan het overzicht van wettige bewijsmiddelen is in art. 4.3.8 een extra bewijsmiddel toegevoegd: 'een geluids- of beeldopname'.

9 Subpilot AVR Camerabeelden

9.1 Nulmeting

Ten behoeve van de nulmeting zijn twee rechercheurs van de eenheid Midden-Nederland, waar de pilot AVR niet is uitgevoerd, geïnterviewd. Ook is aan de respondenten van de politie, het OM en de Rechtspraak die bij de subpilot Camerabeelden zijn betrokken gevraagd naar de werkwijze die voorafgaand aan de pilot werd toegepast.

Buiten de pilot worden soms camerabeelden waarop het ten laste gelegde feit in beeld is gebracht of die daarmee samenhangen in het procesdossier gevoegd. Wanneer beelden beschikbaar zijn worden deze in beginsel echter niet als processtuk aangemerkt. Meestal wordt volstaan met het voegen van een pv waarin de beelden worden beschreven. Dat kan anders zijn wanneer de verdediging de inhoud van de het pv daarvan betwist. De informatievoorziening aan het OM en de Rechtspraak is in beginsel dus niet volledig, aangezien de primaire bron waarom het pv is gebaseerd niet standaard kan worden bekeken. Verbalisanten merken op dat het belangrijk is dat OM en Rechtspraak de beelden wel zelf bekijken, omdat het, zeker bij complexe situaties als openlijke geweldpleging (wie deed precies wat?) onmogelijk is om een volledige beschrijving te geven van hetgeen op de beelden te zien is. De beelden zelf zeggen meer dan de beschrijving ervan in woorden.

Het pv is doorgaans zeer uitgebreid, maar de inhoud ervan verschilt per verbalisant. Een geïnterviewde rechercheur gaf aan dat hij de volgende onderdelen in een pv camerabeelden opneemt:

- Aanleiding (waar gaat het onderzoek over en waar wordt naar gezocht op de beelden);
- Inleiding tot de beelden (hoe zijn de beelden verkregen, waarom zijn de beelden veiliggesteld, welke tijdsperioden zijn bekeken, wat is de strekking van de beelden?);
- Eigenschappen van de camera's en de beelden (reageerde camera op beweging of stond die permanent aan, loopt de tijdsaanduiding synchroon met de atoomklok, wat was het zichtveld van de camera?);
- Bevindingen (wat is op de beelden te zien?). Daarbij wordt per beschrijving de tijd aangegeven (tijdsaanduiding camera naast tijd atoomklok) en worden screenshots opgenomen.

Het beschrijven van camerabeelden is vaak een tijdrovende klus. Het is niet mogelijk om de werklust te bepalen per te verbaliseren AVR-bestand, omdat deze sterk afhankelijk is van de duur van de beelden, het aantal beelden en de complexiteit van wat op de beelden te zien is.

In beginsel worden geen compilaties van de camerabeelden gemaakt. Dat komt een enkele keer wel voor, als daardoor een beter beeld ontstaat van de gebeurtenissen die in beeld worden gebracht (zie 9.2.3). Het komt ook voor dat beelden als compilatie zijn aangeleverd door de partij die ze heeft aangeleverd. Personen die op beelden voorkomen, worden niet geblurd.

Als camerabeelden in het dossier zijn gevoegd, worden deze ook bekeken door officieren van justitie en rechters. Zij worden ook vaak (gedeeltelijk) afgespeeld ter zitting. Voor het bewijs wordt in beginsel gebruik gemaakt van het pv. Het is mogelijk om de beelden zelf aan het bewijs te laten meewerken, bijvoorbeeld wanneer de rechters daarop iets hebben

waargenomen dat niet in het pv is genoteerd. In dat geval is het bewijsmiddel de eigen waarneming van de rechter (art. 340 Sv).

9.2 Inrichting, uitvoering en bijstelling van de pilot

9.2.1 Selectie van zaken en aantal zaken

Selectie van zaken

In het Plan van aanpak is het type zaken bepaald waarin pilotwerkwijze kan worden toegepast. Uit het Plan van aanpak en een mailwisseling blijkt dat de volgende selectiecriteria worden gehanteerd:

Tabel 3: Selectiecriteria subpilots Camerabeelden en Verdachtenverhoren.

Type delict	overvallen op panden (winkels, banken, kantoorgebouwen, overige bedrijfspanden en woningen)
	geen gevoelige zaken
	geen (poging tot) moord/doodslag
Type verdachte	alleen meerderjarige verdachten
	zaken die voornamelijk door een meervoudige strafkamer worden be-recht
Type afhandeling	zaken waarin te verwachten is dat voorlopige hechtenis zal worden toegepast

Voor deze afbakening zijn de volgende redenen genoemd:

- Er is een grote kans dat beelden van (beveiligings)camera's beschikbaar zijn;
- De afwijking van het bestaande werkproces is zo klein mogelijk, omdat verhoren van verdachten in dit soort zaken over het algemeen al audiovisueel worden opgenomen;
- In dit soort zaken worden verdachten doorgaans gedagvaard, zodat een rechter over de zaak zal beslissen;
- De kans is groter dan bij sommige andere soorten delicten dat hoger beroep of cassatieberoep wordt ingesteld. Daardoor kan niet alleen ervaring met de pilotwerkwijze worden opgedaan in de procedure in eerste aanleg, maar ook in hoger beroep en eventueel cassatieberoep;¹⁹⁹
- Dit type zaken wordt doorgaans door een meervoudige strafkamer behandeld en een enkele keer door een politierechter. In het Plan van aanpak is ook aangegeven dat in de loop van de pilot de situatie zich zou kunnen voordoen dat te weinig zaken bij de politierechter worden aangebracht. In dat geval kan worden besloten om het type zaken uit te breiden;²⁰⁰
- Bij de politie is het aantal rechercheurs dat bij de pilot wordt betrokken beperkt, omdat dit type zaken wordt onderzocht door de Districtsrecherche of door een regionaal overvallenteam. Daardoor hoeven relatief weinig rechercheurs te worden opgeleid en is de aansturing gemakkelijk.

¹⁹⁹ Dit laatste blijkt niet uit het Plan van aanpak, maar wel uit interviews met leden van de Projectgroep.

²⁰⁰ Er is niet uitgelegd waarom dit een selectie criterium is. Later in de pilot lijkt het niet meer relevant te zijn geacht om ook zaken in de pilot te betrekken die door de politierechter worden behandeld.

Gedurende de uitvoering van de pilot zijn de selectiecriteria tweemaal verruimd, omdat bleek dat onvoldoende zaken als pilotzaak konden worden aangemerkt, waardoor de verwachting was dat het streefaantal van 60 rechterlijke uitspraken (zie hierna) niet zou worden behaald. In april 2023 is het selectie criterium uitgebreid met 'geweldpleging in de openbare ruimte'. In augustus 2023 is het type delict als selectie criterium helemaal losgelaten.

Weliswaar zijn ook van winkeldiefstallen vaak camerabeelden beschikbaar, maar het is onwenselijk gevonden om deze zaken in de pilot mee te nemen, omdat deze soort door een ander team van politie worden behandeld dan het team dat voor de pilotwerkwijze is geïnstrueerd,²⁰¹ terwijl er relatief weinig hoger beroep wordt ingesteld in dit type zaken.

Ook op een andere manier zijn de selectiecriteria verruimd. Aanvankelijk werden alleen zaken waarin zowel camerabeelden als registraties van verdachtenverhoren beschikbaar waren als pilotzaak aangemerkt. De officier van justitie kan sinds de verruiming bepalen dat ook zaken waarin geen camerabeelden beschikbaar zijn, maar wel een registratie van het verhoor van een verdachte, als pilotzaak worden behandeld. Dat wordt wel als uitzondering gezien. Het streven blijft bestaan om zaken te selecteren waarin zowel camerabeelden als registraties van verdachtenverhoren beschikbaar zijn.

De gedachte was bij de start van de pilot dat de subpilots Camerabeelden en Verdachtenverhoren in dezelfde zaken zouden worden toegepast. Wanneer in een zaak camerabeelden beschikbaar zouden zijn en een verdachte verhoord zou worden, zou de werkwijze van beide subpilots dus in die zaak worden toegepast. Dat is in de meeste zaken ook gebeurd. Er zijn echter zaken geweest waarin alleen de pilotwerkwijze ten aanzien van verdachtenverhoren of alleen de pilotwerkwijze ten aanzien van camerabeelden is toegepast. Dat kwam onder meer doordat niet in alle zaken waarin camerabeelden beschikbaar waren ook een verdachte is aangehouden.

Aantal zaken

Volgens het Plan van aanpak was het streven om in totaal 60 zaken de strafrechtssketen te laten doorlopen, tot en met de uitspraak van de rechtbank in eerste aanleg. Deze zaken zouden gelijkelijk worden verdeeld over de twee betrokken rechtbanken. De verwachting was dat in meer dan de helft van deze zaken hoger beroep zou worden ingesteld. Het streven van de strafrechtssketenpartners was dat binnen de pilotperiode ook zaken aan de Hoge Raad zouden worden voorgelegd.

Het streefaantal aan pilotzaken is niet behaald.²⁰² Op 1 juli 2024 waren 20 zaken als pilotzaak behandeld door de Districtsrecherche Noord-Holland Noord²⁰³ en 9 zaken door de Districtsrecherche Twente. In totaal waren op dat moment dus 29 zaken door de politie als pilotzaak behandeld.²⁰⁴ Er zijn verschillende redenen voor het achterblijvende aantal zaken. Ten eerste zijn er overvalzaken waarin weliswaar beeldmateriaal beschikbaar is, maar nog geen verdachte is aangehouden, zodat vervolging nog niet mogelijk was. Ten tweede vallen

²⁰¹ Winkeldiefstallen worden opgespoord door VVC-teams, die vallen onder de Basisteams, terwijl overvallen en straatroven worden opgespoord door teams van de Districtsrecherche.

²⁰² Zie 7.3 voor de consequenties van deze beperking voor de mogelijkheid om conclusies te trekken.

²⁰³ Om meer zaken binnen de pilot te kunnen betrekken, is in de loop van de pilot een tweede team van de Districtsrecherche Noord-Holland Noord toegevoegd aan de pilot.

²⁰⁴ Daarmee wordt bedoeld dat de werkwijze van de subpilot Camerabeelden of van de subpilot Verdachtenverhoren is toegepast of – in de meeste zaken – beide werkwijzen.

zaken met minderjarige verdachten buiten de pilot, terwijl in enkele overvalzaken sprake was van minderjarige verdachten.

Bij de rechtbank Noord-Holland zijn tot 1 juli 2024 9 vonnissen in pilotzaken geweest en bij de rechtbank Overijssel 8. In totaal zijn dit 17 zaken. Dit aantal is lager dan het aantal zaken dat door de politie als pilotzaak is aangemerkt. Hiervoor kunnen twee verklaringen worden gegeven. Ten eerste vindt de behandeling door de rechtbank noodzakelijkerwijs pas later plaats dan het onderzoek dat door de politie wordt uitgevoerd. Wanneer een zaak meer aan het einde van de pilotperiode in behandeling is genomen door de politie, kan deze mogelijk niet meer binnen de pilotperiode op zitting worden behandeld. Ten tweede is het voorgekomen dat een zaak door de politie weliswaar als pilotzaak was aangemerkt, maar de verdachte niet werd aangehouden.

Er is veel minder vaak hoger beroep ingesteld dan was verwacht. Bij het gerechtshof Amsterdam is tegen twee vonnissen hoger beroep ingesteld. In 1 zaak is het appel ingetrokken. De andere zaak is niet binnen de pilotperiode door het gerechtshof behandeld. Dit heeft te maken met de tijd die noodzakelijkerwijs verstrijkt tussen het instellen van hoger beroep en de behandeling van de zaak. De stukken moeten vanuit de rechtbank naar het hof worden gezonden, mogelijk moet een verkort vonnis worden uitgewerkt en de behandeling van de zaak moet worden ingepland. Tegen vonnissen van de rechtbank Overijssel is in geen van de pilotzaken hoger beroep ingesteld. Dit betekent dat in geen enkele zaak ervaring is opgedaan met de pilotwerkwijze in de procedure in hoger beroep en logischerwijs ook niet met de behandeling in cassatie.

9.2.2 Opleiding, instructie en informatie

De politie heeft een bijeenkomst georganiseerd die het karakter van een werkinstructie had. Hierbij is de pilot werkwijze besproken. Er is onder andere aandacht besteed aan het verkort verbaliseren, het gebruik van het voetpedaal (zie hierna onder 9.2.3) en de wijze waarop de beelden naar het OM zouden worden verzonden. Verder heeft er een soort intervisie plaatsgevonden in groepssessies waarbij ook de betrokken OvJ's aanwezig waren. Daarbij zijn ook de resultaten van de tussenevaluatie besproken.

Het OM en de Rechtspraak hebben niet voorzien in een vorm van opleiding. Bij het OM zijn OvJ's en parketsecretarissen die waren aangewezen om deel te nemen aan de pilot wel betrokken bij de bepaling van de invulling van de pilot. De rechters die betrokken waren bij de pilot hebben een schriftelijke werkinstructie ontvangen.

Aan advocaten is een informatiebrochure gestuurd waarin uitleg is gegeven over de werkwijze van de pilot. Wanneer een zaak is geselecteerd als pilotzaak heeft de advocaat van de verdachte daar een afzonderlijk bericht van ontvangen.

9.2.3 Inrichting en uitvoering van de pilot

Opvragen, bewerken en opslaan van camerabeelden

Camerabeelden zijn afkomstig van camera's van gemeenten, bedrijven en particulieren. Het kan gaan om beveiligingscamera's op straat, maar bijvoorbeeld ook om een Ring Video Deurbel. De technische kwaliteit van de opgevraagde camerabeelden, zoals het aantal pixels per beeld, loopt sterk uiteen en is afhankelijk van de systemen waarmee de beelden zijn gemaakt. De inhoudelijke kwaliteit van de beelden wordt bepaald door de omstandigheden waaronder de beelden zijn vastgelegd, zoals hoeveelheid licht, aanwezigheid van neerslag

en de afstand tussen de camera en de vastgelegde gebeurtenis. Beide aspecten van de kwaliteit kunnen niet worden beïnvloed. Wanneer beelden worden opgevraagd, zijn deze immers al vastgelegd.

Er wordt naar gestreefd om over een zo beperkt mogelijke periode beelden op te vragen, zodat alleen relevante beelden worden aangeleverd. Wat relevant kan zijn, is afhankelijk van de specifieke zaak en wat daar op het moment van vorderen van de beelden over bekend is. Als een bedrijf is overvallen, volstaat het soms om alleen een paar minuten beeldmateriaal op te vragen. Als het vermoeden bestaat dat er een dag eerder een voorverkenning is geweest, kan het echter relevant zijn om meer beelden op te vragen en over een ruimere periode. Wanneer de beelden zijn verzameld, worden deze uitgekeken om te bepalen welke beelden en welke delen ervan daadwerkelijk relevant zijn. Beelden kunnen niet alleen relevant zijn als het strafbare feit daarop te zien is, maar bijvoorbeeld als een persoon (mogelijk de verdachte) met een bepaald signalement of een auto op een bepaalde tijd op een bepaalde plaats is geweest.

Wanneer bepaald is welke camerabeelden en welke onderdelen daarvan relevant zijn, loopt de werkwijze vervolgens uiteen. Soms is een compilatie gemaakt van de relevante beelden. Dat lijkt bij de eenheid Noord-Holland relatief vaker te zijn gebeurd dan bij de eenheid Oost-Nederland. In de beleidsdocumenten die wij ter beschikking hebben gekregen komt het maken van een compilatie niet ter sprake. Bij de eenheid Noord-Holland is met het OM de afspraak gemaakt dat in het kader van de pilot compilaties worden gemaakt wanneer dat nuttig is. Die afspraak is ook uitgevoerd. Bij de eenheid Oost-Nederland zijn weinig compilaties gemaakt in pilotzaken. De digitale rechercheurs bij de DR Twente beschikken niet over de vereiste beeldverwerkingssoftware, waardoor het werk moet worden uitbesteed aan de afdeling Beeldverwerking. Mogelijk is dit een reden waarom weinig compilaties zijn gemaakt.

Een compilatie bestaat uit achter elkaar geplaatste beelden, die elkaar in de tijd opvolgen. Het komt echter ook voor dat beelden van één gebeurtenis, die vanuit verschillende camerastandpunten is vastgelegd, in één beeld worden samengevoegd. Een compilatie wordt in beginsel alleen gemaakt wanneer dat nuttig is. Wanneer bijvoorbeeld sprake is van relatief korte beelden heeft het maken van een compilatie nauwelijks meerwaarde, terwijl het maken ervan wel tijd kost. Het komt overigens ook voor dat de camerabeelden al in compilatievorm worden aangeleverd aan de politie. Wanneer een compilatie wordt gemaakt is deze nog niet altijd beschikbaar wanneer de verdachte wordt voorgeleid aan de RC. Wanneer geen compilatie wordt gemaakt, levert de politie in beginsel alleen de beelden aan waarop iets waar te nemen is dat van belang kan zijn voor de waarheidsvinding. Een RC van de rechtbank Overijssel heeft echter aangegeven dat hij in een pilotzaak een paar uur camerabeelden heeft ontvangen.

Personen die op de beelden te zien zijn, worden niet geblurd (vervaagd). Dat is een bewuste keuze, die in 9.3.5 wordt toegelicht.

Camerabeelden worden in uiteenlopende bestandsformaten aangeleverd. Het bestandsformaat is afhankelijk van het gebruikte camerasysteem. De politie kan de beelden afspelen, ongeacht in welk bestandsformaat ze zijn aangeleverd. Dat is anders voor OM en Rechtspraak. Wanneer beelden bij de processtukken worden gevoegd is de werkafspraken daarom dat zij worden omgezet naar één standaardformaat: MP4. Praktisch gebeurt meestal ook. Het is eenmaal voorgekomen dat een onjuist bestandsformaat is aangeleverd. Ook is tweemaal een onjuiste codec bij het MP4-bestand aangeleverd, waardoor de bestanden niet

konden worden afgespeeld.²⁰⁵ Dit leidde ertoe dat reeds verzonden bestanden opnieuw moesten worden verstuurd.

Uit het voorgaande blijkt dat dikwijls verschillende keren nieuwe versies van de aangeleverde oorspronkelijke camerabeelden worden gemaakt. Er worden immers vaak selecties en compilaties gemaakt en de beelden worden omgezet naar een ander bestandformaat. Alle versies worden opgeslagen. Vaak gebeurt dat in het Transferium, wat een digitale opslagruimte is waar de politie uiteenlopende soorten bestanden opslaat. Soms worden de beelden in een (digitale) onderzoeksmap van het desbetreffende onderzoek geplaatst. De beelden kunnen alleen worden geraadpleegd door personen met de juiste autorisatie.

Verzending van camerabeelden en controle van de integriteit ervan

De beelden worden door de politie naar een parketsecretaris bij het OM gestuurd. Daarvoor wordt gebruik gemaakt van SecureTransfer. Het OM plaatst de beelden op de eigen servers, checkt of de beelden inhoudelijk met de zaak overeenkomen, en distribueert deze vervolgens, ook met SecureTransfer, naar de Rechtspraak. Het is niet mogelijk om de beelden in GPS, het dossiersysteem van het OM, te plaatsen.

Het OM stuurt de beelden door naar de Rechtspraak. Praktisch betekent dit dat de beelden naar de griffier van het kabinet RC worden gestuurd. Een griffier bij het kabinet RC zet de beelden klaar in een dossier voor de RC en plaatst de beelden ook in Divos, het systeem dat rechters gebruiken voor het raadplegen van digitale procesdossiers. Advocaten ontvangen de beelden van het OM, eveneens via SecureTransfer. Dat is in theorie ook het geval ten aanzien van slachtoffers of medewerkers van Slachtofferhulp Nederland, maar in de pilot is door hen niet verzocht om beelden toe te zenden.

In de Principiële voorverkenning is veel aandacht besteed aan waarborgen voor de integriteit van de aangeleverde beelden. Dat was een relevant thema, omdat onder de pilot de beelden zelf als bewijsmiddel kunnen worden gebruikt. Het uitgangspunt van de pilot was dat de integriteit zou worden gecontroleerd door de hashwaarde van het ontvangen beeldbestand vast te stellen en te vergelijken met de hashwaarde van het verzonden bestand. Een hashwaarde is een waarde die uit een aantal tekens bestaat en wordt berekend aan de hand van de numerieke waarden van het beeldbestand. Er bestaan verschillende standaarden voor de bepaling van een hashwaarde. Binnen de strafrechtsketen werd aanvankelijk gebruik gemaakt van SHA-256, waarbij een code wordt gegenereerd die uit 256 tekens bestaat. Gedurende de voorbereidende gesprekken werd de standaard gewijzigd naar SHA-512. De gedachte was dat de politie een bestand vergezeld van de bijbehorende hashwaarde naar het OM zou sturen, het OM de hashwaarde van het ontvangen bestand zou bepalen en die zou vergelijken met de bijgeleverde hashwaarde. Hetzelfde zou gebeuren wanneer het OM het bestand doorstuurt naar de Rechtspraak. Als de hashwaardes overeenkomen betekent dat dat de beide bestanden identiek zijn en dat er dus niets aan is gewijzigd tussen de twee partijen.

Uiteindelijk zijn door het OM en de Rechtspraak echter geen hashwaardes bepaald. Daarvoor bestaan verschillende redenen. Ten eerste bleek de Rechtspraak niet in staat te zijn om hashwaardes te berekenen, omdat daarbij gebruik moet worden gemaakt van software die niet bruikbaar is wanneer een bestand in Divos is opgenomen. Ten tweede was het lastig om de hashwaarde te bepalen, omdat van de beeldbestanden een hashwaarde was berekend op

²⁰⁵ Codecs geven aan op welke wijze geluid en beeld worden omgezet naar bytes en andersom.

grond van SHA-256, terwijl de standaard inmiddels was gewijzigd naar SHA-512, waardoor alle hashwaardes opnieuw zouden moeten worden berekend. Ten derde rees na verloop van tijd de vraag of de gedachte van het controleren van de integriteit was bedoeld om vertrouwen in de integriteit te bevestigen of voortkwam uit een basisgevoel van wantrouwen. Daarbij werd erop gewezen dat er ook vóór de pilot al beelden naar het OM en de Rechtspraak werden gestuurd en daarbij geen controle op hashwaardes plaatsvond.²⁰⁶ Ook wordt geen controle aan de hand van hashwaardes uitgevoerd ten aanzien van digitale processen-verbaal, terwijl integriteit ook daarbij van belang is. Ten vierde kan, in geval er reden is om te denken dat de beelden niet integer zijn, al dan niet op verzoek van een advocaat, een onderzoek worden ingesteld. Omdat elke bewerking van de beelden wordt vastgelegd, kan een digitaal spoor worden gevolgd tot aan de oorspronkelijk uit het camerasysteem verstrekte beelden. Overigens kan door de politie niet worden gegarandeerd dat de beelden die zijn verstrekt door de persoon die toegang heeft tot de camera, overeen komen met de in het systeem vastgelegde beelden.

Verbalisering

Om de camerabeelden te verbaliseren worden deze door de politie uitgekeken. Daarvoor worden 27 inch schermen gebruikt, waardoor details goed te zien zijn. Van de beelden wordt bij de pilotwerkwijze een verkort pv opgemaakt. Dit verkorte pv is echter vrij uitgebreid. Rechters van de rechtbank Overijssel en een officier van justitie in Noord-Holland geven aan nauwelijks verschil te zien tussen de pilot-pv's en de traditionele pv's. Officieren in Oost-Nederland schatten in dat het ongeveer 2/3 van de omvang van een uitgewerkt pv heeft. Een rechercheur van de politie in Noord-Holland schetst een ander beeld. Het verkorte pv is volgens deze respondent 'veel korter'. Zijn inschatting, gebaseerd op de hoeveelheid tijd die het kost om het pv te maken, is dat het verkorte pv ongeveer een kwart van de omvang van een volledig pv heeft. Ook een parketsecretaris uit Noord-Holland geeft aan dat het verkorte pv veel korter is.

Volgens degenen die de verkorte pv's als substantieel korter beschrijven worden de gebeurtenissen minder gedetailleerd beschreven, worden gebeurtenissen die wel in beeld komen maar vermoedelijk niet relevant zijn weggelaten en wordt de aanleiding voor het strafbare feit minder uitvoerig beschreven. Net als in een volledig pv worden in het verkorte pv duidingen opgenomen van de waargenomen feiten en omstandigheden. Zo wordt onderbouwd waarom een verbalisant ervan uitgaat dat het voorwerp dat een persoon vast heeft een vuurwapen is. Een parketsecretaris gaf aan dat het fijn is dat gedragingen minder in detail worden geverbaliseerd, omdat sommige details niet noodzakelijk zijn. Het gaat dan bijvoorbeeld om de beschrijving hoe iemand een stomp tegen zijn hoofd krijgt. Dat kan in meer of minder detail. Details kunnen nuttig zijn, maar zijn soms overbodig. Uit de interviews komt naar voren dat er in het algemeen verschil in stijl van verbaliseren bestaat tussen verbalisanten. Sommige verbalisanten beschrijven gedragingen gedetailleerder dan anderen, ook buiten de pilot.

In de MvT is aangegeven dat zou worden geëxperimenteerd met verschillende vormen van verkorte pv's.²⁰⁷ Dat is binnen de pilot niet gebeurd. Wel is voorafgaand aan de pilot een simulatie uitgevoerd met verschillende verbaliseringsvormen, waar uiteindelijk één vorm uit is gekozen om de pilot mee uit te voeren. Van de mogelijkheid die in de MvT is genoemd om

²⁰⁶ Op zichzelf zou dat een aanleiding kunnen vormen om ook in die gevallen hashwaardes te vergelijken.

²⁰⁷ *Kamerstukken II 2020/21*, 35869, nr. 3 (MvT), p. 21 en 55.

het verkorte pv op te nemen in het loop-pv (pv van relaas),²⁰⁸ is in de pilot geen gebruik gemaakt.

Volgens afspraken met de rechtbank Noord-Holland zouden tijdsaanduidingen in het verkorte pv worden vermeld, om snel naar relevante passages te kunnen zoeken. Volgens de politie in Noord-Holland worden de tijdsaanduidingen standaard opgenomen. Een RC in de rechtbank Noord-Holland gaf echter aan dat deze in de zaken die zij heeft behandeld, alleen in het begin van de pilot werden opgenomen en later niet meer, ook niet nadat zij daar nog een keer expliciet om had gevraagd. Mogelijk kan dit worden verklaard doordat gedurende de pilot een tweede team van de eenheid Noord-Holland de pilotwerkwijze is gaan toepassen. Het is denkbaar dat niet alle werkafspraken zijn doorgegeven.

Volgens de wettelijke regeling kan de rechtbank opdracht geven om een verkort pv uit te werken. Van die mogelijkheid is geen gebruik gemaakt. De reden hiervoor is dat de pv's vrij uitvoerig zijn en de inhoud kan worden gecontroleerd aan de hand van de camerabeelden zelf.

Bekijken van de beelden door procesdeelnemers

De OvJ's, parketsecretarissen, zittingsrechters en gerechtsjuristen die zijn geïnterviewd, hebben aangegeven de camerabeelden te bekijken als die bij de processtukken zitten. Wanneer een compilatie is gemaakt, kost het bekijken van de beelden vrij weinig tijd. Als rechters de camerabeelden hebben bekeken, hebben zij dat soms selectief gedaan. Sommige RC's hebben in het kader van de pilot geprobeerd om de beelden (selectief) te bekijken, maar daar was niet altijd tijd voor. RC's werken onder grote tijdsdruk en krijgen de dossiers pas kort voor een voorgeleiding aangeleverd. Het is dan feitelijk soms niet mogelijk om de beelden te bekijken, in het bijzonder wanneer geen compilatie is aangeleverd maar meer losse beelden en die beelden lang duren. Voor RC's is het cruciaal dat tijdsaanduidingen worden opgenomen in het verkorte pv, omdat ze anders de beelden integraal moeten bekijken. Als een zaak pro forma wordt behandeld bekijken de rechters en griffier de beelden niet, omdat daar niet voldoende tijd voor is. Ten aanzien van voorgeleidingen en pro forma-zittingen wordt door respondenten aangegeven dat het bekijken van de beelden doorgaans minder relevant is, omdat de ernstige bezwaren die moeten kunnen worden aangenomen om een verdachte in voorlopige hechtenis te houden, over het algemeen kunnen worden gebaseerd op andere bewijsmiddelen, zoals een aangifte. De RC's die wij hebben gesproken hebben nog geen ervaring opgedaan met de beoordeling van onderzoekswensen of het afnemen van verhoren in pilotzaken.

Wanneer een zaak inhoudelijk wordt behandeld worden de beelden bij de rechtbank Noord-Holland aan het begin van de zitting getoond, in het kader van het voorhouden van de stukken. De rechters in de rechtbank Overijssel die wij hebben gesproken hebben dit in beginsel niet gedaan. Beelden zijn door hen alleen ter zitting afgespeeld wanneer daar een bijzondere aanleiding voor was, zoals een verzoek van de verdediging. Wanneer uit een pv van verhoor van de verdachte blijkt dat de camerabeelden tijdens het verhoor aan de verdachte zijn getoond, wordt door een van de geïnterviewde rechters van de rechtbank Overijssel minder noodzaak gezien om de beelden ter zitting af te spelen. Deze rechter merkte op dat het zien en horen van opnames van een strafbaar feit ter zitting veel impact kan hebben op

²⁰⁸ *Kamerstukken II 2020/21, 35869, nr. 3 (MvT), p. 58.*

slachtoffers en dat dit een factor is hij meeweegt bij de beslissing om camerabeelden wel of niet ter zitting af te spelen.

9.2.4 Voldaan aan randvoorwaarden evaluatiekader?

Er is grotendeels voldaan aan de randvoorwaarden voor de start van de pilot die in het evaluatiekader dat AEF heeft opgesteld, zijn genoemd:

- De wettelijke normering is in acht genomen.
- Er zijn geen problemen geconstateerd ten aanzien van de integriteit, authenticiteit en betrouwbaarheid van de opnamebestanden.
- De privacy van de personen op de beelden is voldoende gewaarborgd.
- Het ter beschikking stellen van de opnames aan de procesdeelnemers is niet vlekkeloos verlopen. Het uitwisselen van opnamebestanden mislukte soms. Ook werden soms bestandsformaten toegestuurd die niet konden worden geopend.
- Bij de DR Twente lijken aanvankelijk onvoldoende middelen beschikbaar te zijn geweest om compilaties te maken. Er was behoefte aan hardware (computers) en software om compilaties te kunnen maken.
- Er lijken voldoende medewerkers beschikbaar te zijn geweest om de pilotbevoegdheden feitelijk toe te passen, zij het dat er bij de DR Twente niet voldoende digitaal rechercheurs lijken te zijn geweest met expertise om compilaties te maken.²⁰⁹

9.2.5 Bijstelling van de pilotwerkwijze

In 9.2.1 is aangegeven dat de selectiecriteria in de loop van de pilot tweemaal zijn verruimd. De pilotwerkwijze is niet op andere manieren gewijzigd.

9.3 Resultaten, effecten en waardering

9.3.1 Kwaliteit en volledigheid van opnamen en verslaglegging

De kwaliteit van de opnamen van beveiligingscamera's loopt uiteen. Het maakt bijvoorbeeld verschil of beelden door een beveiligingscamera of door een Ringdeurbel zijn gemaakt, en wat de afstand was tussen de camera en de vastgelegde gebeurtenis. De kwaliteit van de beelden is een gegevens. Deze is niet te beïnvloeden door de politie.²¹⁰

Als de beelden ruim genoeg zijn opgevraagd zijn alle relevante beeldbestanden beschikbaar. Die bestanden bevatten echter dikwijls onderdelen die voor de beoordeling van het strafbare feit niet relevant zijn, bijvoorbeeld omdat de eerste minuten van een opname nog niets relevant te zien is. De politie stelt in beginsel alleen de relevante beelden ter beschikking aan het OM. Daartoe wordt een selectie gemaakt. Er zijn geen aanwijzingen dat die selectie soms te krap is, in de zin dat relevante onderdelen van beelden niet zijn geselecteerd.

Wanneer een compilatie is gemaakt van beelden die vanuit meer camerastandpunten zijn gemaakt levert dat een vollediger beeld van een incident op dan wanneer losse beelden

²⁰⁹ AEF 2021.

²¹⁰ De authenticiteit van de beelden zou wel een belangrijk aandachtspunt moeten zijn voor de politie, in het bijzonder wanneer de herkomst van de beelden minder duidelijk is. Er moet rekening worden gehouden met de mogelijkheid dat beelden zijn bewerkt. Zie over het risico van *deepfake*beelden Klaar 2023.

worden bekeken, omdat de beelden van de ene camera in samenhang met de beelden van de andere camera's kunnen worden bekeken.

De verkorte pv's van camerabeelden zijn volgens OvJ's, parketsecretarissen en rechters vrij uitvoerig. De passages die voor de beoordeling van het ten laste gelegde feit relevant zijn, worden beschreven. Dat gebeurt niet uitputtend, in de zin dat alle details worden genoemd. Een geïnterviewde rechercheur gaf aan dat dit ook niet mogelijk is. Op beelden is zoveel te zien dat keuzes moeten worden gemaakt. Veel details zijn niet relevant. Een parketsecretaris vindt de verkorte pv's prettiger dan volledige pv's omdat handelingen in volledige pv's soms nodeloos gedetailleerd worden beschreven.

Officieren van justitie en zittingsrechters bekijken de camerabeelden. Dat vinden zij soms noodzakelijk omdat het pv de beelden niet volledig beschrijft. Het verkorte pv in combinatie met de beelden geeft wel een compleet beeld. Daarnaast wordt door veel respondenten aangegeven dat beelden worden bekeken omdat deze meer zeggen dan geschreven woord. Aan de hand van beelden is bijvoorbeeld de heftigheid van een incident veel beter te beoordelen dan aan de hand van geschreven tekst. Ook emoties van omstanders kunnen daarbij relevant zijn. Respondenten van de politie, het OM en de Rechtspraak hebben aangegeven dat zij zich kunnen voorstellen dat het bekijken van camerabeelden door rechters kan leiden tot andere straftoemeting (hogere of lagere straf) dan wanneer alleen het pv van de camerabeelden wordt gelezen. De reden daarvoor is dat de beelden een andere indruk kunnen geven van de impact van het gebeurde dan een geschreven verslag.

Het verkorte pv wordt door OvJ's en rechters als een belangrijk document gezien. Niet alleen omdat aan de hand daarvan door de beelden kan worden gescrold als het pv tijdsaanduidingen bevat, maar ook omdat veel waarde wordt gehecht aan hetgeen de rechercheurs op de beelden waarnemen. Zowel volgens rechters als volgens rechercheurs zijn rechercheurs beter in staat zijn om beelden te analyseren dan OvJ's en rechters. Dat komt door hun ervaring en door de betere beeldschermen die zij tot hun beschikking hebben. Ervaring heeft niet alleen betrekking op ervaring met het bekijken van beelden, maar ook op ervaring met een specifieke verdachte. Zo wordt soms aangegeven dat een rechercheur een bepaalde persoon op de beelden aan bepaalde kenmerken herkent als de verdachte, omdat deze rechercheur bekend is met het uiterlijk en gedrag van deze verdachte op grond van ervaring in andere zaken. Dergelijke duidingen geven rechters belangrijke informatie.

9.3.2 Integriteit van opnamebestand

Volgens de uitgangspunten van de Principiële voorverkenning zou de ontvanger van AVR-bestanden de hashwaarde daarvan moeten bepalen en moeten vergelijken met de hashwaarde die de verzender heeft opgegeven. In de praktijk wordt dit niet altijd gedaan. Volgens de evaluatieformulieren van de politie verschilt het per politieregio of er wel of geen sprake is van het berekenen van hashwaardes. In 9.2.3 is uiteengezet wat de redenen daarvoor zijn.²¹¹ Dat de integriteit niet wordt onderzocht betekent niet dat de integriteit problematisch is. Er zijn geen indicaties dat het voorkomt dat beelden van de ontvanger niet overeenkomen met beelden van de verzender. In de evaluatieformulieren van de politie wordt aangegeven dat het vastleggen in een pv wat de rechercheur ziet op de beelden ook een waarborg voor de integriteit is.

²¹¹ Onze indruk is dat een hashwaardenvergelijking vrij eenvoudig zou moeten kunnen worden uitgevoerd.

Een belangrijke kanttekening hierbij is dat in de praktijk voorafgaand aan de pilot de integriteit van camerabeelden nooit is bepaald aan de hand van hashwaardes, terwijl ook toen camerabeelden in dossiers werden gevoegd. De controle van de integriteit van camerabeelden hangt daarom niet per se samen met de pilot, maar had ook voorafgaand aan de pilot een punt van aandacht kunnen zijn. Een tweede kanttekening is dat procesdossiers bestaan uit grote hoeveelheden digitale documenten, hoofdzakelijk processen-verbaal. Het bepalen van de hashwaardes van al deze bestanden is alleen mogelijk als dit volledig geautomatiseerd zou kunnen. De gebruikte systemen voorzien niet in deze mogelijkheid.

9.3.3 Technische werkbaarheid

Wanneer camerabeelden onder de pilot bij de processtukken worden gevoegd, worden deze in beginsel door de politie via SecureTransfer verstuurd naar een parketsecretaris bij het OM. Bij het arrondissementsparket Noord-Holland stuurt de parketsecretaris de bestanden door aan de afdeling Preventieven van het OM. Deze afdeling verstuurt de bestanden aan de griffie van het kabinet RC en aan de advocatuur. Voor het versturen aan het kabinet RC en aan advocaten wordt in beginsel eveneens SecureTransfer gebruikt. Door de griffie van het kabinet RC worden de bestanden in Divos geplaatst.

De verzending via SecureTransfer lukt niet altijd. Sommige respondenten hebben de indruk dat problemen hierbij worden veroorzaakt door bepaalde instellingen aan de kant van de ontvanger. Als het ontvangen van de camerabeelden via SecureTransfer niet lukt wordt uitgeweken naar andere technische mogelijkheden. Er is dan gebruik gemaakt van een bestandenpostbus en van verzending via een *cloudlink*. Een RC merkte op dat de verzending via de *cloud* vermoedelijk niet voldoet aan de waarborgen die binnen de Rechtspraak worden gesteld aan privacy en veiligheid.

Ook als de verzending via SecureTransfer altijd feilloos zou werken zou deze werkwijze echter volgens geen enkele respondent geschikt zijn om op grotere schaal te gebruiken. De reden daarvoor is dat het een tijdrovende en foutgevoelige klus is om de bestanden handmatig te uploaden en te downloaden. Volgens een medewerker van de griffie van het kabinet RC duurt het gemiddeld 10 minuten voordat een bestand is gedownload. Het is enkele keren voorgekomen dat het aangeleverde bestandsformaat niet kon worden verwerkt in Divos, dat alleen bestanden in MP3 of MP4 aan kan. Het bestand was dan ofwel in een ander bestandsformaat aangeleverd ofwel met onjuiste codecs.²¹² Ook is het voorgekomen dat het bestand te groot bleek te zijn om te kunnen ontvangen. In dat geval moet de hele operatie opnieuw worden uitgevoerd, mogelijk met een alternatieve manier van verzenden, met de dan hopelijk wel te verwerken bestanden.

9.3.4 Functioneren van opnamen als processtukken

Wanneer camerabeelden als processtukken worden aangemerkt worden deze in het dossier gevoegd. Nadat de beelden zijn toegezonden aan het OM worden zij op een netwerkschijf geplaatst. Dat is volgens OvJ's een enorm voordeel ten opzichte van de reguliere werkwijze, waarbij beelden vaak op een DVD of USB-stick worden aangeleverd. Het voordeel is erin gelegen dat de beelden vanaf de eigen desktop kunnen worden afgespeeld. Dat is anders bij DVD's en (beveiligde) USB-sticks. Om beelden die daarop staan te kunnen afspelen, is het noodzakelijk om bij de ICT-afdeling een speciale laptop op te halen en daarna terug te

²¹² Codecs geven aan op welke wijze geluid en beeld worden omgezet naar bytes en andersom.

brenge. Het organiseren hiervan kost meer tijd dan het bekijken van de camerabeelden. Bovendien zijn niet op iedere locatie binnen een parket zulke laptops beschikbaar. Hoewel het OM processtukken opslaat in het dossiersysteem GPS, is dat ten aanzien van audiovisuele registraties niet mogelijk.

RC's ontvangen ten behoeve van voorgeleidingen camerabeelden in een digitaal dossier. Ook zittingsrechters werken met digitale dossiers. In het dossiersysteem dat zij gebruiken, Divos, kunnen camerabeelden wel worden opgenomen en onder de pilot gebeurt dat ook.

9.3.5 Bruikbaarheid van verkort pv's en opnamen voor de berechting

Er zijn geen verschillen met betrekking tot de mogelijkheden tot het voorhouden van de processtukken ter zitting ten opzichte van de praktijk buiten de pilot. Wanneer de opname ter zitting is getoond en als bewijsmiddel is gebruikt, zijn de verkorte pv's niet steeds voorgehouden.

9.3.6 Rechtswaarborgen

Recht op privacy

Een belangrijke rechtswaorborg waarover in het kader van de pilot veel discussie is gevoerd is het recht op privacy. Op camerabeelden kunnen personen zichtbaar zijn die niets met het strafbare feit waarvoor wordt vervolgd te maken hebben. Als camerabeelden bij de processtukken worden gevoegd, worden ook beelden van de toevallig aanwezige personen (hierna: derden) ter beschikking gesteld aan de verdediging. Niet alleen kan de verdediging daardoor kennismaken van die beelden, maar de verdachte zou de beelden ook openbaar kunnen maken. Hierdoor is sprake van een inbreuk op het recht op privacy van de derden. Ook slachtoffers kunnen recht hebben op verstrekking van de camerabeelden. Het tonen van camerabeelden ter zitting zou ook een inbreuk op de privacy van op de beelden zichtbare derden kunnen maken, omdat de procesdeelnemers en eventueel aanwezig publiek kennis kunnen nemen van de beelden. Deze kwestie is overigens niet beperkt tot de pilot, aangezien het buiten de pilot ook voorkomt dat camerabeelden in procesdossier worden gevoegd.

Het Wetenschappelijk Bureau van het OM heeft een memo opgesteld over de vraag of er wettelijke regels zijn waaruit voortvloeit dat personen op camerabeelden moeten worden geblurd (vervaagd).²¹³ In de Innovatiewet Strafvordering zijn hierover geen regels gesteld. De algemene regels van het Wetboek van Strafvordering zijn daarom van toepassing. Wanneer gegevens relevant zijn voor beoordeling van de zaak behoren deze op grond van artikel 149b Sv bij de processtukken te worden gevoegd. Wanneer camerabeelden bij de processtukken worden gevoegd, wordt een selectie gemaakt van relevante fragmenten. Als op die fragmenten personen in beeld zijn die niet relevant zijn voor de waarheidsvinding kunnen deze worden geblurd, maar daartoe bestaat geen wettelijke verplichting. De RC heeft de bevoegdheid om te bepalen dat camerabeelden ter bescherming van derden niet worden verstrekt, maar daar alleen inzage in wordt gegeven. De zittingsrechter kan besluiten om beelden niet ter zitting af te spelen, maar alleen de inhoud ervan voor te houden. Verder zijn in beginsel – namelijk wanneer geen sprake is van bijzondere persoonsgegevens waarvoor een verhoogd beschermingsniveau geldt – de gewone regels van de Wet politiegegevens en de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens van toepassing. De eisen van noodzakelijkheid,

²¹³ Pilot AVR – Noodzaak tot blurren van opnamen?, memo van het Wetenschappelijk Bureau van het openbaar ministerie van 9 oktober 2023 (niet gepubliceerd).

evenredigheid, rechtmatigheid en doelbinding brengen volgens de memo mee dat op de opnamen die bij de processtukken worden gevoegd niet méér persoonsgegevens te zien zijn dan de persoonsgegevens die voldoen aan het relevantiecriteria. Daarmee is de keuze om wel of niet te blurren neergelegd bij de uitvoerenden van de pilot. Als het in beeld brengen van bepaalde personen niet relevant is, zou kunnen worden besloten om deze te blurren, maar de RC zou ook kunnen besluiten om de desbetreffende beelden niet aan de verdediging te verstrekken en een zittingsrechter zou de privacy kunnen beschermen door de beelden niet ter zitting af te spelen.

Er is in het kader van de pilot voor gekozen om geen personen op de beelden te blurren. In interviews zijn daarvoor verschillende redenen genoemd:

- Reacties van omstanders kunnen relevant zijn, bijv. voor de beoordeling van de ingrijpendheid van het strafbare feit.
- Je weet niet altijd van tevoren welke personen wel en niet bij een overval betrokken zijn.
- Het is voor een advocaat gemakkelijker om met zijn cliënt te bepalen welke personen als getuige moeten worden opgeroepen. Als niet herkenbaar is welke personen het zijn is de relevantie minder goed te bepalen, terwijl het oproepen van personen een risico voor de verdediging oplevert.

Onmiddellijkheid

Onder de pilot worden camerabeelden vaker als processtuk aangemerkt. De rechter en andere procesdeelnemers kunnen daardoor in meer gevallen dan vóór aanvang van de pilot uit eerste hand kennis nemen van het bewijsmateriaal en niet alleen via het pv dat van de beelden is opgemaakt. Dit komt mogelijkheden tot materiële waarheidsvinding ten goede. Wanneer de beelden ter zitting worden getoond wordt daarmee de materiële onmiddellijkheid gediend.²¹⁴ Wanneer camerabeelden in het dossier zijn gevoegd worden deze doorgaans daadwerkelijk ter zitting getoond.

Openbaarheid

Er zijn op grond van de ervaringen met de pilot geen effecten vast te stellen met betrekking tot de externe openbaarheid van het strafproces, waarmee wordt bedoeld dat zittingen in het openbaar plaatsvinden. Die zijn wel denkbaar, omdat de rechter zou kunnen besluiten dat bepaalde aanwezigen bij een zitting tijdelijk de zittingszaal moeten verlaten wanneer camerabeelden worden afgespeeld. Dat zou bijvoorbeeld denkbaar zijn wanneer sprake is van heftige beelden of wanneer omstanders in beeld zijn gebracht die vermoedelijk geen betrokkenheid bij het strafbare feit hebben gehad.

Het beginsel van interne openbaarheid van het strafproces schrijft voor dat de OvJ, de rechters en de verdediging over hetzelfde strafdossier beschikken. De pilotwerkwijze heeft hierop geen invloed. Het procesdossier bevat soms wel meer processtukken dan buiten de pilot, omdat vaker camerabeelden worden gevoegd.

²¹⁴ Het materiële onmiddellijkheidsbeginsel houdt in dat in het kader van de berechting zoveel mogelijk kennis wordt genomen van de oorspronkelijke bron van bewijs. Praktisch wordt dit beginsel vaak in verband gebracht met getuigen, die op grond van het materiële onmiddellijkheidsbeginsel zoveel mogelijk ter zitting zouden moeten worden gehoord. Dit is echter een uitgangspunt dat in Nederland niet wordt gehuldigd.

9.3.7 Doorlooptijd

Er lijkt vrijwel geen invloed van de pilotwerkwijze op de doorlooptijden te zijn. Bij de politie kost het maken van een compilatie weliswaar extra tijd, maar dat heeft nauwelijks invloed op het moment waarop de beelden aan het OM worden aangeleverd.

9.3.8 Werklast

De politie heeft minder werklast doordat het opstellen van het verkorte pv minder tijd kost dan het opstellen van een volledig pv. Een rechercheur, die benadrukt dat het moeilijk te kwantificeren is, schatte in dat hij in een specifieke zaak die hij noemde normaal ongeveer 3-4 uur bezig zou zijn met het opstellen van een pv en bij de pilotwerkwijze ongeveer 1 uur. Dat zou neerkomen op een tijdsbesparing van ongeveer 70%. Wanneer een compilatie van beelden wordt gemaakt kost dat juist extra tijd. Dat kost al snel een paar uur. Daarmee is er per saldo vrijwel geen effect op de werklast bij de politie. Uit de evaluatieformulieren blijkt ook een groot verschil tussen camerabeelden, uiteenlopend van vier keer zo lang als de totale duur van het beeldmateriaal tot vijftien keer de duur van het beeldmateriaal.²¹⁵

Wanneer een compilatie van beelden met een verkort pv bij de processtukken wordt gevoegd levert dat meer werklast op bij de OvJ, RC en de zittingsrechters doordat beelden worden bekeken die voorheen veel minder vaak werden aangeleverd. Het bekijken van die beelden kost doorgaans ongeveer 15 minuten. Dat is te overzien als er in weinig procesdossiers beelden worden gevoegd, zoals in de pilot het geval is, én als – in geval van langere beelden of meerdere beelden – compilaties worden gemaakt. Zou de pilotwerkwijze op grotere schaal worden toegepast, bijvoorbeeld doordat beelden van winkeldiefstallen, beelden van bodycams en door burgers gemaakte beelden standaard in het dossier worden gevoegd, zou het uitkijken daarvan voor een RC, die onder grote tijdsdruk moet werken, wellicht niet mogelijk zijn. Overigens benadrukken rechters en OvJ's dat het bekijken van de beelden een grote meerwaarde heeft boven het kennismaken van een al dan niet verkort pv en dat het daarom in beginsel de extra tijdsinvestering waard is.

De medewerkers die de beelden verzenden en ontvangen bij de politie, het OM en de Rechtspraak, zijn daar bij de huidige pilotwerkwijze veel tijd aan kwijt. Dit komt doordat de beelden handmatig moeten worden geüpload en gedownload, terwijl daar geregeld wat bij mis gaat en dan nieuwe pogingen moeten worden gedaan. Zie daarover uitgebreider onder 9.3.3.

9.3.9 Kosten

Wanneer op grote schaal compilaties zouden moeten worden gemaakt, zou dat niet mogelijk zijn met de bestaande capaciteit bij de politie. Er zijn nu vaak maar enkele personen binnen bijvoorbeeld een Dienst Regionale Recherche die vaardigheden hebben om een compilatie te maken. Ten behoeve van het maken van compilaties moet mogelijk worden geïnvesteerd in software-licenties. Wanneer op grote schaal camerabeelden bij de processtukken worden gevoegd en deze in de eigen digitale omgeving van de ketenpartners worden geplaatst, zal extra servercapaciteit noodzakelijk zijn. De tijd die het kost om camerabeelden te bekijken, zal een iets hogere tijdsinvestering vergen bij het OM en de Rechtspraak, maar het ligt niet in de reden dat daarvoor extra personeel zou worden aangetrokken.

²¹⁵ Dit is gebaseerd op een klein aantal zaken waarvoor de werklast is bijgehouden.

9.4 Conclusie: verbetering strafvordering?

Conclusie:

De pilotwerkwijze levert een verbetering van de strafvordering op wanneer camerabeelden standaard bij de processtukken worden gevoegd met een proces-verbaal waarin de beelden vrij uitvoerig worden geverbaliseerd. Omdat de pv's van camerabeelden zoals die in de pilot zijn opgesteld, voldoen aan de wettelijke voorwaarden die aan pv's worden gesteld en onduidelijk is wat de inhoud van een verkort pv behoort te zijn, is het niet wenselijk om in de wet te bepalen dat verkorte pv's kunnen worden opgemaakt.

De pilotwerkwijze levert een verbetering van de strafvordering op wanneer de camerabeelden samen met een verkort proces-verbaal een adequaat alternatief vormen voor het volledige proces-verbaal. Wij zullen eerst de toegevoegde waarde van het standaard voegen van camerabeelden bij de processtukken onderzoeken en vervolgens die van de verkorte verbalisering.

Standaard voegen van camerabeelden bij de processtukken

Het standaard voegen van camerabeelden (waarop gedragingen te zien zijn die verband houden met het ten laste gelegde feit) bij de processtukken wordt door de meeste respondenten als een positieve ontwikkeling gezien. De beelden zelf zeggen volgens alle respondenten meer dan de weergave ervan in een pv en kunnen ook een andere indruk geven dan het pv. Het is daarom voor de materiële waarheidsvinding relevant als de rechter, de officier van justitie en de verdediging standaard kennis kunnen van de camerabeelden. In de huidige rechtspraktijk worden camerabeelden doorgaans niet bij de processtukken gevoegd. De Hoge Raad lijkt daarmee akkoord te gaan.²¹⁶ Dat is opmerkelijk, omdat betoogd kan worden dat camerabeelden relevant zijn voor de waarheidsvinding, ook als daarnaast een pv in het dossier is gevoegd waarin de beelden worden beschreven. De rechter die beslissing moet nemen over de schuld van de verdachte zou in staat moeten zijn om zelf kennis te nemen van de beelden, waarop per definitie meer kan worden waargenomen dan wat in een pv kan worden beschreven.²¹⁷

Het uitgangspunt zou moeten zijn dat alleen *relevante* beelden in het procesdossier worden gevoegd. Dat impliceert dat een zorgvuldige selectie wordt gemaakt. Het is in bepaalde gevallen nuttig als een compilatie van beelden wordt gemaakt. Het kan bijvoorbeeld nuttig zijn om de opeenvolgende gedragingen van de verdachte, die door verschillende camera's zijn vastgelegd, in één video in beeld te brengen. Het kan ook nuttig zijn om beelden van verschillende camerastandpunten die in de tijd synchroon lopen in één beeld samen te voegen, zodat een camerabeeld in de context van de andere camerabeelden van hetzelfde moment

²¹⁶ Vgl. HR 31 januari 2012, ECLI:NL:HR:2012:BU4214, *NJ* 2012/102, r.o. 2.3. Deze rechtsoverweging heeft betrekking op de video-opname van een verdachtenverhoor, die niet als processtuk hoeft te worden aangemerkt.

²¹⁷ Wij zijn het dan ook eens met de politie die overwoog 'dat camerabeelden, althans de gegevensdrager bevattende die beelden, indien voldaan wordt aan het relevantiecriteria als processtuk aan het procesdossier dienen te worden toegevoegd.' (Rb. Oost-Brabant 9 juni 2017, ECLI:NL:RBOBR:2017:3494). In 2018 schreef de Minister van Justitie en Veiligheid overigens dat hij verwachtte dat in 2021 alle 'beeld- en audiomateriaal, relevant voor het procesdossier (bewijsmateriaal)' beschikbaar zou zijn voor alle partijen in de strafrechtketen. Zie Bijlage bij *Kamerstukken II* 2017/18, 34775 VI, AA, blg-849103 (Brief van de Minister van Justitie en Veiligheid van 29 juni 2018 aan de Tweede Kamer over de ambitie, prioriteiten en doelstellingen van de strafrechtketen), p. 3.

kunnen kan worden gezien. Daarbij kunnen toevoegingen aan de beelden worden gedaan door de verbalisant in de vorm van tekst ('binnenkomst verdachte') of met omcirkeling van bepaalde onderdelen van het beeld, pijltjes of andere tekens (wapen, opvallende schoen). Deze toevoegingen helpen de procesdeelnemers bij het doorgronden van hetgeen op de beelden zichtbaar is. Wanneer sprake is van lange beelden waarop niet steeds iets zichtbaar is dat voor de beoordeling van het ten laste gelegde feit relevant is, is het maken van een compilatie belangrijk, omdat daardoor de werklast bij het OM en de Rechtspraak vanwege het bekijken van de beelden aanzienlijk kan afnemen. Het is niet in alle gevallen nuttig om een compilatie te maken. Als sprake is van relatief korte beelden van op zichzelf staande gedragingen heeft een compilatie geen toegevoegde waarde. Door sommige respondenten is voorgesteld om in geval van een compilatie ook de oorspronkelijke beelden waar de compilatie op is gebaseerd bij de processtukken te voegen, om te voorkomen dat discussie ontstaat over mogelijk ontbrekende beelden. Daar staat tegenover dat wanneer de selectie van beeldmateriaal wordt betwist, de verdediging altijd kan verzoeken om inzage in de oorspronkelijke beelden. Een reden waarom in de pilot naast de compilatie ook de beelden als geheel bij de processtukken zijn gevoegd, lijkt te zijn dat de compilatie nog niet gereed was op het moment waarop beslissingen in de zaak moesten worden genomen.

Respondenten die terughoudend zijn ten aanzien van het standaard bij de processtukken voegen van beelden zien risico's met betrekking tot de verspreiding ervan, aangezien deze bij de pilotwerkwijze aan de verdediging worden verstrekt en op de beelden ook anderen dan de verdachte in beeld kunnen komen, die niet standaard worden geblurd.²¹⁸ Anderen wijzen erop dat de beelden aan de raadsman van de verdachte worden verstrekt en deze een verklaring ondertekent dat hij prudent met de beelden om zal gaan. In beginsel heeft de verdachte echter het recht om de beelden zelf te mogen ontvangen. Een manier om het door sommigen geconstateerde risico te verkleinen, is om de beelden niet te verstrekken, maar daar alleen inzage in te bieden. In 13.2 zal een manier worden gepresenteerd waarop dit mogelijk is.

Wanneer camerabeelden bij de processtukken zijn gevoegd is het ook mogelijk om deze ter zitting af te spelen. Dat is in de pilotzaken vaak gebeurd. Het bekijken van soms heftige beelden van een overval kan volgens respondenten grote impact hebben op de in de rechtszaal aanwezige personen. Voor een slachtoffer kan het zien van de beelden traumatisch zijn. Het kan daarom verstandig zijn om het slachtoffer de mogelijkheid te geven om de zittingszaal te verlaten wanneer de beelden worden getoond. Het tonen van de beelden kan ook impact hebben op de verdachte, in de zin dat deze ziet hoe ingrijpend het is wat hij heeft gedaan. Dat kan inzicht geven in de strafwaardigheid van zijn gedrag.

Het standaard voegen van de camerabeelden bij de processtukken levert extra werklast op. Als een compilatie moet worden gemaakt²¹⁹, is een digitaal rechercheur daar een paar uur mee bezig. In de pilotwerkwijze levert het uitwisselen van de camerabeelden tussen de ketenpartners onderling en tussen het OM en de advocatuur extra werklast op. In 13.2 zal worden aangegeven dat het noodzakelijk is om de uitwisseling van de AVR-bestanden op een andere manier te organiseren, onder andere vanwege de werklast die de pilotwerkwijze meebrengt. Het bekijken van de beelden brengt ook extra werklast mee ten opzichte van de

²¹⁸ Het wel standaard blurren heeft nadelen. Zo kan de gezichtsuitdrukking van een omstander niet worden gezien.

²¹⁹ NB: Dit komt zoals aangegeven niet voort uit een wettelijke verplichting, maar kan wel van grote toegevoegde zijn wanneer er bijvoorbeeld uit meerdere cameraperspectieven beelden zijn.

reguliere werkwijze, waarbij camerabeelden doorgaans niet in het procesdossier worden gevoegd. De extra werklast is echter beperkt, aangezien het doorgaans om korte beelden gaat en, indien nuttig, compilaties worden gemaakt. Omdat het zelf kunnen bekijken van de camerabeelden grote toegevoegde waarde heeft voor de waarheidsvinding is deze relatief geringe extra werklast acceptabel.

De tussenconclusie is dat het een verbetering van de strafvordering oplevert om camera-beelden standaard bij de processtukken te voegen.

Aanbeveling 19: *Maak duidelijk dat camerabeelden (en andere typen bronbestanden) als processtuk moeten worden aangemerkt.*

In artikel 1.8.1 wordt een definitie van processtukken gegeven: 'Tot de processtukken behoren alle stukken die voor de in het kader van de berechting door de rechter te nemen beslissingen redelijkerwijs van belang kunnen zijn (...)'. Op grond van de jurisprudentie van de Hoge Raad hoeft bronmateriaal waarop een proces-verbaal is gebaseerd, in beginsel niet bij de processtukken te worden gevoegd.²²⁰ Het is belangrijk dat de interpretatie van deze bepaling, die is geënt op artikel 149a lid 2 Sv, wordt heroverwogen, waardoor bronmateriaal in beginsel wel als processtuk moet worden aangemerkt. Dat zal in ieder geval zo moeten zijn ten aanzien van pv's waar een opname van beeld en/of geluid aan ten grondslag ligt. Betreft het bronmateriaal waarop een technische rapportage is gebaseerd (in beslag genomen drugs bijvoorbeeld), dan heeft het voegen daarvan geen toegevoegde waarde, terwijl het ook praktische problemen zou opleveren. Het is wenselijk dat aan de hand van duidelijke criteria kan worden bepaald of bronmateriaal al dan niet bij de processtukken moet worden gevoegd. De gewenste duidelijkheid kan mogelijk worden geboden door in de MvT bij een aanvullingswet bij het nieuwe wetboek in te gaan op dit vraagstuk.

In Aanbeveling 24 zal een vergelijkbare aanbeveling worden gedaan ten aanzien van verdachtenverhoren die zijn opgenomen.

Verkorte verbalisering van camerabeelden

Een andere vraag is wat een wenselijke wijze van verbaliseren van camerabeelden is. In de pilot is geen standaardwerkwijze afgesproken. De inhoud van de pv's loopt daarom uiteen. Sommige pv's zijn vrijwel identiek aan de volledige pv's. Er zijn ook pv's die beduidend korter zijn. Ook als kortere pv's zijn opgesteld worden deze door de Rechtspraak en het OM als voldoende informatief aangemerkt, waarbij sommige opmerken dat dit alleen het geval is als daarin (bij langere beelden) tijdsaanduidingen zijn opgenomen en de beelden zelf bij de processtukken zijn opgenomen. Pv's van camerabeelden die buiten de pilot worden opgesteld zijn soms weliswaar uitvoeriger dan verkorte pv's, maar de extra informatie lijkt grotendeels overbodig te worden geacht. Zo wordt de aanleiding om de beelden op te vragen soms erg uitvoerig beschreven en worden gedragingen soms nodeloos gedetailleerd omschreven. In de traditionele pv's worden vaak *stills* (foto's) van de beelden opgenomen, maar die zijn vaak van zo'n slechte kwaliteit dat ze weinig toegevoegde waarde hebben. De informatie die in het verkorte pv (soms) ontbreekt is informatie die kan worden gemist. Ook wanneer de pilotwerkwijze niet algemeen wordt ingevoerd zou het daarom nuttig zijn om de wijze van verbaliseren van camerabeelden te heroverwegen. Het verkort verbaliseren scheelt de politie tijd. Het uitkijken en gedetailleerd uitwerken van camerabeelden is een tijdrovende klus.

²²⁰ HR 31 januari 2012, ECLI:NL:HR:2012:BU4214, NJ 2012/102.

Tussenconclusie: het levert een verbetering van de strafvordering op om camerabeelden korter te verbaliseren, zolang de essentie van de beelden voldoende nauwkeurig wordt beschreven, omdat kortere pv's minder werklast opleveren, terwijl de bruikbaarheid van de pv's ten behoeve van de vervolging en berechting niet afneemt.

Conclusie

De overall conclusie is dat het een verbetering van de strafvordering oplevert om camera-beelden standaard bij de processtukken te voegen en de camerabeelden korter te verbaliseren dan in de reguliere opsporingspraktijk vaak het geval is. Vanuit het oogpunt van waarheidsvinding is het belangrijk dat OvJ's, rechters en advocaten kennis kunnen nemen van relevante camerabeelden. Het is doelmatig om in pv's van camerabeelden gegevens weg te laten die voor de waarheidsvinding kunnen worden gemist. De pilotwerkwijze is vanuit het perspectief van het OM en de Rechtspraak in geval van langere beelden of meer beelden alleen werkbaar wanneer compilaties van de beelden worden aangeleverd, omdat het uitkijken van de beelden anders teveel tijd vergt, terwijl soms sprake is van niet-relevante (onderdelen van) beelden. De pilotwerkwijze gaat gepaard met slechts een beperkte toename van de werklast. Tegenover de tijd die door de politie wordt bespaard met het opmaken van een volledig pv, staat de tijd die het extra kost om een compilatie te maken. Per saldo is het verschil in werklast bij de politie daarom verwaarloosbaar. De extra werklast is gelegen in het feit dat OM, Rechtspraak en advocatuur in meer zaken kennis zullen moeten nemen van camerabeelden wanneer deze standaard bij de processtukken worden gevoegd.

Wettelijke regeling vereist?

Het is de vraag of het ook aan te bevelen is om een regeling met betrekking tot verkorte pv's in het nieuwe wetboek op te nemen. Wij menen dat dit niet het geval is. Wanneer de mogelijkheid van verkorte verbalisering in de wet wordt vastgelegd, impliceert dit dat duidelijk is wat de inhoud van een regulier pv is. In de wet is daarover niets bepaald. Artikel 2.1.10 lid 1 van het wetsvoorstel brengt daarin geen verandering. Daarin wordt slechts vermeld:

'Opsporingsambtenaren maken zo spoedig mogelijk proces-verbaal op van het door hen opgespoorde strafbare feit en van wat door hen tot opsporing is verricht of bevonden.'

De inhoud van de verbaliseringsplicht is overgelaten aan de rechtspraktijk. Ook de inhoud van een verkort pv is niet geregeld. Het voorgestelde artikel 2.1.11 lid 3 luidt:

'In geval het opmaken van proces-verbaal op grond van artikel 2.1.10, derde lid, is uitgesteld, vermelden opsporingsambtenaren in een verkort proces-verbaal dat door hen tot opsporing is verricht of bevonden wat op de geluids- of beeldopname is vastgelegd.'

In artikel 2.1.11 lid 4 is aangegeven dat bij amvb regels kunnen worden gesteld over de inhoud van het verkorte pv. Die regels zullen echter noodzakelijkerwijs algemeen van aard zijn. Als niet duidelijk is wat de verbaliseringsplicht ten aanzien van camerabeelden inhoudt in de normale rechtspraktijk en evenmin duidelijk is wat de inhoud van een verkort pv zou moeten zijn, is het zinloos om het verkorte pv als nieuw type proces-verbaal in te voeren. Opsporingsambtenaren hebben onder het geldende recht al de vrijheid om korter te verbaliseren dan sommigen van hen nu doen en kortere processen-verbaal worden door rechters en officier van justitie ook gewaardeerd, omdat zij veel pv's van camerabeelden te uitgebreid vinden. Pv's die in de pilot als verkort pv zijn aangeduid zijn dus (soms) weliswaar korter dan pv's die buiten de pilot zouden zijn opgesteld, maar voldoen ook dan aan de voorwaarden van de gewone verbaliseringsplicht.

Echt kort verbaliseren komt ons zeer onwenselijk voor omdat, zoals door geïnterviewde officieren en rechters is bevestigd, de expertise van de verbalisant van grote betekenis is. Rechercheurs die camerabeelden verbaliseren zien op de beelden soms andere dingen dan procesdeelnemers. Dat heeft te maken met opleiding en ervaring, maar ook met betere beeldschermen waarmee de rechercheurs werken en software waarmee zij kunnen werken om naar bepaalde gegevens op de beelden te zoeken (bijv. een kenteken). Rechters gaven aan dat zij meestal eerst de beelden bekijken en daarna het pv van de beelden en dat het geregeld voorkomt dat zij belangrijke dingen (bijv. dader heeft vuurwapen in de nek van het slachtoffer geplaatst) over het hoofd hebben gezien.

9.5 Aanbevelingen tot aanpassing werkwijze

Voor zover de wetgever het werken met verkorte pv's wel zou willen handhaven, is het van groot belang dat daarin bij langere camerabeelden tijdsaanduidingen worden opgenomen. Zonder tijdsaanduidingen kost het rechters en officieren van justitie onevenredig veel tijd om de opnames te bekijken. Een wetswijziging is hiervoor niet noodzakelijk.

9.6 Toepassing pilotwerkwijze in andere gevallen dan waar de pilots op betrekking hebben

De reikwijdte van subpilot is beperkt. Aanvankelijk zijn alleen zaken in de pilot zijn betrokken waarin sprake was van een overval op een pand of geweldpleging in de openbare ruimte. Later is dit selectie criterium vervallen. Uit de registratiebestanden die de politie heeft bijgehouden kan niet worden afgeleid of de pilotwerkwijze daadwerkelijk is toegepast in andersoortige zaken. Verder zijn alleen zaken met meerderjarige verdachten als pilotzaak geselecteerd en zijn alleen zaken met beelden van vaste camera's betrokken.

Er kunnen veel soorten strafbare feiten worden begaan die op camera kunnen worden vastgelegd. In het bijzonder winkeldiefstallen worden dikwijls met camera's vastgelegd. Het vastleggen van gebeurtenissen met camera's gebeurt op zeer grote schaal, met uiteenlopende soorten camera's. Zo hebben politieagenten soms bodycams waarmee beelden worden gemaakt van incidenten, zijn sommige auto's voorzien van camera's en bovenal maken burgers vaak video's van incidenten die zij waarnemen (als omstander, slachtoffer of dader). Niet alleen zijn vaak camerabeelden beschikbaar, maar soms ook geluidsopnames.

De pilotwerkwijze is geschikt voor al deze opnames. In dit onderzoek is gebleken dat substantieel minder tijd kan worden besteed aan het opmaken van het pv van camerabeelden, maar dat het maken van compilaties juist substantieel meer tijd kost. Compilaties zijn niet in alle zaken met camerabeelden nuttig, bijvoorbeeld niet wanneer beelden van korte duur zijn en de beelden van één camera afkomstig zijn. Per saldo lijkt het qua werklust doenlijk te zijn om de camerabeelden die ook buiten de pilot worden vergaard, volgens de pilotwerkwijze te behandelen.

Een wezenlijk aandachtspunt is echter dat meer werk komt te liggen bij digitale rechercheurs en er in de huidige politieorganisatie onvoldoende capaciteit is onder digitale rechercheurs om compilaties te maken. In 13.2 zal worden aangegeven dat de pilotwerkwijze niet op grote schaal kan worden toegepast wanneer geen oplossing wordt gevonden voor de problemen die zijn ervaren bij het versturen en opslaan van AVR-bestanden binnen de strafrechtsketen. Deze beperkingen – gebrek aan personele capaciteit bij de politie en obstakels bij het verzenden en opslaan van beelden – zullen moeten worden weggenomen voordat de pilotwerkwijze op grotere schaal kan worden toegepast.

Voor de wettelijke regeling heeft dit geen consequenties wanneer wordt aangenomen dat camerabeelden in beginsel geen processtukken zijn, zoals naar geldend recht wordt aangenomen. Het is dan aan de OvJ om te beslissen of beelden al dan niet bij de processtukken worden gevoegd. Het ligt wat ons betreft echter meer voor de hand om de camerabeelden wel als processtuk aan te merken (zie Aanbeveling 19), omdat het bekijken van de beelden meer kan opleveren dan het lezen van het pv van de beelden en de beelden zelf daarom relevant zijn voor het nemen van de beslissingen van de artikelen 348 en 350 Sv. Als ervoor wordt gekozen om de beelden als processtuk aan te merken zal de OvJ deze standaard in het dossier moeten voegen, ook als de politie onvoldoende capaciteit heeft om compilaties te maken en de problemen met het verzenden en opslaan niet opgelost zijn. In dat geval zal de werkwijze veel extra werklast opleveren voor rechters, officieren van justitie en ondersteunend personeel.

9.7 Wenselijkheid van aanpassing wettelijke regeling

De aanbevelingen met betrekking tot aanpassing van de wettelijke regeling van de werkwijze van de subpilot AVR Camerabeelden hebben ook betrekking op de andere subpilots. Deze aanbevelingen worden gedaan in 13.1.

9.8 Flankerend beleid

Aanbeveling 20: *Bevorder dat de politie, het OM en de Rechtspraak werkafspraken maken en nakomen over het maken van compilaties, de verbalisering van camerabeelden en de bestandsformaten waarin camerabeelden worden aangeleverd.*

Een thema dat in veel interviews over de subpilots Camerabeelden aan de orde is gekomen, is het gebrek aan uniformiteit en duidelijkheid van de werkwijze. Omdat weinig sturing is gegeven, zijn de uitvoerders van de pilot vrij in het maken van keuzes. Dat heeft ertoe geleid dat bij de politie uiteenlopende keuzes zijn gemaakt ten aanzien van de werkwijze. Er bestaat, in ieder geval bij de politie, behoefte aan duidelijke werkafspraken. Die zouden in ieder geval moeten zien op de volgende aspecten:

- **Compilaties**
Worden compilaties van camerabeelden gemaakt? In welke gevallen heeft dat toegevoegde waarde? Hoe wordt een compilatie gemaakt? Als een compilatie is gemaakt, worden dan ook de losse beelden toegestuurd?
- **Verbalisering**
Welke gegevens worden in een pv opgenomen? Welke gegevens worden in een verkort pv opgenomen? Worden tijdsaanduidingen in pv's opgenomen?
- **Bestandsformaten**
Hoewel de werkafpraak is dat alleen bestanden in MP4-formaat worden aangeleverd aan het OM en de Rechtspraak, worden soms bestanden aangeleverd die niet kunnen worden afgespeeld.

Wij bevelen aan dat de politie, het OM en de Rechtspraak over deze en mogelijk andere thema's overleg voeren en tot werkafspraken komen. Het lijkt soms niet duidelijk te zijn voor de politie welke wensen het OM en de Rechtspraak hebben en wat precies relevant is voor de berechting. Er lijkt soms bijvoorbeeld te worden gedacht dat OM en Rechtspraak zeer gedetailleerde pv's verlangen, terwijl deze ketenpartners zelf aangeven dat de pv's van camerabeelden minder gedetailleerd zouden mogen zijn. Wanneer werkafspraken zijn

gemaakt is het belangrijk dat deze vervolgens goed worden gecommuniceerd onder alle personen die te maken hebben met de pilotwerkwijze. De aanbeveling is ook relevant wanneer wordt besloten om de pilotwerkwijze niet voort te zetten.

Zie 13.2 voor algemeen geldende observaties voor het ter beschikking stellen van AVR-bestanden binnen de keten.

9.9 Financiële uitvoeringsconsequenties

Wanneer de werkwijze van de pilot zou worden ingevoerd, heeft dit geen consequenties voor de mate waarin camerabeelden beschikbaar komen voor de opsporing. In de pilot zijn soms compilaties gemaakt wanneer meerdere camerabeelden beschikbaar waren. De compilaties zijn essentieel wanneer langere camerabeelden standaard bij de processtukken worden gevoegd, omdat de werklast bij het OM en de Rechtspraak zonder compilaties te sterk zou toenemen. Het maken van compilaties kost bij de politie wel meer arbeidstijd dan buiten de pilot. Deze wordt echter gecompenseerd wanneer de verbalisering van de beelden minder uitgebreid is dan de reguliere verbalisering. Wanneer meer camerabeelden bij de processtukken worden gevoegd vergt dit voegen enige arbeidstijd, maar deze lijkt beperkt te zijn. Onder de pilot is het verzenden en ontvangen van de camerabeelden bewerkelijk geweest. Dit heeft extra werklast opgeleverd bij de politie, het OM en de Rechtspraak. Er wordt echter gewerkt aan mogelijkheden om AVR-bestanden op een efficiëntere wijze ter beschikbaar te stellen aan de bij het strafproces betrokken instanties en personen (zie 13.2). Vermoedelijk zal de werklast die gepaard gaat met het beschikbaar stellen van de AVR-bestanden daardoor op termijn sterk worden verminderd. Bij het OM en de Rechtspraak neemt de werklast toe wanneer camerabeelden standaard als processtukken worden aangemerkt. Die toename is afhankelijk van de omvang en complexiteit van de beelden. Wanneer standaard compilaties worden aangeleverd indien dat nuttig is en tijdsaanduidingen in de pv's worden opgenomen is de toename in werklast beperkt. Al met al kan niet worden verwacht dat de werklast per zaak onder de betrokken strafrechtketenpartners sterk zal toenemen. Daarmee zullen kosten van extra arbeidsloon ook beperkt zijn.

Wanneer de pilotwerkwijze landelijk en in alle soorten zaken zou worden ingevoerd, wat aan te bevelen is, zal het in veel meer gevallen noodzakelijk zijn om compilaties te maken. Dat vereist voldoende personele bezetting bij de politie. Het evaluatieonderzoek heeft inzichtelijk gemaakt dat niet bij alle onderdelen van de politie voldoende expertise en beschikbaar personeel bestaat om compilaties te maken. Het is daarom bij de politie noodzakelijk om nieuw gespecialiseerd personeel aan te trekken dan wel bestaand personeel op te leiden. Wij hebben de toepassing van de pilotwerkwijze alleen bij de DR Noord-Holland-Noord en de DR Twente onderzocht en hebben daarom geen zicht op de mate waarin het landelijk noodzakelijk is om te investeren in nieuw personeel of in de opleiding van bestaand personeel.

Om compilaties te kunnen maken zijn voldoende hardware (computers) en softwarelicenties een noodzakelijke voorwaarde. Daaraan was bij de DR Twente aan het begin van de pilot niet voldaan. Het hangt af van de mate waarin deze reeds beschikbaar zijn en de keuzes die worden gemaakt hoe hoog de kosten zullen zijn van de aanschaf van hardware en software als de pilotwerkwijze landelijk zou worden ingevoerd.

10 Subpilot AVR Verdachtenverhoren

10.1 Nulmeting

Ten behoeve van de nulmeting van de subpilot Verdachtenverhoren zijn twee rechercheurs van de eenheid Midden-Nederland, waar de pilot AVR niet is uitgevoerd, geïnterviewd. Ook is aan de respondenten van de politie, het OM en de Rechtspraak die bij de subpilot Verdachtenverhoren zijn betrokken gevraagd naar de werkwijze die voorafgaand aan pilot werd toegepast.

Verdachtenverhoren worden niet standaard opgenomen, maar in bepaalde gevallen gebeurt dat wel. Bij de keuze om een verhoor wel of niet op te nemen wordt een beslisboom toegepast die is gebaseerd op de Instructie auditieve en audiovisuele registratie van verhoren van aangevers, slachtoffers, getuigen en verdachten. Bij overvallen, waartoe de werkwijze van de subpilot Verdachtenverhoren aanvankelijk beperkt was, worden de meeste verhoren opgenomen. In de Instructie is ook aangegeven of een audiovisuele opname moet worden gemaakt of dat kan worden volstaan met een auditieve opname. De opnames worden niet bij de processtukken gevoegd. Dat is alleen anders wanneer de verbalisering wordt betwist door de advocaat van de verdachte, wat niet vaak voorkomt.

Wanneer een opname wordt gemaakt geeft dat de verbalisant de vrijheid om niet voortdurend aantekeningen te maken tijdens het verhoor. Een geïnterviewde rechercheur vertelde dat zij soms het toetsenbord opzij legt om het gesprek effectiever te laten zijn. Het meetikken kan schadelijk zijn voor de kwaliteit van het gesprek, vooral als de verdachte begint te verklaren over het strafbare feit waarvan hij wordt verdacht. Als niet steeds is meegeschreven zal de opname moeten worden beluisterd om het pv te kunnen maken. In de meeste gevallen wordt het pv van het verhoor echter gedurende het verhoor opgesteld. Het verhoor moet daarom soms even worden onderbroken om de verbalisant de gelegenheid te geven om aan het pv te schrijven. Wanneer sprake is van twee verhoorders is er meestal een taakverdeling waarbij de ene rechercheur de *lead* heeft bij het stellen van de vragen en de andere rechercheur zich vooral met de vastlegging van het verhoor bezighoudt. Als het pv aan het einde van het verhoor gereed is, wat doorgaans het geval is, wordt de verdachte gevraagd om het door te lezen en te ondertekenen.

De wijze van verbaliseren loopt sterk uiteen. In beginsel wordt een pv in vraag-antwoordvorm opgesteld. Er wordt echter ook wel gekozen voor een pv in samenvattende vorm of – een enkele keer – een letterlijke (verbatim) weergave van het verhoor. Voor de wijze van verbaliseren bestaan geen dwingende regels. Verbalisanten kunnen daarom zelf bepalen in welke vorm het pv wordt opgesteld. De officieren van justitie en rechters die wij hebben geïnterviewd hebben veel vertrouwen in pv's van opsporingsambtenaren. Wat wordt geverbaliseerd achten zij in beginsel betrouwbaar.

10.2 Inrichting, uitvoering en bijstelling van de pilot

10.2.1 *Selectie van zaken en aantal zaken*

De selectiecriteria en aantallen zaken zijn identiek aan de pilot AVR Camerabeelden. Zie 9.2.1 voor uitwerking.

10.2.2 *Opleiding, instructie en informatie*

De opleiding, instructie en informatie zijn identiek aan de pilot AVR Camerabeelden. Zie 9.2.2 voor uitwerking.

10.2.3 *Inrichting en uitvoering van de pilot*

Registreren van verdachtenverhoren

De verhoren worden van begin tot eind audiovisueel opgenomen. De apparatuur daarvoor was al aanwezig in de verhoorkamers die ten behoeve van de pilotverhoren zijn gebruikt. In Noord-Holland is voor het opnemen gebruik gemaakt van drie camera's. Eén camera geeft een overzicht van de hele verhoorkamer. De andere twee camera's zijn gericht op de verdachte en diens advocaat resp. de verhoorders. De AVR-applicatie waarmee de opname wordt gemaakt, voegt de drie beelden samen tot een compilatie. In Oost-Nederland is één camera gebruikt. De reden daarvoor is dat de verhoorkamers bij de DR Twente niet zijn uitgerust met meer camera's. De beelden van het verhoor worden bewerkt, doordat de verbalisanten en hun beeldschermen worden geblurd.

Verzending van registraties van verdachtenverhoren en controle van de integriteit ervan

Wat hierover is geschreven onder het kopje 'Subpilot Camerabeelden' is ook van toepassing op de verzending van registraties van verdachtenverhoren.

Verbalisering

Het blijkt niet mogelijk te zijn om tijdens het verhoor een verkort pv te maken. Daarvoor is namelijk vereist dat de verbalisant tijdens het verhoor in staat is om te bepalen welke aspecten voor het OM en de rechter relevant kunnen zijn én deze samen te vatten. Tegelijk moet de verbalisant het gesprek voeren, bedenken welke vervolgvragen moeten worden gesteld, etc. Het is teveel gevraagd om al die handelingen naast elkaar uit te voeren. Het verkorte pv wordt daarom na afloop van het verhoor opgesteld. Om die reden wordt het niet ondertekend door de verdachte. Eén geïnterviewde verbalisant heeft twee verhoren helemaal uitgeluisterd om het verkorte pv op te maken. Dat bleek zoveel tijd te kosten dat zij dit later niet meer heeft gedaan. Bij die latere verhoren heeft zij zich, evenals andere geïnterviewde verbalisanten, gebaseerd op aantekeningen van het verhoor en eigen herinneringen daaraan.

Het verkorte pv is een samenvatting van het verhoor waarbij de vragen en antwoorden niet afzonderlijk worden opgenomen. Ook bekennende verklaringen worden samengevat. Er staat dan bijvoorbeeld dat de verdachte bekent dat hij bepaalde goederen heeft weggenomen. De letterlijke bewoordingen daarvan worden in beginsel niet opgenomen. De uitgebreidheid van het verkorte pv lijkt sterk uiteen te lopen.²²¹ In het algemeen lijken pv's in de eenheid Oost-Nederland uitgebreider te zijn dan in de eenheid Noord-Holland.

Rechtspraak en OM willen graag tijdsaanduidingen in het verkorte pv opgenomen zien om bij het bekijken van de beelden snel naar bepaalde onderdelen te kunnen springen. Volgens de geïnterviewde rechercheurs worden in het verkorte pv steeds tijdsaanduidingen opgenomen. Een RC vertelde echter dat aan het einde van de pilotperiode geen tijdsaanduidingen

²²¹ Wij hebben zelf slechts enkele verkorte pv's gezien en baseren ons hierbij voornamelijk op input van respondenten.

meer werden opgenomen. Mogelijk heeft dit te maken met het feit dat in de loop van de pilot een tweede team bij de eenheid Noord-Holland is toegevoegd aan de pilot en dat team op een andere manier kan zijn geïnstrueerd. Om tijdsaanduidingen te kunnen aanbrengen is het noodzakelijk om het AVR-bestand af te spelen. Een hulpmiddel bij het aanbrengen van tijdsaanduidingen kunnen markeringen zijn die tijdens het verhoor met een voetpedaal kunnen worden aangebracht in het opnamebestand. In het kader van de pilot is geëxperimenteerd met het werken met dat pedaal, dat al vóór de pilot in de verhoorkamers aanwezig was. Het werken met het pedaal heeft volgens de respondenten meerwaarde bij bepalen van tijdsaanduidingen. Een praktisch punt van aandacht is dat je op voorhand niet weet wanneer een verdachte iets belangrijks gaat zeggen en je dus altijd te laat bent met het indrukken van het pedaal. Dat betekent dat je terug moet spoelen vanaf de markering om vast te stellen waar het belangrijke gedeelte begint.

Volgens de wettelijke regeling kan de rechtbank opdracht geven om een verkort pv uit te werken. Van die mogelijkheid is geen gebruik gemaakt. Hoewel de verkorte pv's van verhoor niet voldoende informatie gaven en er niet voldoende tijd was om de registratie van de verdachtenverhoren te bekijken (zie hierna en 10.3) is in geen enkele zaak opdracht gegeven tot uitwerking van het verkorte pv. De reden daarvoor is dat men het belangrijk vond om de pilotwerkwijze daadwerkelijk toe te passen om de werkbaarheid ervan te ervaren.

Bekijken van de beelden door procesdeelnemers

De registratie van een verdachtenverhoor duurt bij een verklarende verdachte al snel twee uur. Officiëren van justitie, parketsecretarissen en rechters en gerechtsjuristen hebben geen tijd om de verhoren integraal te bekijken. Eén rechter heeft aan het begin van de pilot wel twee verhoren helemaal uitgekeken, omdat hij daar door omstandigheden tijd voor had. In normale omstandigheden is die tijd er niet en worden de registraties daarom niet of slechts gedeeltelijk bekeken. Als de beelden al worden bekeken wordt dat heel selectief gedaan. Dat is alleen goed mogelijk als in het verkorte pv tijdsindicaties zijn opgenomen. Raadslieden van verdachten bekijken de registratie niet omdat zij zelf bij het verhoor aanwezig zijn geweest. Ter zitting worden de beelden niet afgespeeld omdat daar geen behoefte aan bestaat.

Gebruik van registraties van verdachtenverhoren als bewijsmiddel

Ten aanzien van registraties van verdachtenverhoren is in de Principiële voorverkenning als uitgangspunt genoemd: 'De rechter knipt de redengevende inhoud uit de audiovisuele opname van het verhoor en plakt dat vervolgens als 'filmfragment' in (het bewijsmiddelenoverzicht van) het vonnis of arrest.' Registraties van verdachtenverhoren zijn in de pilot niet als bewijsmiddel gebruikt. De verklaringen van de verdachte waren niet noodzakelijk om de bewijsvoering rond te krijgen, bijvoorbeeld omdat de verdachte ter zitting zijn bekennende verklaring had herhaald.

10.2.4 *Voldaan aan randvoorwaarden evaluatiekader?*

Er is grotendeels voldaan aan de randvoorwaarden voor de start van de pilot die in het evaluatiekader dat AEF heeft opgesteld zijn genoemd:

- De wettelijke normering is in acht genomen.
- De kwaliteit van de opnames was voldoende.
- Er zijn geen problemen geconstateerd ten aanzien van de integriteit, authenticiteit en betrouwbaarheid van de opnamebestanden.
- De privacy van de personen op de beelden is voldoende gewaarborgd, doordat de beelden van verbalisanten zijn geblurd.

- Het ter beschikking stellen van de opnames aan de procesdeelnemers is niet vlekkeloos verlopen. Het uitwisselen van opnamebestanden mislukte soms. Ook werden soms bestandsformaten toegestuurd die niet konden worden geopend.
- Er was onvoldoende capaciteit om de pilot toe te passen zoals die was uitgedacht, omdat het uitluisteren van de opnames van de verhoren zeer veel tijd in beslag nam. Daardoor zijn opnames vaak niet (geheel) afgespeeld door de OvJ's en rechters.²²²

10.2.5 *Bijstelling van de pilotwerkwijze*

Uitbreiding selectiecriteria

Ongeveer 10 maanden na aanvang van de pilot is geconstateerd dat het aantal zaken kon worden geselecteerd als pilotzaak kleiner was dat vooraf werd verwacht. Daarom zijn de selectiecriteria uitgebreid. Zie daarover uitgebreider 9.2.1.

Opschorting van werkwijze met verkorte pv's

De pilotwerkwijze om verkorte pv's van verdachtenverhoren te maken en die samen met de registraties van de verhoren bij de processtukken te voegen is in januari 2024 ingrijpend gewijzigd. Sindsdien worden niet langer verkorte pv's van verdachtenverhoren, maar volledige pv's opgemaakt. De pilotzaken worden nog steeds opgenomen en de beelden worden in het dossier gevoegd. De reden voor de wijziging is dat in de tussenevaluatie, die eind 2023 is uitgevoerd, bleek dat de werkwijze met verkorte pv's voor geen van de ketenpartners een doelmatigheidswinst opleverde.²²³ In 10.4 zal hier nader op worden ingegaan.

Tegelijk met de wijziging in de werkwijze is het voornemen geuit om naar een middel te zoeken dat als vervanging van het verkorte pv kan fungeren en waarmee de door de ketenpartners genoemde bezwaren zouden kunnen worden weggenomen. Daarbij wordt gedacht aan het gebruik van een automatische transcriptie van het verhoor die door software zou kunnen worden gemaakt, waarin ook tijdsaanduidingen worden opgenomen. Het gaat hier concreet om de Generieke Dienst Automatische Spraakverwerking (GDAS). Deze dienst is onder meer gericht op het automatisch omzetten van auditief opgenomen verdachtenverhoren naar verbatim tekst. Hierbij wordt geëxperimenteerd met verschillende manieren van het opnemen (zoals met een microfoon in het plafond van een verhoorkamer die onderscheid kan maken tussen sprekers of met een smartphone), met verschillende vormen van sprekersherkenning en tekstherkenning. Wij hebben in juli 2024 een demonstratie van de software gekregen. De resultaten zijn hoopgevend. De teksten en de identificatie van de spreker zijn niet foutloos,²²⁴ waardoor controle door een opsporingsambtenaar noodzakelijk is, maar ze zijn wel goed leesbaar. Er wordt nagedacht over vervolgstappen, zoals het door AI laten genereren van een samenvatting van het verhoor op basis van de verbatim tekst, die mogelijk vóór de volledige tekst zou kunnen worden geplaatst. Daar kleven haken en ogen aan. In samenspraak met de strafrechtsketenpartners zal worden onderzocht welke werkwijze juridisch houdbaar en praktisch werkbaar is en welke waarborgen daarbij in acht moeten worden genomen. Tot nu toe is de dienst nog niet ingezet in een operationele omgeving. De politie verwacht dat hiermee eind 2024 voor het eerst zal worden proefgedraaid.

²²² AEF 2021.

²²³ Gecommuniceerd in een e-mail van 9 januari 2024.

²²⁴ Als voorbeeld werd genoemd dat vrouwenstemmen en stemmen van kinderen en ouderen soms niet uit elkaar worden gehouden.

10.3 Resultaten, effecten en waardering

10.3.1 *Kwaliteit en volledigheid van opnamen en verslaglegging*

De weergave van het verhoor in de opnames loopt uiteen, in de zin dat bij de eenheid Noord-Holland verdachtenverhoren zijn opgenomen met drie camera's en bij de eenheid Oost-Nederland met één camera. Zie daarover 10.2.3. Er zijn geen indicaties dat de kwaliteit van de opnames niet voldoende zou zijn.

Het verkorte pv van het verdachtenverhoor bevat een samenvatting van het verhoor op hoofdlijnen. Deze samenvatting is beduidend korter dan het pv dat in reguliere zaken wordt opgemaakt en het wordt niet in vraag-antwoord-vorm opgesteld. Het verkorte pv is minder volledig dan het volledige pv. Daarom volstaat het kennisneming van het verkorte pv niet en moet de opname van het verhoor worden uitgekeken om de inhoud van het verhoor te achterhalen. Procesdeelnemers hebben echter geen tijd om urenlange verdachtenverhoren uit te kijken en doen dit dan ook niet. Hooguit worden enkele fragmenten bekeken. Bij bepaalde procedures, zoals de voorgeleiding aan de RC of de raadkamer gevangenhouding, is de beschikbare tijd nog minder dan bij inhoudelijke zittingen, omdat de stukken pas kort voor de zitting worden aangeleverd. Wanneer de registratie van het verdachtenverhoor niet wordt bekeken, heeft dat als gevolg dat verklaringen van de verdachte die niet in het verkorte pv worden vermeld, verloren kunnen gaan. Dit kan van invloed zijn op de materiële waarheidsvinding. Het is bijvoorbeeld denkbaar dat een belastende verklaring of persoonlijke omstandigheden waarover de verdachte heeft verklaard niet bekend zijn bij de rechters die over de zaak moeten oordelen. Niet alleen bij het OM en de Rechtspraak is er onvoldoende tijd om opnames te bekijken. Ook binnen de politie is die tijd er niet, terwijl het zeer relevant kan zijn om de inhoud van het verdachtenverhoor te kennen. Wanneer een verdachte is gehoord leidt dat dikwijls tot vervolgvragen – van de verdachte, medeverdachten of getuigen – die vaak door andere rechercheurs worden uitgevoerd. Bij die verhoren kan het belangrijk zijn om de verhoorde persoon te kunnen confronteren met hetgeen de eerder verhoorde verdachte heeft verklaard. Daarvoor moet de rechercheur die het verhoor doet echter wel op de hoogte zijn van de inhoud uit eerdere verhoren. Ten slotte is het ook voor de inlichtingendienst van de politie relevant dat de inhoud van verhoren is geverbaliseerd, omdat alleen binnen geschreven bronnen kan worden gezocht naar bijvoorbeeld overeenkomsten tussen zaken.

In het pv worden soms tijdsaanduidingen opgenomen bij bepaalde onderdelen van het verhoor zodat in de opname kan worden 'doorgespoeld'. Die aanduidingen zijn voor rechters en OvJ's essentieel bij het uitkijken van de opname. Nog fijner dan tijdsaanduidingen zouden linkjes naar specifieke plekken in de opname zijn, zo gaven sommige respondenten aan. In de pilot zijn deze linkjes niet verstrekt.

10.3.2 *Integriteit van opnamebestand*

Wat hierover is geschreven in 9.3.2, is ook van toepassing op de subpilot Verdachtenverhoren.

10.3.3 *Technische werkbaarheid*

Wat hierover is geschreven in 9.3.3, is ook van toepassing op de subpilot Verdachtenverhoren. Het daar geconstateerde probleem van de werklust die gepaard gaat met het uploaden

en downloaden van de bestanden doet zich ten aanzien van Verdachtenverhoren in nog sterkere mate voor, aangezien de bestanden van Verdachtenverhoren omvangrijker zijn.

10.3.4 *Kwaliteit van verdachtenverhoor*

Het kan bevorderlijke zijn voor de kwaliteit van het gesprek met de verdachte wanneer de verhoerende verbalisant niet meeschrijft, zo blijkt uit een memo van de politie.²²⁵ Geïnterviewde rechercheurs van de politie hebben dit bevestigd. Meeschrijven in de snelheid van waarmee een gesprek wordt gevoerd lukt niet altijd, waardoor het noodzakelijk is nu en dan een pauze in te lassen. Wanneer een verhoor door één verbalisant zou worden uitgevoerd, wat in het kader van de pilot niet lijkt te zijn gebeurd, is de noodzaak om het verhoor te onderbreken nog groter. Het is soms belangrijk om door te kunnen gaan met het gesprek, bijvoorbeeld als de verdachte begint te vertellen over zijn aandeel in een strafbaar feit. Dan is het belangrijk om door te kunnen praten, omdat die belangrijke informatie mogelijk niet meer wordt verteld als het verhoor wordt onderbroken om bij te schrijven. Als delen van het verhoor niet zijn meegeschreven om het gesprek door te laten lopen gaat er geen informatie verloren als er een opname van het verhoor is gemaakt die later kan worden uitgeluisterd. Een nadeel van het niet opschrijven van antwoorden van de verdachte is dat het moeilijker is om de verdachte later in het verhoor te confronteren met wat hij eerder heeft gezegd. De verbalisant moet dan putten uit het geheugen en kan geen min of meer letterlijke uitspraken voorhouden.

10.3.5 *Werklast*

De totale tijd die het kost om na afloop van het verhoor een verkort pv te maken is beduidend langer dan wanneer het pv meteen tijdens het verhoor wordt opgemaakt, zoals in de reguliere praktijk het geval is.²²⁶ In de praktijk buiten de pilot wordt het pv van verhoor tijdens het verhoor opgemaakt, waarbij de inhoud van de mededelingen van de verdachte zakelijk wordt weergegeven. Hiervoor is aangegeven dat het niet mogelijk is gebleken om ook het verkorte pv al tijdens het verhoor op stellen. Het verkorte pv wordt dus na afloop van het verhoor opgesteld. Dat vergt bij een verklarende verdachte flink wat tijd.²²⁷ Eén verbalisant gaf aan dat zij met het opmaken van een verkort pv van een verhoor van 1,5 uur ongeveer 1,5 dag bezig was geweest. Daarbij had zij, om te testen met de pilotwerkwijze, de opname van het verhoor helemaal uitgeluisterd en zich niet gebaseerd op aantekeningen van het verhoor. Omdat deze werkwijze erg veel extra tijd kostte heeft zij bij latere verhoren het verkorte pv opgemaakt aan de hand van haar aantekeningen. De andere verbalisanten die wij hebben gesproken hebben bij alle verhoren aantekeningen gemaakt en het verkorte pv daarop gebaseerd. De opnames zijn daarvoor niet gebruikt.

Op beelden van verdachtenverhoren zijn de verbalisanten zichtbaar. Deze worden geblurd, zodat zij onherkenbaar in beeld komen. Dit wordt gedaan door de digitale recherche of een

²²⁵ Memo 'Niet typen tijdens het verhoor' opgesteld door een verhoorspecialist van de Politie Midden-Nederland (niet gepubliceerd). Het is in diverse interviews met verhoorder bij de politie bevestigd.

²²⁶ Dat is anders dan Verbeek 2022 verwachtte. Deze schreef: 'Ten opzichte van de huidige werkwijze scheelt dat in ieder geval de politie veel werk bij de verslaglegging.'

²²⁷ Bij een zwijgende verdachte is het opstellen van het verkorte pv zo gebeurd.

specialist. Dit kost volgens de door de politie aangeleverde registratiebestanden ongeveer 30-60 minuten per onderzoek.²²⁸

Om tijds aanduidingen in het verkorte pv te kunnen aanbrengen, is het noodzakelijk om het AVR-bestand te raadplegen, ook wanneer het verkorte pv is gemaakt op grond van de aantekeningen van het verhoor. Dat kost extra tijd. Bij het vinden van de relevante passages kunnen markeringen die met het voetpedaal zijn gemaakt behulpzaam zijn, maar ook dan moet worden bepaald wat het beginpunt van de passage is, dat eerder in de tijd ligt dan de markering zelf.

De opnames van verdachtenverhoren worden bij de processtukken gevoegd. Wanneer ervan uit zou worden gegaan dat de opnames moeten worden bekeken door rechters, griffiers en OvJ's zou sprake zijn van een enorme verzwaring van de werklust. Een verhoor duurt zo 2 uur en vaak zijn verdachten vaker gehoord. Het uitkijken van het verhoor kost minimaal de tijd van het verhoor en mogelijk langer omdat moet worden teruggespoeld om goed te horen wat er is gezegd en er eigen aantekeningen worden gemaakt. Ter vergelijking: een overzichtelijke strafzaak met een dossier van beperkte omvang kan soms in enkele uren worden voorbereid. Het uitkijken van de verdachtenverhoren zou in die zaken een verdubbeling van de voorbereidingstijd betekenen. Praktisch worden de opnames maar beperkt uitgekeken. Niet alleen omdat daar geen tijd voor is, maar ook omdat grote delen van het verhoor niet relevant zijn voor de waarheidsvinding. Zo begint een verhoor vaak met *small talk* en kunnen verdachten spreken over zaken die niet ten laste zijn gelegd.

10.3.6 Doorlooptijden

Als het verkorte pv van verhoor aan de hand van de opname wordt opgesteld, komt het pas dagen later ter beschikking dan het volledige pv dat in de reguliere praktijk al tijdens het verhoor tot stand komt. Dit kan consequenties hebben voor planning van de voorgeleiding aan de RC of voor het uitvoeren van vervolghoorden door de politie, terwijl tijd daarbij soms een belangrijke factor is. Omdat het uitluisteren van de opnames niet werkbaar werd geacht zijn verkorte pv's in de pilotzaken hoofdzakelijk opgesteld aan de hand van de aantekeningen van het verhoor. Ook daarbij geldt dat het pv later beschikbaar komt dan voorheen, omdat het pas na het verhoor wordt uitgewerkt.

De beschikbaarheid van opnames van verdachtenverhoren in het procesdossier leidt niet tot andere doorlooptijden, omdat de opnames praktisch niet of nauwelijks worden bekeken door rechters en officieren van justitie.

10.3.7 Functioneren van opnamen als processtukken

Omdat de opname van het verhoor zich bij de processtukken bevindt, voelen sommige rechters zich verplicht de opname uit te kijken. Andere rechters hebben dit alleen gedaan als zij dat zelf relevant achtten. Als een vrij uitvoerig verkort pv was opgesteld, werd het zelf bekijken van de opname niet steeds relevant geacht. Wanneer de verdachte een (min of meer) bekende verklaring had afgelegd, maar die niet letterlijk was geverbaliseerd, kon dat voor deze rechters wel aanleiding zijn om de opname uit te kijken, maar alleen ten aanzien van dat punt. Een rechter gaf aan dat hij vermoedt dat, wanneer de pilotwerkwijze algemeen

²²⁸ De gebruikte tijd wordt bijgehouden ten behoeve van de evaluatie. Het valt op dat er geen registraties zijn anders dan 30 of 60 minuten en dat deze niet gerelateerd lijken aan de totale lengte van het beeldmateriaal.

zou worden ingevoerd, rechters zullen proberen om het uitkijken van de opnames te omzeilen. Wanneer in een verkort pv is vermeld dat de verdachte heeft bekend kan ter zitting die bekentenis worden voorgehouden, waarop de verdachte een nadere verklaring kan afleggen, die vervolgens voor het bewijs kan worden gebruikt.

Voor advocaten lijkt het bekijken van de opname in beginsel niet relevant te zijn, omdat zij zelf bij het verhoor aanwezig zijn geweest.²²⁹ Dat zou anders kunnen zijn wanneer zij de indruk hebben dat de verbalisering niet correct is. In dat geval zouden zij de opname kunnen beluisteren om bijvoorbeeld bij de rechter te kunnen aanvoeren dat de verdachte iets anders heeft verklaard dan in het verkorte pv is gesteld. Ook zouden zij de opname kunnen gebruiken om aan te tonen dat sprake is geweest van onregelmatigheden tijdens het verhoor die niet blijken uit het pv van het verhoor.

De inhoud van een opname is minder snel te doorgronden dan een uitgeschreven tekst. Wanneer een volledig pv van een verhoor van 2 uur bij de processtukken is gevoegd kost het lezen daarvan ongeveer 5-10 minuten. Wanneer een opname wordt uitgekeken moet worden gewacht tot het volgende woord wordt uitgesproken. Er ontstaat bij de kijker moeilijker een overzicht over de inhoud van het verhoor, omdat steeds maar één woord tegelijk hoorbaar is. Bij een geschreven tekst wordt de samenhang tussen onderdelen van het verhoor inzichtelijk gemaakt doordat alle tekst naast elkaar zichtbaar is en een bepaalde opmaak heeft gekregen. Een pv wordt niet woord voor woord gelezen, maar er wordt 'vooruit gelezen'. Daarbij kan eenvoudig worden bepaald wat minder relevante onderdelen van de tekst zijn, die kunnen worden overgeslagen.

10.3.8 *Bruikbaarheid van verkort pv's en opnamen voor de berechting*

Opnames van verdachtenverhoren lijken niet ter zitting te zijn afgespeeld. Dat hangt er mee samen dat wij geen gevallen hebben gezien waarin de opname als bewijsmiddel is gebruikt.

10.3.9 *Rechtswaarborgen*

Privacy

Om de privacy van de verbalisanten te beschermen worden de verbalisanten op de opname geblurd. Ook de beeldschermen van de verbalisanten worden geblurd. De verdachte is wel scherp zichtbaar in beeld. Dat is ook relevant, omdat niet alleen de gesproken tekst maar ook de non-verbale communicatie met gezichtsuitdrukkingen relevant kan zijn. Er zijn geen andere personen in beeld dan de verdachte. De opnames lijken tot nu toe niet ter zitting te zijn afgespeeld, maar als dat wel zou gebeuren zou dat alleen inbreuk maken op de privacy van de verdachte. De kans dat de opnames op internet zouden worden verspreid is zeer klein. Als dat al zou plaatsvinden, zou vermoedelijk de verdachte zelf daarvoor verantwoordelijk zijn.

Controle op rechtmatigheid overheidshandelen

Een voordeel van de beschikbaarheid van een opname van het verhoor is dat de wijze waarop het verhoor is uitgevoerd door de opsporingsambtenaren kan worden gecontroleerd. Zo kan worden vastgesteld of sturende vragen zijn gesteld en of (on)geoorloofde druk is uitgeoefend om te verklaren. Het enkele bewustzijn bij de opsporingsambtenaar dat het verhoor wordt

²²⁹ Wij hebben van slechts twee advocaten input gekregen. Sommige andere respondenten hebben zich hierover ook uitgelaten.

opgenomen zou overigens het risico op onrechtmatigheden tijdens verhoor al kunnen verkleinen. Het genoemde punt hangt samen met de materiële onmiddellijkheid. Omdat registraties van verdachtenverhoren in de pilot niet ter zitting zijn afgespeeld heeft de pilotwerkwijze geen invloed op de formele onmiddellijkheid.

Openbaarheid

Er zijn geen effecten vastgesteld met betrekking tot de externe of interne openbaarheid van het strafproces.

10.3.10 Kosten

Voor het opnemen van de verhoren is gebruik gemaakt van de apparatuur die al in de verhoorkamers aanwezig was. Hier zijn geen extra kosten voor gemaakt. Wat betreft materiële kosten moeten de kosten van servercapaciteit niet worden onderschat. Opnames van verdachtenverhoren zijn groot, omdat het videobeelden betreft van soms uren lange verhoren. De grootste kostenpost lijkt echter te zijn gelegen in arbeidskosten wanneer ervan wordt uitgegaan dat procesdeelnemers de opnames daadwerkelijk bekijken.

10.4 Conclusie: verbetering strafvordering?

Conclusie:

De pilotwerkwijze waarbij een opname van een verdachtenverhoor samen met een verkort proces-verbaal bij de processtukken wordt gevoegd, levert geen verbetering van de strafvordering op. Er is geen sprake van een adequaat alternatief voor het volledige proces-verbaal.

Verkorte processen-verbaal zijn op zichzelf onvoldoende bruikbaar ten behoeve van vervolging en berechting van verdachten en ook ten behoeve van vervolghorenen door de politie, omdat relevante gegevens erin ontbreken. Het is belangrijk om precies te weten welke antwoord op welke vragen zijn gegeven. Wanneer een verkort pv bij de processtukken wordt gevoegd, is het voor rechters, OvJ's, rechercheurs die vervolghorenen uitvoeren en advocaten, noodzakelijk om de opname van het verhoor uit te luisteren. Dat kost echter zeer veel tijd, terwijl bij de procesdeelnemers in de meeste zaken geen behoefte bestaat om een opname van het verdachtenverhoor te zien. Vanwege de tijdsinvestering die het uitluisteren vergt, worden opnames dikwijls niet of slechts gedeeltelijk uitgeluisterd, waardoor het risico bestaat dat relevante informatie verloren gaat. Omdat de inlichtingendiensten van de politie alleen geschreven tekst kan verwerken, gaat het ontbreken van een volledig pv ook ten koste van de informatiepositie van de politie. De reguliere werkwijze waarbij een volledig pv wordt gemaakt, levert geen problemen op. Het verdient daarom geen aanbeveling om de pilotwerkwijze in te voeren.

10.5 Aanbevelingen tot aanpassing werkwijze

Hiervoor hebben wij geconcludeerd dat de pilotwerkwijze waarbij met verkorte pv's wordt gewerkt geen aanbeveling verdient. Voor zover de wetgever het werken met verkorte pv's wel zou willen handhaven is het van groot belang dat daarin bij langere camerabeelden en bij alle opnames van verdachtenverhoren tijdsaanduidingen worden opgenomen. Zonder tijdsaanduidingen kost het rechters en officieren van justitie onevenredig veel tijd om de opnames te bekijken.

Aanbeveling 21: *Onderzoek binnen de subpilot AVR Verdachtenverhoren of het een verbetering van de strafvordering oplevert om met behulp van speech-to-text-software een bruikbaar en betrouwbaar (verbatim) pv van een verdachtenverhoor op te stellen.*

In 10.2.4 is ingegaan op de ontwikkeling van de Generieke Dienst Automatische Spraakverwerking (GDAS), waarbij auditief opgenomen verhoren met behulp van speech-to-text-software worden omgezet naar tekst. Naar verwachting eind 2024 zal hiermee voor het eerst worden geëxperimenteerd in een operationele omgeving. Afhankelijk van de resultaten hiervan zou in het kader van de subpilot AVR Verdachtenverhoren, die volgens de Innovatiewet Strafvordering tot oktober 2025 kan lopen, kunnen worden onderzocht of het werken met verbatim pv's van opgenomen verdachtenverhoren toegevoegde waarde heeft voor de strafvordering. Als de kwaliteit van de verbatim pv's acceptabel wordt gevonden, zou vervolgens kunnen worden geëxperimenteerd met samengevatte pv's. Omdat de subpilot AVR Verdachtenverhoren in oktober 2024 eindigt, is het, om aan deze aanbeveling te voldoen, noodzakelijk om de geldigheidsduur van de (sub)pilot te verlengen.

10.6 Toepassing van de pilotwerkwijze in andere gevallen dan waar de pilots op betrekking hebben

De voorgestelde wettelijke regeling is niet beperkt tot verhoren van verdachten door de politie, maar is ook van toepassing op verhoren van verdachten door RC's en andere opsporingsdiensten van de politie en op verhoren van getuigen en deskundigen.

Verdachtenverhoren door RC's

Aanbeveling 22: *Onderzoek of het wenselijk is om in bepaalde gevallen verhoren van verdachten door RC's op te nemen.*

Het uitgangspunt van het nieuwe wetboek is dat ook verhoren bij de RC in vraag-antwoorvorm worden geverbaliseerd (art. 2.10.10 lid 2). Een geïnterviewde RC heeft aangegeven dat dit in de huidige praktijk al gebeurt.²³⁰ De griffier is aanwezig bij het verhoor en maakt het pv ter plekke op, waarna het wordt voorgehouden aan de verhoorde persoon, die wordt uitgenodigd om het te ondertekenen.

Verhoren bij de RC worden in de huidige praktijk niet opgenomen. Er kan een verschil worden geconstateerd tussen opsporingsambtenaren en RC's, doordat RC onafhankelijke en onpartijdige magistraten (behoren te) zijn en opsporingsambtenaren niet. Het belangrijkste argument dat aan de Instructie auditieve en audiovisuele registratie van verhoren van aangevers, slachtoffers, getuigen en verdachten²³¹ ten grondslag ligt – toetsbaarheid van de verbalisering – is echter ook relevant ten aanzien van verhoren door RC's. Daarom zou ervoor kunnen gekozen om in bepaalde gevallen ook verhoren van verdachten die door RC's worden afgenomen, op te nemen. Ter bepaling van die gevallen zou kunnen worden aangesloten bij de Instructie. Het vergt nader onderzoek om vast te stellen bij welke typen verhoren het opnemen ervan wenselijk zou zijn en of het wenselijk is om opnames standaard

²³⁰ Vroeger werden RC-verhoren vaak in samengevatte vorm geverbaliseerd. De tekst van pv werd dan door de RC aan de griffier gedictieerd, terwijl de griffier niet steeds bij het verhoor zelf aanwezig was.

²³¹ Te raadplegen via <https://www.om.nl/onderwerpen/beleidsregels/instructies/algemeen/instructie-auditieve-en-audiovisuele-registratie-van-verhoren-van-aangevers-slachtoffers-getuigen-en-verdachten>.

bij de processtukken te voegen. Bij dit onderzoek zal ook de technische realiseerbaarheid moeten worden meegenomen. In de verhoorkamers van het kabinet RC is niet standaard opnameapparatuur aanwezig. Het aanschaffen daarvan zal gepaard met kosten. De werklast bij het kabinet RC zal toenemen, omdat deze opnames moeten worden gemaakt en moeten worden opgeslagen en beschikbaar moeten worden gesteld aan de procesdeelnemers.

Verhoren van getuigen

Op grond van de Instructie auditieve en audiovisuele registratie van verhoren van aangevers, slachtoffers, getuigen en verdachten moeten bepaalde getuigenverhoren worden opgenomen. Wat de getuige daadwerkelijk heeft gezegd, kan wat ons betreft redelijkerwijs relevant zijn voor de waarheidsvinding. Daarom kan worden zou kunnen worden betoogd dat ingeval een getuigenverhoor is opgenomen, de opname op grond van artikel 1.8.1 bij de processtukken moet worden gevoegd.²³² Dat zou echter het risico opleveren dat de opname openbaar wordt gemaakt, wat een enorme impact op het welzijn van de getuige kan hebben en secundaire victimisatie kan opleveren. In artikel 1.8.3 is bepaald dat het voegen bij de processtukken met machtiging van de RC achterwege kan worden gelaten om bepaalde belangen te beschermen. Overlast bij een getuige is één van de gronden waarop voeging achterwege kan worden gelaten. Wij achten het met het oog op de bescherming van de belangen van getuigen onwenselijk dat opnames van getuigenverhoren standaard bij de processtukken worden gevoegd. Wanneer de verdediging de verbalisering van een getuigenverhoor wil kunnen controleren, kan zij wel verzoeken om van de opname kennis te mogen nemen.

Verhoren van deskundigen

Ten aanzien van deskundigen lijkt het minder relevant om verhoren op te nemen. Zij brengen doorgaans schriftelijk verslag uit en worden daar soms over gehoord. Wanneer een deskundige door de een opsporingsdienst of de RC wordt gehoord lijkt het standaard opnemen van het verhoor daarom weinig toegevoegde waarde te hebben.

10.7 Wenselijkheid van aanpassing wettelijke regeling en OM-instructie

Sommige aanbevelingen met betrekking tot aanpassing van de wettelijke regeling van de werkwijze van de subpilot AVR Verdachtenverhoren hebben ook betrekking op de andere subpilots. Deze aanbevelingen worden gedaan in 13.1.

Aanbeveling 23: *Onderzoek of het wenselijk is om verdachtenverhoren in meer gevallen dat die in de huidige Instructie auditieve en audiovisuele registratie van verhoren van aangevers, slachtoffers, getuigen en verdachten worden genoemd, op te nemen.*

De verhoren die in de pilotzaken zijn opgenomen, zouden buiten de pilot ook zijn opgenomen, omdat dit verplicht is op grond van de Instructie auditieve en audiovisuele registratie van verhoren van aangevers, slachtoffers, getuigen en verdachten. Het kunnen controleren van de juistheid van de verbalisering en van de wijze waarop het verhoor is uitgevoerd, kan mogelijk ook in andere gevallen relevant zijn dan de gevallen die in de Instructie worden genoemd. Het opnemen van het verhoor heeft als groot voordeel dat niet per se hoeft te

²³² Artikel 1.8.1: 'Tot de processtukken behoren alle stukken die voor de in het kader van de berechting door de rechter te nemen beslissingen redelijkerwijs van belang kunnen zijn, behoudens de stukken waarvan de voeging overeenkomstig het bepaalde in artikel 1.8.3 achterwege wordt gelaten.'

worden meegeschreven tijdens het verhoor, wat de kwaliteit van het verhoor te goede kan komen.²³³ Ook kan de wetenschap dat een opname wordt gemaakt, bevorderen dat de verhoorders de uitgangspunten van een deugdelijk verhoor in acht nemen en bijvoorbeeld geen ongeoorloofde druk op een verdachte uitoefenen.²³⁴ In de weliswaar niet bindende maar wel als gezaghebbend beschouwde Principles on Effective Interviewing for Investigations and Information Gathering (Mendez Principles) van de Verenigde Naties wordt aanbevolen om (alle) verdachtenverhoren op te nemen.²³⁵

Het standaard door de politie opnemen van alle verdachtenverhoren heeft grote consequenties. Het zal bijvoorbeeld leiden tot een toename van de werklast, er zal in meer verhoorkamers moeten worden voorzien in opnameapparatuur en er zal meer opslagcapaciteit beschikbaar moeten komen. Het is de vraag of deze nadelen opwegen tegen de voordelen, mede tegen de achtergrond van het feit dat de juistheid van de verbalisering weinig wordt betwist. Verder is een relevant punt dat verdachten soms ook op een andere plaats dan een verhoorkamer worden verhoord, zoals op straat, waarbij het de vraag is of praktisch zou kunnen worden voldaan aan een verplichting tot opname van het verhoor.

Aanbeveling 24: *Maak duidelijk dat opnames van verdachtenverhoren als processtuk moeten worden aangemerkt.*

In Aanbeveling 19 is – in het kader van camerabeelden – onderbouwd waarom het wenselijk is dat bronmateriaal waarop een proces-verbaal is gebaseerd, bij de processtukken wordt gevoegd. Wanneer een verdachtenverhoor is opgenomen en volledig wordt geverbaliseerd, wordt het pv van verhoor doorgaans niet gebaseerd op de opname, maar op hetgeen de verbalisant tijdens het verhoor heeft gehoord. Er zou kunnen worden gesteld dat in dat geval geen sprake is van bronmateriaal waar het pv op is gebaseerd. Het is echter wel mogelijk om kennis te nemen van hetgeen tijdens het verhoor precies is gezegd en op welke manier dat is gedaan, en om bijvoorbeeld de lichaamstaal van de verdachte waar te nemen. De beschikbaarheid van de opname bij de processtukken bevordert de materiële onmiddellijkheid.

Onder respondenten lopen de opvattingen uiteen over de vraag of opnames van verdachtenverhoren standaard bij de processtukken zouden moeten worden gevoegd. Sommigen, voornamelijk opsporingsambtenaren, vinden het uit oogpunt van transparantie goed om de opnames altijd te voegen. Anderen, in het bijzonder rechters, zijn daar geen voorstander van, voornamelijk omdat zij vinden dat opnames moeten worden uitgeluisterd wanneer die bij de processtukken worden gevoegd, terwijl zij daar de noodzaak meestal niet toe zien als het verhoor adequaat is geverbaliseerd, terwijl het weinig voorkomt dat de verbalisering wordt betwist. Zij menen dat het voldoende is als de advocaat van de verdachte kan verzoeken om de opname in te zien als daar aanleiding voor bestaat. In geval van betwisting van de verbalisering zal de opname dan alsnog in het dossier worden gevoegd. Als de

²³³ Memo 'Niet typen tijdens het verhoor' opgesteld door een verhoorspecialist van de Politie Midden-Nederland (niet gepubliceerd). Het is in diverse interviews met verhoorders bij de politie bevestigd.

²³⁴ De aanwezigheid van een advocaat zal dit overigens vermoedelijk ook bevorderen.

²³⁵ Principe 176: 'An accurate record must be made of all interviews, preferably with the use of audio-visual technology. Although implementing audio-visual recording may have to occur progressively, there are tangible benefits and savings associated with having reliable records. Principle 177: 'Audio-visual recordings will facilitate the investigation of any allegations of ill-treatment during an interview. This is in the interest both of persons who claim to have been ill-treated and of interviewers confronted with ill-treatment allegations.' <https://interviewingprinciples.com/>.

opname standaard in het dossier zit zou dat ook in toenemende mate aanleiding kunnen zijn voor advocaten om de verbalisering ter discussie te stellen. Advocaten geven overigens aan dat zij de opnames in beginsel niet bekijken, omdat zij zelf bij het verhoor aanwezig zijn geweest.

Vanuit juridisch perspectief kan worden betoogd dat de opnames processtukken zouden moeten zijn omdat sprake is van 'stukken die voor de ter terechtzitting door de rechter te nemen beslissingen redelijkerwijs van belang kunnen zijn' (art. 149a lid 2 Sv). Uit de jurisprudentie van de Hoge Raad kan worden afgeleid dat de primaire bron waar een procesverbaal op is gebaseerd zelf in beginsel geen processtuk oplevert.²³⁶ Die opvatting vinden wij discutabel. De rechter die een beslissing neemt zou zich niet slechts op een beschrijving van die primaire bron moeten kunnen baseren, maar ook kennis moeten kunnen nemen van die bron zelf. De kennismaking van de primaire bron kan van toegevoegde waarde zijn voor de waarheidsvinding. Als een opname van een verdachtenverhoor bij de processtukken wordt gevoegd impliceert dat wat ons betreft niet dat de opname ook moet worden bekeken, laat staan integraal. De rechter is prima in staat om te beoordelen in welke gevallen het bekijken van een opname relevant is en welke onderdelen van de opname dan moeten worden bekeken. Ook andere onderdelen van het dossier, zoals het BOB-dossier, worden niet minutieus gelezen.

Alles afwegend, menen wij het aanbeveling verdient om opnames van verdachtenverhoren standaard bij de processtukken te voegen.²³⁷ De belangrijkste reden waarom de verhoren worden opgenomen, is volgens de toelichting bij de Instructie dat de verhoren toetsbaar worden. Verhoren zijn alleen toetsbaar wanneer deze beschikbaar worden gesteld. Het is wenselijk dat rechters die over strafzaken oordelen, kennis kunnen nemen van de meest directe bron van bewijs en niet alleen van de weergave van een verhoor in een pv. Advocaten luisteren opgenomen verhoren niet uit wanneer zij zelf bij de verhoren aanwezig zijn geweest, zo is in de pilot gebleken. Wij zien geen reden waarom het op grotere schaal voegen van opnames bij de processtukken tot een andere praktijk zou leiden.

Het standaard voegen bij de processtukken impliceert dat dit zonder technische problemen en zonder wezenlijke extra werklast mogelijk moet zijn. In de pilot heeft de uitwisseling van bestanden knelpunten opgeleverd. Die zullen moeten worden opgelost voordat deze aanbeveling kan worden uitgevoerd. Zie daarover 13.2.

10.8 Flankerend beleid

Aanbeveling 25: *Bevorder dat de opsporingsdiensten, het OM en de Rechtspraak werkafspraken maken en nakomen over de verbalisering van (verdachten)verhoren.*

Onder de subpilot AVR Verdachtenverhoren zijn uiteenlopende werkwijzen ontstaan. Verbalisanten hebben aangegeven dat zij behoefte hebben aan duidelijke instructies. Zowel wanneer ervoor wordt gekozen om opgenomen verdachtenverhoren verkort te gaan verbaliseren als wanneer verdachtenverhoren vollediger worden uitgewerkt verdient het

²³⁶ HR 31 januari 2012, ECLI:NL:HR:2012:BU4214, NJ 2012/102, r.o. 2.3.

²³⁷ Het gaat hier om de verhoren die *zijn* opgenomen. Naar geldend recht zijn dat de verhoren die op grond van de Instructie moeten worden opgenomen. Aanbeveling 23 strekt er niet toe dat verdachtenverhoren in meer gevallen worden opgenomen.

aanbeveling dat de opsporingsdiensten, het OM en de Rechtspraak werkafspraken maken over de verbalisering van (verdachten)verhoren.

Zie 13.2 voor algemeen geldende observaties voor het ter beschikking stellen van AVR-bestanden binnen de keten.

10.9 Financiële uitvoeringsconsequenties

Wanneer de pilotwerkwijze algemeen zou worden ingevoerd, wat wij niet aanbevelen, zouden de consequenties in termen van werklust enorm zijn, bij alle betrokken strafrechtketenpartners. De extra werklust is gelegen in het opmaken van het pv van verhoor en in het uitkijken van de opnames van verdachtenverdachten. De verhoogde werklust zou gepaard gaan met hoge kosten aan arbeidsloon.

Onder de pilot is het verzenden en ontvangen van de opnames van verdachtenverhoren bewerkelijk geweest. Dit heeft extra werklust opgeleverd bij de politie, het OM en de Rechtspraak. Er wordt echter gewerkt aan mogelijkheden om AVR-bestanden op een efficiëntere wijze beschikbaar te stellen aan de bij het strafproces betrokken instanties en personen (zie 13.2). Vermoedelijk zal de werklust die gepaard gaat met het beschikbaar stellen van de AVR-bestanden daardoor op termijn sterk worden verminderd.

Wanneer de pilotwerkwijze algemeen zou worden ingevoerd zullen vermoedelijk meer verhoorkamers van AVR-apparatuur moeten worden voorzien, wat incidentele materiële kosten met zich brengt.

11 Subpilot AVR ter zitting

11.1 Nulmeting

Er is een nulmeting uitgevoerd door respondenten van de Rechtspraak en het OM te vragen naar de werkwijze buiten de pilot.

Zittingen worden in beginsel niet opgenomen. Dat kan in bijzondere gevallen anders zijn, vooral als sprake is van complexe zaken met veel procesdeelnemers of van deskundigen die ter zitting worden gehoord. Wanneer een zitting wordt opgenomen gebeurt dat met een vrij eenvoudig apparaat dat in de buurt van de griffier wordt gelegd (te vergelijken met een opname met een smartphone). De kwaliteit van deze opnames is niet geweldig, maar er kan wel worden vastgesteld wat er is gezegd. Wanneer een opname wordt gemaakt heeft deze als enige doel om te kunnen controleren wat ter zitting is gezegd, in aanvulling op de zittingsaantekeningen van de griffier. De opname dient dus als hulpmiddel bij het opstellen van het pv. De opname wordt niet ter beschikking gesteld aan de procesdeelnemers.

In artikel 326 Sv is bepaald dat van het onderzoek ter terechtzitting een pv moet worden opgemaakt. Wanneer geen hoger beroep is ingesteld, kan volgens artikel 327a Sv in beginsel worden volstaan met een verkort pv. Daarin hoeven alleen de uitspraken van de rechtbank en bepaalde verplichte aantekeningen te worden opgenomen. Het verkorte pv moet worden uitgewerkt wanneer hoger beroep wordt ingesteld. Hoewel in de wettelijke regeling dus anders is bepaald, wordt in de praktijk in beginsel geen pv van de zitting opgemaakt, ook geen verkort pv. Als geen hoger beroep wordt ingesteld, dient het niemands belang dat een pv beschikbaar wordt, zo is de gedachte.²³⁸ Wanneer wél hoger beroep wordt ingesteld, wordt in beginsel een volledig pv van de zitting opgemaakt, waarbij de aantekeningen die de griffier tijdens de zitting heeft gemaakt, worden uitgewerkt. In sommige (eenvoudige) zaken verlangt het hof Den Bosch echter geen pv. Wanneer het onderzoek ter terechtzitting wordt geschorst, wordt standaard een aanhoudings-pv gemaakt.²³⁹ Dit is relevant met het oog op de vervolgzitting.

Het pv wordt door de griffier geconcipeerd en door de voorzitter van de zittingscombinatie vastgesteld. Het verschilt sterk per zaak en per griffier hoeveel tijd het kost om aan de hand van de zittingsaantekeningen een volledig pv op te stellen. Bij een gemiddelde (niet complexe) zitting die 1,5 uur heeft geduurd is de griffier minimaal 30 minuten en maximaal 4 uur bezig om het pv te schrijven. Sommige griffiers zijn in staat om al tijdens de zitting volzinnen op te schrijven, anderen maken aantekeningen in onvolledige zinnen en steekwoorden waarvan de uitwerking meer tijd kost. Dat verklaart het grote verschil in uitwerktijd.

Pv bevatten doorgaans een zakelijk weergave van hetgeen ter zitting is voorgevallen. Daarbij kan een gesprek tussen de voorzitter en de verdachte soms worden samengevat in enkele zinnen waaruit de essentie van het gesprek blijkt. Een rechter heeft opgemerkt dat griffiers die vanwege hun typvaardigheid in staat zijn om woordelijke aantekeningen te maken van de zitting, andersoortige pv's aanleveren. Deze pv's bevatten geen zakelijke

²³⁸ In het wetsvoorstel is de verplichting om na alle zittingen een pv op te maken daarom vervallen. Zie artikel 4.2.69 en *Kamerstukken II 2022/23*, 36327, nr. 3, p. 976.

²³⁹ Een gerechtsjurist van de rechtbank Limburg vertelde dat in dat geval, hoewel dan formeel een verkort pv zou kunnen worden opgemaakt, vrijwel altijd een volledig aanhoudings-pv wordt opgemaakt.

samenvattingen, maar haast letterlijke verslagen. Volgens deze rechter wordt er binnen haar rechtbank op aangedrongen dat griffiers op een meer zakelijke manier verbaliseren.

11.2 Inrichting, uitvoering en bijstelling van de pilot

11.2.1 Selectie van zaken en aantal zaken

Selectie van zaken

Door de pilotleiding is een selectie van zaken gemaakt. Deze is aangeduid als preselectie, omdat het uiteindelijk aan de zittingscombinatie was om te beslissen of een zaak daadwerkelijk als pilotzaak zou worden behandeld. Er zijn voornamelijk zaken geselecteerd die inhoudelijk zouden worden behandeld. De criteria voor de preselectie waren als volgt:

- zaak die door een meervoudige strafkamer inhoudelijk wordt berecht;
- maximaal twee verdachten;²⁴⁰
- rechtsbijstand door een advocaat;
- geen bijstand door een tolk;
- niet onder het jeugdstrafrecht behandeld;
- geen zedenzaken, anderszins (media-)gevoelige zaken of TBS-zaken;
- maximaal zes sprekers in de zittingszaal verwacht.

Daarnaast is een klein aantal zaken in de preselectie opgenomen die pro forma zouden worden behandeld. Een voorwaarde voor die preselectie was dat te verwachten was dat deze zaken binnen de pilotperiode nogmaals op een zitting zouden worden behandeld.

Volgens het Plan van aanpak zouden niet alleen zittingen van meervoudige strafkamers, maar ook politierechterzittingen worden opgenomen en wel in een ander arrondissement dan Limburg. De pilot AVR ter zitting is uiteindelijk alleen bij de rechtbank Limburg en het hof Den Bosch uitgevoerd.²⁴¹ De rechtbank Limburg heeft halverwege de looptijd van de pilot overwogen om ook politierechterzittingen te gaan opnemen om te kunnen vaststellen of een doelmatige inzet van AVR bij een politierechterzitting mogelijk is. Het aantal zaken waarin hoger beroep (appel) was ingesteld, viel tegen, terwijl de al dan niet toegevoegde waarde van de pilotwerkwijze vooral bij de behandeling in hoger beroep aan het licht zou komen. Het opnemen van meer zittingen zou in theorie kunnen leiden tot meer appels in pilotzaken, omdat te verwachten was dat nu en dan hoger beroep zou worden ingesteld tegen uitspraken in die extra zaken.

Toch is er niet voor gekozen om politierechterzittingen te gaan opnemen. Ten eerste heeft het hof Den Bosch aangegeven dat in geval van hoger beroep het appel niet met voorrang zou worden ingepland. Ten tweede is sprake van een andersoortige zitting, waarbij doorgaans meteen mondeling uitspraak wordt gedaan²⁴², waardoor verwacht werd dat de

²⁴⁰ Oorspronkelijk is gekozen voor maximaal drie verdachten. Na enkele weken is besloten om dit aantal terug te brengen naar twee, omdat in de zittingszalen maximaal tien microfoons beschikbaar waren voor de opnames en dat aantal bij drie verdachten niet steeds toereikend was.

²⁴¹ Wij weten niet waarom de pilot niet (ook) bij de andere gerechten is uitgevoerd. Gezien de weerstand tegen de pilot bij de wel aan de pilot deelnemende gerechten is het mogelijk niet gelukt om andere gerechten bereid te vinden tot medewerking.

²⁴² Mogelijk is de gedachte hierbij dat het pv van de politierechterzitting toch al zeer summier is, waardoor de winst in termen van werklast klein is wanneer een verkort pv wordt opgesteld. Er zou

politierechter andere afwegingen zou maken met betrekking tot het opnemen van de zaak. Ten derde zou het beoogde aantal appelzaken naar verwachting ook kunnen worden behaald met alleen zittingen van meervoudige strafkamers. Ten vierde was het vermoeden dat de pilotwerkwijze ook voldoende zou kunnen worden geëvalueerd met een kleiner aantal zaken, gezien de op dat moment al opgedane ervaringen met de werkwijze.

Aantal zaken

Volgens het Plan van aanpak van de gerechten zouden 75 inhoudelijke zittingen worden geselecteerd als pilotzaak. Later is dit aantal opgehoogd naar 100. In totaal zijn 99 inhoudelijke zittingen geselecteerd. Daarnaast zijn 12 pro forma-behandelingen aangewezen als pilotzaak. In totaal zijn dus 111 zaken in de preselectie opgenomen. In 82 daarvan is daadwerkelijk een opname van de zitting gemaakt.²⁴³ Daarvan is de behandeling van de zaak 15 keer aangehouden, waarvan 10 zaken binnen de onderzoeksperiode opnieuw ter zitting zijn behandeld. In 3 van die 10 zaken is opnieuw een opname van de zitting gemaakt. In die 10 zaken kon de rechtbank zelf ervaring opdoen met het werken met een combinatie van een geluidsoptname en een verkort pv.²⁴⁴ De pilot is bij de rechtbank in mei 2024 beëindigd. In Tabel 4 wordt een overzicht gegeven van de genoemde cijfers.

Tabel 4: Aantallen zittingen, appels en verkorte pv's rechtbank Limburg tot 1 augustus 2024.

	Inhoudelijke zittingen	Pro forma-zittingen	Totaal
Gepreselecteerde zaken	99	12	111
1 opgenomen zitting	71	11	82
2 opgenomen zittingen	3	0	3
Aangehouden opgenomen zittingen	4	11	15
Verkort aanhoudings-pv	4	6	10
Hoger beroep	22	1	23
Ingetrokken hoger beroep			4
Uitgewerkt pv zitting			15
Verkort pv zitting			4

Het streven was dat 30 pilotzaken in appel zouden worden behandeld. Het streefaantal van 100 zaken bij de rechtbank was daarop gebaseerd. De veronderstellingen daarbij waren dat de desbetreffende zittingen daadwerkelijk zouden worden opgenomen en dat in ongeveer 40% van de zaken hoger beroep zou worden ingesteld. Het aantal appels is sterk achtergebleven bij de verwachtingen. In totaal is in 23 zaken hoger beroep ingesteld, waarna in vier zaken het appel is ingetrokken. De behandeling van deze appelzaken is niet met voorrang ingepland bij het hof Den Bosch. Daardoor zijn tot 10 juli 2024 maar 10 appelzaken

overigens kunnen worden betoogd dat juist dan een opname van de zitting toegevoegde waarde zou kunnen hebben voor de behandeling in hoger beroep.

²⁴³ Zie 11.2.3 voor de redenen waarom in sommige geselecteerde zaken geen opname is gemaakt.

²⁴⁴ In de meeste zaken was de rechtbank alleen betrokken bij het opnemen van de zitting. Het voorbereiden van de zitting aan de hand van de opname en het verkorte pv is vooral aan de orde bij de behandeling in hoger beroep.

behandeld, te weten 5 zaken die inhoudelijk zijn behandeld en 5 zaken die op een regiezitting zijn behandeld.²⁴⁵

Deze zaken die door de rechtbank zijn opgenomen zijn in beginsel ook bij de behandeling in hoger beroep opgenomen. Daarnaast heeft het hof Den Bosch zelf zaken geselecteerd om te worden opgenomen die niet door de rechtbank Limburg zijn opgenomen. Dat heeft geleid tot 31 opgenomen zittingen, waarvan 27 inhoudelijke zittingen en 4 regiezittingen. Van de inhoudelijke zittingen is de behandeling in 4 gevallen aangehouden. In Tabel 5 wordt een overzicht gegeven van de aantallen zittingen en opnames.

Tabel 5: Aantallen zittingen en opnames hof Den Bosch tot 10 juli 2024.

	Inhoudelijke zittingen	Regiezittingen	Totaal
Appelzittingen in zaken met verkort pv zitting eerste aanleg	5	5	10
Zittingen die alleen in Den Bosch zijn opgenomen	27	4	31
Aangehouden opgenomen zittingen	4		4

11.2.2 Opleiding, instructie en informatie

De rechters die optreden tijdens pilotzittingen hebben een schriftelijke instructie ontvangen over de werkwijze van de pilot. In de digitale werkomgeving zijn verschillende documenten geplaatst aan de hand waarvan de rechters zich verder kunnen verdiepen. Wanneer een zaak waarop een rechter is ingepland als pilotzaak is geselecteerd ontvangt de desbetreffende rechter daarvan per e-mail bericht. Ten behoeve van de advocatuur is een informatiebrief opgesteld die aan alle betrokken advocaten is gezonden.

11.2.3 Inrichting en uitvoering van de pilot

Registratie van de zitting

Er is gekozen om audio-opnamen te maken. Dit was noodzakelijk om met behulp van speech-to-text-software een uitgeschreven transcript van de registratie te kunnen maken, wat voor de gerechten een voorwaarde was om aan de pilot mee te werken. Dit transcript was bedoeld als hulpmiddel bij het uitluisteren van de opnames. Om de zittingen te kunnen registreren zijn, na een aanbestedingsprocedure, apparatuur en licenties op software aangeschaft. Bij de rechtbank Limburg zijn twee zittingszalen, in Maastricht en Roermond, ingericht voor de pilot en bij het hof Den Bosch één zittingszaal. Praktisch betekende dit dat in ieder van deze zittingszalen tien microfoons zijn geplaatst die verbonden zijn met een laptop waarmee de opname wordt uitgevoerd.²⁴⁶ De software kan vaststellen welke microfoon geluid van een spreker heeft opgevangen. Als de microfoons juist gelabeld zijn in de software, de personen bij de juiste microfoon zitten en daar goed in spreken, kan de software in beginsel bepalen

²⁴⁵ Op deze plaats vermelden wij alvast dat aan het einde van de pilotperiode steevast om een uitgewerkt pv is verzocht door het hof vanwege de negatieve ervaringen met het werken met een verkort pv bij de eerste zittingen. Zie daarover 11.2.3.

²⁴⁶ De al in de zittingszalen aanwezige microfoons konden hiervoor niet worden gebruikt.

wanneer welke persoon aan het woord is. In het begin was er soms teveel galm in de opname te horen. Toen dat verholpen was, was de kwaliteit van de opnames goed.

Wanneer een opname is gemaakt wordt deze uit de opnamelaptop geëxporteerd en in Divos geplaatst. Wanneer hoger beroep is ingesteld wordt de opname aan het hof overgedragen via Divos. Hier vindt geen controle op authenticiteit plaats, maar wordt wel gecontroleerd of de opnames overeenkomen met de zaaksgegevens.

In artikel 562 Sv is bepaald dat een zitting kan worden opgenomen. Ook als een zitting is geselecteerd om te worden opgenomen kan de zittingscombinatie bepalen dat dit niet zal worden gedaan. 34 zittingen bij de rechtbank Limburg in geselecteerde zaken zijn niet opgenomen.²⁴⁷ De redenen daarvoor lopen sterk uiteen. De meest voorkomende redenen zijn dat de zaak te complex werd bevonden, dat sprake was van een psychisch labiele of wantrouwende verdachte, dat de rechter niet wilde dat een opname zou worden gemaakt vanwege een veiligheidsrisico of het risico dat de opgenomen stem voor AI-toepassingen zou worden gebruikt, dat het opnemen te afleidend werd gevonden voor de zitting en dat bekend was dat de behandeling van de zaak zou worden aangehouden, terwijl hervatting niet binnen pilotperiode zou plaatsvinden. Een volledig overzicht is te vinden in Bijlage 5. Ook bij het hof Den Bosch zijn sommige vooraf geselecteerde zittingen niet opgenomen, om dezelfde redenen.

Transcript

Door de software is een transcript gemaakt van de audio-opname, dat diende ter ondersteuning van het uitluisteren van de opname. Het transcript is alleen ter beschikking gesteld aan de rechters/raadsheren en griffiers. Het OM en de advocatuur hebben alleen de audio-opname ontvangen, zonder transcript. De bedoeling van het transcript is dat dit letterlijk weergeeft wat ter zitting is gezegd. Daarbij wordt steeds aangegeven wie de spreker is en door welke microfoon deze heeft gesproken. Ook is per tekst met een tijdsaanduiding aangegeven wanneer de spreker is begonnen met spreken.

De opname en het transcript zijn in Divos geplaatst. Er zijn twee mogelijkheden om het transcript te gebruiken. De eerste is dat opname wordt aangezet en wordt meegebladerd in de tekst van het transcript. De tweede is wat wel de 'karaokeversie' is genoemd. Daarbij loopt de tekst van het transcript mee met de opname. Dat is alleen mogelijk met speciale laptops met viewersoftware, die beschikbaar zijn gesteld. Van de transcripten is kennisgenomen bij de voorbereiding van zaken, maar deze zijn weinig daadwerkelijk gebruikt.²⁴⁸ De laptops met viewersoftware zijn in Limburg niet gebruikt. De raadsheren in Den Bosch die wij hebben gesproken hebben deze software ook niet gebruikt.

Voor zover gebruik is gemaakt van het transcript is de unanieme conclusie dat het geen bruikbaar hulpmiddel oplevert om de inhoud van de opname vast te stellen. Dat heeft voor een deel te maken met de aard van de gesproken tekst. Tijdens de zitting wordt spreektaal gebezigd. Daarbij worden vaak onvolledige zinnen uitgesproken. Het transcript bevat de letterlijke uitspraken van de procesdeelnemers, wat lastig leesbare teksten oplevert. Dat de

²⁴⁷ In aanvulling daarop zijn 5 zittingen niet opgenomen waarvan de behandeling ter zitting is aangehouden, terwijl dat al voorzienbaar was.

²⁴⁸ Dit hangt voor een deel samen met het feit dat de opnames niet zijn uitgeluisterd, zoals hierna aan de orde zal komen. De belangrijkste reden lijkt echter te zijn dat de kwaliteit van de transcripten te wensen overliet.

ehs en ahs eruit zijn gehaald maakt dit niet anders. De onbruikbaarheid van het transcript hangt bovendien voor een groot deel samen met de kwaliteit van het transcript. Het transcript bevat heel veel fouten. Die leiden erg af van de inhoud van de gesproken tekst omdat de focus al snel komt te liggen op het vaststellen van de fouten. De fouten kunnen worden onderverdeeld in fouten ten aanzien van de herkenning wie wanneer aan het woord is en fouten in de omzetting van het gesproken woord in tekst.

Het uitgangspunt is dat iedere persoon door een eigen microfoon spreekt. Die microfoon is gelabeld als de microfoon van die persoon. Wanneer meer personen dezelfde microfoon gebruiken kan de software niet bepalen wie wanneer aan het woord is. Dit kan zich bijvoorbeeld voordoen wanneer een benadeelde partij en dienst advocaat aanwezig zijn en gebruik maken van dezelfde microfoon. Wanneer iedere procesdeelnemers alleen door zijn eigen microfoon spreekt, de microfoons vrij ver uiteen geplaatst zijn en het verder stil is in de zaal werkt de sprekersherkenning vrij goed. Het probleem van rechtszittingen is echter dat er een gesprek wordt gevoerd waarbij mensen elkaar onderbreken, door elkaar heen spreken en om zich heen kijken (waarbij het geluid door een andere microfoon kan worden opgepikt). De software is niet goed in staat om in die gevallen te identificeren wie de spreker is. Dat heeft als gevolg dat teksten niet zelden worden toegeschreven aan een andere procesdeelnemer. Wat de verdachte heeft gezegd kan dan in het transcript bijvoorbeeld worden opgenomen als een uitspraak van de voorzitter. Een apart probleem is dat de software met een vertraging van ongeveer 2 seconden overgaat naar de volgende actieve microfoon. Dat heeft als gevolg dat korte mededelingen ('Ja, dat klopt') helemaal kunnen wegvallen in het transcript, terwijl het begin van een langere mededeling wordt vermeld bij de vorige spreker. Ten slotte staan in het transcript veel sprekerswissels die in werkelijkheid niet hebben plaatsgevonden. Mogelijk komt dit doordat de microfoons te dicht bij elkaar zijn geplaatst.

Het herkennen van mededelingen die in ABN zijn gedaan, zoals het requisitoir van een officier van justitie of het pleidooi van een advocaat, gaat over het algemeen goed. Voor het overige laat de omzetting van het gesproken woord naar tekst echter veel te wensen over. 'op advies van' kwam bijvoorbeeld in het transcript terecht als 'op het vis van'. Namen en juridisch taalgebruik worden vaak onjuist weergegeven. Wanneer personen met een Limburgs of buitenlands accent spreken, wordt hun uitspraak vaak slecht omgezet door de software. 'Ehs' en 'ahs' zijn ten behoeve van de leesbaarheid verwijderd, maar daar hangen ongewenste verwijderingen ('u') mee samen, waardoor onbegrijpelijke teksten ontstaan. Ten slotte zijn er veel fouten geconstateerd met betrekking tot de interpunctie. Zinnen worden te kort of te lang gemaakt door de plaatsing of weglating van punten en soms wordt ten onrechte een vraagteken geplaatst.

Verbalisering

In artikel 566 lid 2 Sv is aangegeven wat minimaal in het verkorte pv van de zitting moet worden opgenomen: namen van de rechters en de griffier, uitspraken als die niet in het vonnis zijn opgenomen, aantekeningen die door de wet worden verlangd en 'een summiere weergave van hetgeen op de terechtzitting is voorgevallen.' Er gekozen voor een minimale invulling van de wettelijke verplichtingen. Zo staat in het verkorte pv wel dat een advocaat een verzoek heeft gedaan en dat de rechtbank daarop een beslissing heeft genomen, maar niet wat de onderbouwing van het verzoek en de motivering van de beslissing is. Wanneer de verdachte ter zitting een bekentenis heeft afgelegd, wordt iets als 'De verdachte heeft een bekennende verklaring afgelegd' genoteerd zonder dat de inhoud van die verklaring wordt opgenomen.

Wanneer bij het hof Den Bosch in een pilotzaak een volledig pv van de zitting moet worden opgesteld omdat cassatieberoep is ingesteld willen sommige raadsheren dat de inhoud van bepaalde onderdelen van de zitting daarin letterlijk wordt uitgewerkt, hoewel buiten de pilot zou worden volstaan met een zakelijke weergave van de inhoud van de zitting. De reden daarvoor is dat een opname van de zitting bij de processtukken is gevoegd en men wil voorkomen dat de verdediging in cassatie klaagt over een onjuiste verbalisering.

Vorbereiding van de volgende zitting

Ter voorbereiding van de opvolgende zitting (inhoudelijke behandeling na een pro forma-zitting, voortzetting behandeling na aanhouding van de behandeling, behandeling in hoger beroep na zitting in eerste aanleg) is het relevant om te weten wat bij de vorige zitting is voorgevallen. Het verkorte pv van de zitting is daarvoor niet toereikend. De gedachte bij de pilotwerkwijze is dat de opvolgende zittingscombinatie de opname van de zitting uitluistert.

Bij de rechtbank Limburg is dat vrijwel nooit gebeurd. Een enkeling heeft de opname beluisterd, maar dat was dan uit nieuwsgierigheid en niet omdat het noodzakelijk werd gevonden. Als een rechter zelf onderdeel uitmaakte van de eerdere zittingscombinatie weet deze wat er is voorgevallen. In één zaak was het wel noodzakelijk om de opname uit te luisteren. In die zaak had de raadvrouw kort voor de start van de zitting per e-mail een verzoek tot schorsing van de voorlopige hechtenis gedaan, onder verwijzing naar de onderbouwing van dat (eerder afgewezen) verzoek tijdens de vorige zitting. De raadvrouw had aangekondigd ter zitting niet aanwezig te zullen zijn, zodat niet aan haar kon worden gevraagd de onderbouwing te herhalen. Het verkorte pv bevatte alleen de vaststelling dat het verzoek was gedaan en was afgewezen. De rechtbank achtte het noodzakelijk om de onderbouwing te achterhalen en heeft toen een tweede griffier opdracht gegeven om de opname van de zitting uit te luisteren.

Bij de appelbehandeling is er per definitie een andere zittingscombinatie dan in eerste aanleg. Het kan relevant zijn om te weten wat de verdachte in eerste aanleg precies heeft verklaard, zodat hij daarmee kan worden geconfronteerd. In het verkorte pv wordt dit niet vermeld. Raadsheren van het hof Den Bosch hebben aangegeven dat zij geen tijd hebben om alle opnames uit te luisteren. Om toch te achterhalen wat in eerste aanleg is voorgevallen luistert de griffier de opname uit. Deze maakt daarvan een samenvatting die in het voorbereidingsformulier wordt opgenomen dat ten behoeve van de zitting wordt opgemaakt. Vermoedelijk luisteren ook voorzitters de opname uit, maar de bijzittende raadsheren niet. De geluidsopnamen die van de behandeling bij het hof zijn gemaakt zijn meestal niet uitgeluisterd. De griffiers vonden de werkwijze waarbij de eigen zittingsaantekeningen worden uitgewerkt prettig en sneller werken.

In het begin van de looptijd van de pilot is weinig gebruik gemaakt van de mogelijkheid om aan de rechtbank te verzoeken om een uitgewerkt pv, omdat men de effecten van de werkwijze wilde ervaren. Op 28 mei was in 3 zaken verzocht om een uitwerking. Omdat de ervaringen met de pilotwerkwijze niet positief waren is daarna in nog 10 zaken om uitwerking verzocht. Van de 23 zaken waarin hoger beroep is ingesteld is in 4 zaken het appel ingetrokken. Van de resterende 19 zaken is in totaal in 13 zaken om een uitwerking van het verkorte pv verzocht terwijl in 2 zaken al direct een volledig pv was opgesteld. Dit betekent dat het hof in slechts 4 zaken het appel heeft behandeld terwijl alleen een geluidsopname en een verkort pv beschikbaar waren.

11.2.4 *Voldaan aan randvoorwaarden evaluatiekader?*

Er is voldaan aan de randvoorwaarden voor de start van de pilot die in het evaluatiekader dat AEF heeft opgesteld zijn genoemd:

- De wettelijke normering is in acht genomen.
- De kwaliteit van de opnames was voldoende.
- Een punt dat niet in het evaluatiekader voorkomt, maar voor de Rechtspraak wel een voorwaarde was om aan de pilot deel te nemen, is dat voor intern gebruik een transcript van de opname beschikbaar zou worden gesteld. Er is inderdaad voorzien in een transcript dat door speech-to-text-software is gemaakt, zij het dat de kwaliteit daarvan sterk te wensen overliet.
- Er zijn geen problemen geconstateerd ten aanzien van de integriteit, authenticiteit en betrouwbaarheid van de opnamebestanden.
- Het ter beschikking stellen van de opnames aan de procesdeelnemers heeft geen problemen opgeleverd.
- Er was onvoldoende capaciteit om de pilot toe te passen zoals die was uitgedacht, omdat het uitluisteren van de opnames van de zittingen zeer veel tijd in beslag nam. Daardoor zijn opnames vaak niet (geheel) afgespeeld door de OvJ's/AG's en rechters/raadsheren.²⁴⁹

11.2.5 *Bijstelling van de pilotwerkwijze*

De uitvoering van de subpilot AVR ter zitting is niet gewijzigd sinds de pilot van start is gegaan.

11.3 Resultaten, effecten en waardering

11.3.1 *Kwaliteit en volledigheid van opnamen en verslaglegging*

De kwaliteit van de opname is goed, tenzij een procesdeelnemer niet goed in de microfoon spreekt (te ver weg of te dichtbij) of mensen elkaar in de rede vallen. In die gevallen ontstaat vervorming of ruis in het opgenomen geluid.

De volledigheid van de verslaglegging laat te wensen over bij de pilotwerkwijze. Het verkorte pv van de zitting is bijzonder summier. Dit pv is daarom onvoldoende informatief om een beeld te krijgen van wat ter zitting is voorgevallen. Daarvoor moet de opname worden uitgeluisterd. Op het eerste gezicht lijkt daardoor een compleet beeld te kunnen ontstaan van wat tijdens de zitting is gebeurd.

Schijn bedriegt echter. Wat ontbreekt in de geluidsopname is de non-verbale communicatie (knikken, emoties). De voorzitter zal niet steeds uitspreken wat hij waarneemt ('Ik zie dat u knikt'). In een volledig pv van de zitting wordt dergelijke communicatie beschreven. Wanneer camerabeelden ter zitting worden getoond is de opname niet te volgen, omdat niet duidelijk is welke beelden worden getoond. De opname is ook minder volledig dan het volledige pv omdat niet steeds duidelijk is wie in de opname aan het woord is. Dat is nog lastiger als je de personen die aan het woord zijn niet kent.

²⁴⁹ AEF 2021.

11.3.2 *Integriteit van opnamebestand*

In het verkorte pv van de zitting wordt de hashwaarde vermeld. Omdat het dossier dat de rechtbank Limburg aanlevert bij het hof Den Bosch integraal in Divos wordt geplaatst, wordt de hashwaarde van de opname niet vastgesteld door het hof en vergeleken met de hashwaarde die in het verkorte pv wordt genoemd. De projectleiding bij het hof Den Bosch zou het wel wenselijk vinden als de hashwaarde van ontvangen AVR-bestanden automatisch zou kunnen worden gecontroleerd. De hashwaarde wordt vermeld om het OM en de advocaat van de verdachte in appel de gelegenheid te geven om de integriteit van het bestand te controleren. Bij het ressortsparket Den Bosch zijn de hashwaardes echter niet gecontroleerd. Daar is geen inhoudelijke reden voor genoemd. Dit aspect van de pilotwerkwijze lijkt aan de aandacht te zijn ontsnapt. Er zijn geen gevallen geweest waarin de integriteit van het opnamebestand ter zitting ter discussie is gesteld.

11.3.3 *Werklast*

De werklasteffecten van de pilotwerkwijze zijn groot. Als bij de rechtbank een verkort pv wordt opgemaakt, is de griffier aanzienlijk minder tijd kwijt met de verbalisering van de zitting dan in geval van een volledig pv. Waar de griffier buiten de pilot bij een zitting van anderhalf uur ongeveer 30 minuten tot vier uur bezig is om een volledig pv van de zitting op te maken (afhankelijk van het type zaak en de ervaring van de griffier), is dat in de pilot maar 5-10 minuten werk. De voorzitter die het pv vaststelt is daar in enkele minuten klaar mee. Wanneer daarentegen door de opvolgende combinatie of – in geval van hoger beroep – door het hof wordt verzocht om uitwerking van het verkorte pv, wat naar het einde van de pilotperiode toe steeds vaker is gebeurd, moet de griffier alsnog een volledig pv opmaken en is deze per saldo dus meer tijd kwijt geweest met de zaak.

De griffier is de enige die mogelijk een vermindering van de werklast heeft. Ten aanzien van alle andere procesdeelnemers is, blijkens gesprekken met griffiers, sprake van een aanzienlijke toename van de werklast wanneer zij de opname van de zitting daadwerkelijk uitluisteren. Als een pilotzaak in appel wordt behandeld zouden de drie rechters, de griffier, de AG en de advocaat van de verdachte de opname van de zitting in eerste aanleg moeten uitluisteren. Dat betekent dat vijf personen samen minimaal 7,5 uur aan het luisteren zijn als de zitting in eerste aanleg 1,5 uur duurde. Die tijd neemt nog toe omdat ook aantekeningen worden gemaakt van de zitting en de opname daartoe soms moet worden gepauzeerd en teruggespoeld. De inschattingen van de tijd die een rechter in totaal bezig is met het uitluisteren van een zitting van 1,5 uur variëren van 120 tot 150 minuten. Een griffier die ten behoeve van de zittingscombinatie een samenvatting van het verhoor in het voorbereidingsformulier opneemt, zal daarmee volgens de respondenten ongeveer 180 minuten bezig zijn.

Wanneer bij de reguliere werkwijze een volledig pv van de zitting is opgesteld kost het lezen daarvan ongeveer 10-15 minuten. Dit betekent dat de minimale toename van de werklast voor één persoon ($120-15=$) 105 minuten is en dat deze persoon maar liefst ($120:15=$) 8 keer zo lang bezig is met de kennismaking van de vorige zitting. Ter vergelijking: een niet al te complexe zitting kan soms in 120 minuten compleet worden voorbereid.

Feitelijk zal de werklast in veel gevallen echter nog veel groter zijn. Bij het voorgaande is uitgegaan van één zitting in eerste aanleg die 1,5 uur duurde. In de praktijk is dikwijls sprake van zittingen die veel langer duren (bijv. een hele zittingsdag) en van zittingen die, soms herhaaldelijk, worden aangehouden. Als de behandeling van de zaak wordt aangehouden is de kans groot dat de zittingscombinatie van samenstelling wijzigt en er een andere AG op

de zitting verschijnt. Ook de nieuwe rechter(s) en AG zullen de opname van de zitting dan moeten uitluisteren, omdat het voor hen essentieel is om te weten wat er tijdens de vorige zitting is voorgevallen. Zij zullen bovendien de aangehouden zitting(en) óók moeten uitluisteren. Zowel in eerste aanleg als in hoger beroep zou de werklast gigantisch toenemen als alle opnames van de voorgaande zittingen door alle procesdeelnemers zouden moeten worden uitgeluisterd. Daarbij is een belangrijk aandachtspunt dat de werkdruk onder rechters en officieren van justitie ook zonder de pilotwerkwijze al problematisch is.

11.3.4 *Doorlooptijden*

De doorlooptijd van de pilotzaken is gewijzigd door de pilotwerkwijze. Dat hangt samen met het geringe aantal pilotzaken waarin hoger beroep is ingesteld. In de appointering is geen rekening gehouden met het feit dat sprake was van een pilotzaak.

Als de pilotwerkwijze algemeen zou worden ingevoerd zouden rechters/raadsheren en officieren van justitie/advocaten-generaal substantieel meer tijd moeten krijgen om de zaken voor te bereiden. Dit impliceert dat zij in minder zaken zouden kunnen optreden, wat als gevolg zou hebben dat er een enorme achterstand in de behandeling van zaken zou ontstaan. Dat zou op termijn kunnen worden opgelost door meer rechters en officieren van justitie aan te stellen. Respondenten benadrukken echter dat extra geld beter op andere manieren kan worden geïnvesteerd.

11.3.5 *Functioneren van opnamen als processtukken*

De geluidsopnamen zijn in Divos, het dossiersysteem van de Rechtspraak, geplaatst. Het raadplegen ervan leverde geen technische problemen op. Het bleek niet mogelijk te zijn om de opnames in GPS, het dossiersysteem dat het OM gebruikt, te zetten. Daarom zijn de opnames op een netwerkschijf geplaatst. Het raadplegen daarvan lijkt geen problemen te hebben opgeleverd.

11.3.6 *Bruikbaarheid van verkorte pv's en opnamen voor de berechting*

Omdat de verkorte pv's zeer summier zijn opgesteld, zijn deze zeer weinig informatief voor de betrokkenen bij de volgende zitting. Er kan uit worden afgeleid of de wettelijk voorgescreven vormen in acht zijn genomen en welke beslissingen zijn genomen, maar niet wat er ter zitting is besproken. De opname van de zitting geeft meer duidelijkheid, maar zoals hiervoor is beschreven ontbreekt ook informatie over non-verbale communicatie in de geluidsopname.

Het werken met een opname van de zitting in combinatie met een verkort pv is niet efficiënt. In een volledig proces-verbaal wordt de essentie van het gebeurde ter zitting zakelijk samengevat, waarbij soms een vertaalslag wordt gemaakt naar juridische terminologie. Dat pv is gemakkelijk diagonaal te lezen en is goed te onthouden. Een geluidsopname bevat (soms veel) communicatie die niet relevant is voor de opvolgende zittingscombinatie. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de uitvoerige onderbouwing van een standpunt door een advocaat, waarvan de essentie in enkele zinnen kan worden samengevat of de verklaringen van een gelijktijdig berechte medeverdachte (terwijl die niet in hoger beroep is gegaan). Communicatie op een geluidsopname is minder gemakkelijk te doorgronden dan geschreven tekst omdat het om spreektaal gaat, waarin bijvoorbeeld onvolledige zinnen worden uitgesproken en mensen elkaar in de rede vallen. De communicatie is bovendien niet altijd even goed te verstaan (niet goed in microfoon gesproken, zwaar accent) en het is niet steeds duidelijk wie wat heeft gezegd. Verder is het onthouden van de beluisterde opname volgens

sommige respondenten minder gemakkelijk dan het onthouden van geschreven taal. Daarbij kan geschreven tekst tijdens een zitting gemakkelijk worden geraadpleegd door iedere procesdeelnemer. Dat is anders bij opgenomen communicatie.

11.3.7 *Waarborgen*

Privacy

Van de zitting wordt geen videoregistratie maar een auditieve opname gemaakt. De inbreuk op de privacy is kleiner wanneer personen niet in beeld worden gebracht. Dat neemt niet weg dat het opnemen van stemmen een inbreuk maakt op het recht op privacy. Het voegen van de opname van de zitting bij de processtukken levert het risico op dat de opname een eigen leven gaat leiden, doordat opnames openbaar worden gemaakt of stemmen worden gebruikt voor AI-toepassingen. Dat laatste was voor sommige rechters een reden om te besluiten dat de zitting niet werd opgenomen. Het recht op privacy van alle procesdeelnemers die aan het woord komen wordt aangetast door het maken van de opname. Daarmee is overigens niet gezegd dat het registreren van de zitting onrechtmatig is.

Controle op rechtmatigheid overheidshandelen

Wanneer een opname van de zitting bij de processtukken is gevoegd kan worden gecontroleerd of de verbalisering correct is. Bij een verkort pv in de zin van de pilot heeft deze controle echter weinig waarde, omdat het verkorte pv zeer summier is. Wanneer een volledig pv van de zitting wordt opgemaakt en de zitting is opgenomen is controle van de verbalisering relevanter. In de praktijk wordt de inhoud van pv van de zitting echter nauwelijks ter discussie gesteld. Mogelijk hangt dit samen met de oncontroleerbaarheid van de juistheid van de verbalisering als de zitting niet is opgenomen. Maar van betwisting is ook zelden sprake wanneer een advocaat, bij een meer complexe zitting, aantekeningen heeft laten maken van de zitting door een medewerker, wat nu en dan voorkomt.

Er lijkt dus geen sprake te zijn van een sterke behoefte aan controle. Sommige respondenten hebben aangegeven dat de mogelijkheid om de juistheid van de verbalisering te controleren zou kunnen leiden tot meer discussie in de rechtszaal, omdat het pv van de zitting geen letterlijke weergave bevat van de communicatie ter zitting, maar een zakelijke samenvatting daarvan. In appel hebben sommige raadsheren aan griffiers een vrij letterlijke uitwerking van de zitting gevraagd om klachten in cassatie over de verbalisering te voorkomen.

11.3.8 *Kosten*

In het kader van de pilot zijn twee zittingszalen bij de rechtbank Limburg en één zittingszaal bij het hof Den Bosch voorzien van opnameapparatuur. De al in de zalen aanwezige microfoons volstonden daarvoor niet, omdat de wens bestond om een transcript van de opname te laten maken door software. Deze software blijkt geen bruikbare transcripten op te leveren. Wellicht zou andere software tot betere resultaten leiden. Als dat het geval is en de pilot-werkwijze als een verbetering van de strafvordering zou worden gezien zouden meer zittingszalen van opnameapparatuur moeten worden voorzien. Dat vergt niet alleen de aanschaf van die apparatuur en van licenties op software, maar ook het integreren daarvan in de zittingszalen, zodat het niet meer nodig is om kabeltjes met ducttape aan de vloer vast te maken. Artikel 562 Sv bepaalt dat kan worden besloten om een zitting op te nemen. Als zou worden besloten om alle zittingen op te nemen zouden alle zittingszalen in Nederland waar strafzaken worden behandeld, moeten worden aangepast. Als het een kanbepaling

blijft, zou wellicht kunnen gekozen voor het aanpassen van één of enkele zalen per zittingslocatie. Ook dan zijn de kosten daarvan echter aanzienlijk.

Wanneer zou worden besloten dat niet wordt gewerkt met een transcript, zou de zitting wellicht met eenvoudiger apparatuur kunnen worden opgenomen. De kosten zouden dan beduidend lager kunnen zijn. In het kader van dit onderzoek zijn geen alternatieve opname-mogelijkheden onderzocht.

11.4 Conclusie: verbetering strafvordering?

Conclusie:

De pilotwerkwijze waarbij een opname van het onderzoek ter terechtzitting samen met een verkort proces-verbaal bij de processtukken wordt gevoegd, levert geen verbetering van de strafvordering op. Er is geen sprake 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 verkorte pv bevat weinig informatie. Voor degenen die betrokken zijn bij een volgende zitting (rechters/raadsheren, officier van justitie/advocaat-generaal, raadslieden) is het belangrijk om te weten wat tijdens de eerdere zitting is voorgevallen. Welke verklaring heeft de verdachte afgelegd? Welke verweren zijn gevoerd en welke verzoeken zijn gedaan, met welke onderbouwing? Op welke gronden heeft de rechter daarop beslissingen genomen? Om voldoende informatie te krijgen over de voorgaande zitting is het noodzakelijk om de opname van de zitting uit te luisteren. Dat is echter zeer bezwaarlijk. Ten eerste vanwege de gigantische hoeveelheid tijd die dit voor veel procesdeelnemers in beslag neemt. Hiervoor hebben wij aangegeven dat de pilotwerkwijze bij de meest eenvoudige zaken voor de betrokkenen bij de opvolgende zitting ongeveer acht keer zoveel tijd in beslag neemt als de reguliere werkwijze, terwijl de werkdruk bij de Rechtspraak en het OM al zeer hoog is. Ten tweede omdat de opname een minder goed beeld geeft van de inhoud van de zitting dan het volledige proces-verbaal dat buiten de pilot wordt opgemaakt. Veel onderdelen van de zitting zijn weinig relevant voor de volgende zitting en de zitting vindt plaats in spreektaal. In het pv worden irrelevante onderdelen weggelaten en wordt de essentie van een conversatie **in beginsel** op een zakelijke manier opgeschreven. Non-verbale communicatie wordt door de griffier opgeschreven, maar is op een opname niet waar te nemen. Vanwege het grote tijdsbeslag, worden opnames in de praktijk niet door alle procesdeelnemers uitgeluisterd. In appel luistert de griffier de opname wel uit en maakt daarvan dan een verslag dat in het voorbereidingsformulier van de zitting wordt opgenomen. Daarmee is in feite sprake van verplaatsing van werk: waar de griffier bij de vorige zitting zo klaar was met het opstellen van het verkorte pv, maakt de griffier bij de volgende zitting alsnog een soort uitgewerkt pv, wat minstens zoveel tijd kost als het de griffier bij de eerste zitting zou hebben gekost om een volledig pv op te stellen. Voor advocaten die op toevoeging werken is het uitluisteren van de opname onmogelijk, omdat zij daarvoor geen vergoeding ontvangen.

Omdat geen volledig pv beschikbaar is, en ook de opvolgende griffier alleen de essentie van de zitting samenvat, bestaat het risico dat relevante informatie niet ter kennis komt van de procesdeelnemers, waaronder de rechters die moeten beslissen. Dit kan ten koste gaan van de kwaliteit van de berechting, aangezien hetgeen tijdens een eerdere zitting is voorgevallen van groot belang kan zijn voor de waarheidsvinding (bijv. afgelegde verklaringen) en voor procedurele kwesties (bijv. motivering van verzoeken en beslissingen).

De kosten van de pilotwerkwijze zijn niet alleen gelegen in arbeidsloon, vanwege de grote hoeveelheid tijd die de Rechtspraak en het OM zouden moeten besteden aan het uitluisteren van de opnames, maar ook in de aanschaf van opnameapparatuur en eventueel licenties op software wanneer het werken met een transcript zou worden gehandhaafd. De opnameapparatuur waarvoor in de pilot is gekozen was van belang voor het maken van het transcript. Wanneer dat niet zou worden gemaakt en zou worden volstaan met een eenvoudiger opname zou wellicht goedkopere apparatuur kunnen worden aangeschaft. Het is ook denkbaar dat via de microfoons die standaard in de zittingszalen aanwezig zijn een opname kan worden gemaakt. Dat zou kunnen worden onderzocht als zou besloten om de pilotwerkwijze in het nieuw Wetboek van Strafvordering te handhaven.

Vanuit de Rechtspraak is van meet af aan aangegeven dat deze subpilot geen toegevoegde waarde voor het strafproces zou hebben. Geïnterviewde respondenten hebben aangegeven dat er geen probleem is dat met de pilotwerkwijze wordt opgelost. Een respondent van de Rechtspraak heeft aangegeven dat wanneer het voorgestelde artikel 4.2.68 lid 4 zou worden ingevoerd, daar geen gebruik van zou worden gemaakt. In het artikel is aangegeven dat een verkort pv 'kan' worden opgemaakt wanneer een opname van de zitting beschikbaar is. Verkorte pv's bevatten onvoldoende gegevens en hebben geen voordeel ten opzichte van volledige pv's. Daarom verwachten wij dat artikel 4.2.68 lid 4 ook in de toekomst niet zal bijdragen aan een doelmatiger strafvordering.

Het maken van een opname van de zitting kan toegevoegde waarde hebben, omdat deze kan dienen als hulpmiddel bij het opstellen van het (volledige) pv van de zitting. In de reguliere praktijk wordt daarom soms door de griffier een geluidsopname gemaakt wanneer daar het type zitting daar aanleiding voor geeft, bijvoorbeeld bij zittingen waarbij deskundigen worden gehoord. Deze opname is puur voor intern gebruik bedoeld en wordt niet aan anderen verstrekt. In de meeste zaken wordt de toegevoegde waarde van een opname niet gezien. Er is daarom geen aanleiding om zittingen standaard te gaan opnemen.

11.5 Aanbevelingen tot aanpassing werkwijze

Wij doen geen aanbevelingen tot aanpassing van de pilotwerkwijze, maar stippen wel een mogelijk alternatieve werkwijze aan.

In 10.2.4 is beschreven dat de politie goede vorderingen maakt met de ontwikkeling van de Generieke Dienst Automatische Spraakverwerking (GDAS), dat onder meer als doel heeft om auditief opgenomen verdachtenverhoren door middel van speech-to-text-software om te zetten in tekst. Deze dienst is nog niet zo ver dat deze kan worden toegepast in concrete zaken. Wanneer het werken met de software goede resultaten zou opleveren bij verdachtenverhoren, zal vermoedelijk nog een flinke ontwikkelstap moeten worden gemaakt om de werkwijze ook ten aanzien van zittingen te kunnen toepassen. Sommige respondenten hebben aangegeven dat het voegen bij de processtukken van een opname met een verbatim pv mogelijk werkbaar zou zijn. Daarmee zou te zijner tijd kunnen worden geëxperimenteerd. Hiervoor is geen wijziging van de wet vereist.²⁵⁰

Wij vermoeden dat rechters, griffiers, OvJ's en advocaten de voorkeur zullen geven aan de pv's zoals deze momenteel buiten de pilot worden opgesteld. Daarin wordt niet verbatim geverbaliseerd, maar wordt de essentie van wat ter zitting is voorgevallen en relevant is in

²⁵⁰ Het geldende wetboek maakt het al mogelijk om een verbatim pv met een opname bij de processtukken te voegen.

zakelijk taalgebruik verwoord.²⁵¹ Een dergelijk pv is volgens sommige respondenten gemakkelijker te doorgronden dan een verbatim pv. Mogelijk kan AI worden ingezet om van een verbatim tekst een samengevat pv te maken. Daarbij is het een vraag of AI in staat zal zijn om relevante en niet relevante onderdelen van de zitting van elkaar te onderscheiden. Het is ook niet zeker of rechters dergelijke door AI samengevatte pv's zullen accepteren als betrouwbare weergave van de zitting.

Er zal vermoedelijk nauwelijks tijdwinst kunnen worden behaald wanneer met software een pv wordt gemaakt, omdat de griffier de basistekst die door de software wordt gecreëerd zal moeten controleren, bijvoorbeeld om vast te stellen of de uitgesproken teksten aan de juiste personen zijn gekoppeld.

11.6 Wenselijkheid van aanpassing wettelijke regeling

Aanbeveling 26: Als de werkwijze van de pilot AVR ter zitting wordt ingevoerd, regel dan dat opdracht kan worden gegeven om alleen bepaalde aspecten van een verkort pv uit te werken en dat de opdracht tot uitwerking na aanhouding van de behandeling van de zaak ook kan worden gegeven door de rechtbank.

Als de werkwijze van de pilot zou worden ingevoerd in het nieuwe wetboek, wat wij niet aanbevelen, is er aanleiding om twee aanpassingen aan te brengen in de wettelijke regeling. Ten eerste kan het wenselijk zijn om alleen bepaalde aspecten van een zitting volledig te verbaliseren. Wanneer het hof opdracht tot uitwerking van het verkorte pv geeft aan de rechtbank is denkbaar dat het hof alleen de verklaring van de verdachte uitgewerkt wenst te zien. Als dat het geval is, is het, zeker bij omvangrijkere zittingen, efficiënter voor de griffier in eerste aanleg om alleen dat onderdeel van het pv uit te werken. Ten tweede wordt er in de wettelijke regeling van uitgegaan dat de zitting na de zitting in eerste aanleg die verkort is geverbaliseerd, in hoger beroep plaatsvindt. De behandeling van de zaak in eerste aanleg wordt echter geregeld aangehouden, waarna de zitting op een andere dag wordt hervat. In dat geval vindt de vervolgzitting plaats bij de rechtbank. Die behandelt de zaak bij de vervolgzitting vaak in een andere samenstelling. Meestal is er maar één andere rechter (vaak een rechter-plaatsvervanger), maar het kan voorkomen dat de hele samenstelling is gewijzigd.²⁵² In hoger beroep is dit ook denkbaar. Daarbij zijn in de pilot echter geen verkorte pv's van aangehouden zittingen opgemaakt. Alleen wanneer cassatieberoep wordt ingesteld worden de pv's van de zitting opgemaakt.

11.7 Flankerend beleid

Voor de subpilot AVR ter zitting zijn er geen aparte observaties met betrekking tot flankerend beleid. Zie 13.2 voor algemeen geldende observaties voor het ter beschikking stellen van AVR-bestanden binnen de keten.

²⁵¹ Hier bestaat mogelijk een verschil met verdachtenverhoren. Die zijn relatief eenvoudig van aard, doordat ze bestaan uit vragen en antwoorden, terwijl sprake is van een beperkt aantal sprekers. Zittingen zijn complexer, omdat meer typen activiteiten plaatsvinden tijdens een zitting. Zo worden bijvoorbeeld stukken voorgehouden. Bij een zitting zijn ook meer (soorten) personen betrokken.

²⁵² Dat komt niet vaak voor, maar is bijvoorbeeld het geval wanneer de hele samenstelling met succes is gewraakt.

11.8 Financiële uitvoeringsconsequenties

Wanneer de werkwijze van de subpilot AVR ter zitting zou worden ingevoerd, wat wij niet aanbevelen, zou dit een enorme verzwaring van de werklast van rechters, officieren van justitie, griffiers en advocaten opleveren. Dit zal gepaard gaan met kosten aan arbeidsloon.

Daarnaast zullen er materiële kosten moeten worden gemaakt, aangezien de zittingszalen momenteel niet zijn uitgerust met opnameapparatuur. IVO Rechtspraak heeft bij de inrichting van de subpilot gekozen voor conferentiemicrofoons. Tijdens de beginfase van de pilot zijn er discussies geweest over de keuze voor dit systeem, waarbij ook alternatieven op tafel lagen.²⁵³ Wanneer de pilotwerkwijze landelijk zou worden ingevoerd zouden andere keuzes denkbaar zijn. Daarbij kan relevant zijn of het wenselijk wordt geacht om met behulp van software een omzetting van gesproken tekst van de opname naar geschreven tekst te maken. Wanneer dat wenselijk wordt geacht, zou, gezien de ervaringen met de toegepaste software, kunnen worden besloten om andere software te gebruiken. De ervaringen met GDAS (speech-to-text-applicatie die door de politie wordt ontwikkeld, zie 10.2.5), zouden daarbij kunnen worden meegenomen. Vanwege het aantal aspecten waarop keuzes moeten worden gemaakt is het op dit moment niet mogelijk om een inschatting te maken van de materiële financiële uitvoeringsconsequenties.

Het herinrichten van de zittingszalen met opnameapparatuur is een grote opgave en betekent ook een tijdelijke vermindering van capaciteit. Wanneer hiervoor zou worden gekozen, zou de herinrichting met het oog op het opnamen van de zittingen kunnen worden gecombineerd met regulier onderhoud aan de zittingszalen om de druk op de rechtspraak te minimaliseren.

²⁵³ Het voornaamste alternatief betrof microfoons met losse IP-adressen, in plaats van een geïntegreerde conferentieset.

12 AVR als bewijsmiddel

Het onderzoeken van de bruikbaarheid van AVR als bewijsmiddel is geen afzonderlijke sub-pilot, maar is een van de doelen waarmee de subpilots zijn uitgevoerd. Omdat dit aspect ten aanzien van ieder van de subpilots relevant is wordt het niet bij de desbetreffende subpilots besproken, maar in dit hoofdstuk behandeld.

12.1 Nulmeting

Er is een beperkte nulmeting uitgevoerd door rechters te bevragen over het gebruik van AVR voor het bewijs en door jurisprudentie te bestuderen.

Buiten de pilot wordt AVR voor het bewijs gebruikt via het bewijsmiddel 'eigen waarneming van de rechter' (art. 340 Sv). Het gaat daarbij vrijwel steeds om afbeeldingen of camera-beelden. Die worden doorgaans ter zitting afgespeeld en besproken. Dat is echter geen absolute voorwaarde om de beelden via het bewijsmiddel eigen waarneming van de rechter aan de bewijsvoering te laten meewerken, hoewel de tekst van artikel 340 Sv anders doet vermoeden. De Hoge Raad gaat ermee akkoord dat camerabeelden die niet ter zitting zijn getoond toch via de eigen waarneming voor het bewijs worden gebruikt, mits de verdachte en de officier van justitie ermee instemmen dat de beelden niet worden getoond, zij voorafgaand aan de zitting kennis hebben kunnen nemen van de beelden en de inhoud van de beelden ter zitting aan de orde wordt gesteld.²⁵⁴ Zie hierover uitgebreider 8.1.3. Wanneer camerabeelden via de eigen waarneming voor het bewijs worden gebruikt, wordt de redengevende inhoud ervan vaak in de bewijsmiddelenbijlage opgenomen. Een voorbeeld:

'3. De eigen waarneming van de rechtbank, gedaan op de terechtzitting van 22 mei 2024:

De rechtbank heeft ter terechtzitting de camerabeelden, gemaakt vanaf de [adres 3], getoond. Op deze beelden is het circa 54 minuten vroeger dan de werkelijke tijd. Te zien is dat op 28 april 2023 om 22:33:40 uur een persoon uit de woning aan de [adres 2] komt. Vanaf 22:33:48 uur is op de plaats van die woning een oranje gloed zichtbaar die steeds groter en feller wordt.²⁵⁵

12.2 Inrichting en uitvoering van de pilot

12.2.1 Camerabeelden als bewijsmiddel

In de Principiële voorverkenning is ingegaan op de wijze waarop het bewijsmiddel 'opname van beeld, geluid, of beeld en geluid' als bedoeld in artikel 567 Sv in het vonnis zou kunnen worden opgenomen. Onder andere is daarin vermeld:

- '40. De rechter knipt de redengevende inhoud uit de audiovisuele opname van de camera-beelden en plakt dat vervolgens als 'filmfragment' in (het bewijsmiddelenoverzicht van) het vonnis of arrest.
- 41. De rechter geeft in het vonnis of arrest een omschrijving van hetgeen hij op de beelden waarneemt.

²⁵⁴ HR 24 september 2019, ECLI:NL:HR:2019:1414, NJ 2019/465.

²⁵⁵ Rb. Den Haag 5 juni 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:8714.

42. De verdachte mag niet verrast worden met een duiding van de rechter van de beelden in het vonnis of arrest.'

In de geëvalueerde pilotperiode zijn camerabeelden minimaal tweemaal als zelfstandig bewijsmiddel gebruikt in vonnissen van de rechtbank Noord-Holland.²⁵⁶ In de bewijsmiddelenbijlage in de desbetreffende vonnissen is een aanduiding van het bewijsmiddel opgenomen, zonder dat de inhoud van het bewijs op die plek is omschreven. In een van de vonnissen is die aanduiding als volgt:

'Een beeldopname, te weten beveiligingscamerabeelden van Golden Tulip te Alkmaar (entree rechts; 02-12-2022 23:24:49 tot 23:27:32), bestandsnaam: 20221203001317059SFNVR6232A-4K t 620200826CCRRE73936599WCVU Golden Tulip Nieu 1 54.'²⁵⁷

Anders dan in de Principiële voorverkenning is aangegeven, is het relevant geachte filmfragment niet in het vonnis geplakt. De hoofdtekst van het vonnis bevat een overweging waarin de redengevende inhoud van de beelden is genoemd:

'Op de camerabeelden van de beroving is naast de persoon die feitelijk de beroving uitvoert een tweede persoon te zien die tijdens de beroving verderop op de parkeerplaats staat, heen en weer loopt, zicht heeft op de beroving, daarnaar kijkt en ook om zich heen kijkt.'

Verder blijkt uit het vonnis dat de beelden ter zitting zijn afgespeeld en dat de verdachte daarbij heeft verklaard zichzelf te herkennen als een persoon die in beeld komt.

Hoewel het hof Den Bosch niet heeft deelgenomen aan de pilot AVR Camerabeelden heeft dit hof in een aantal arresten wel gebruik gemaakt van camerabeelden als zelfstandig bewijsmiddel. Daarbij is een andere keuze gemaakt dan bij de rechtbank Noord-Holland, doordat de redengevende feiten en omstandigheden in de bewijsmiddelenbijlage zijn beschreven. In een van de arresten zijn het bewijsmiddel en de inhoud daarvan als volgt aangeduid:

'6. Een opname van beeld, als bedoeld in artikel 567 van het Wetboek van Strafvordering, bevattende camerabeelden van de [benadeelde] te Breda met bestandsnaam 20230130_131414, inhoudende:

Op de opname van beeld is te zien dat de manspersoon met de rode tas die is genoemd in bewijsmiddel 4 (het hof begrijpt: de verdachte) in de richting van de uitgang van de winkel loopt. Twee manspersonen benaderen de man van voren. Een van deze twee personen maakt een handgebaar. Zij komen gedrieën tot stilstand. De man loopt, eerst hierna, naar de servicebalie van de winkel aan de linkerkant van het beeld. De twee andere mannen volgen hem.'²⁵⁸

Het hof heeft in een ander arrest ook een afbeelding (screenshot van camerabeelden) als zelfstandig bewijsmiddel gebruikt:

'Het hof bezigt voorts tot het bewijs de bij dit proces-verbaal op dossierpagina 69 gevoegde opname van beeld als bedoeld in artikel 567 van het Wetboek van Strafvordering, te weten een

²⁵⁶ Rb. Noord-Holland 28 november 2023, ECLI:NL:RBNHO:2023:12114 en 12117. In de andere twee gepubliceerde vonnissen ontbreekt de bewijsmiddelenbijlage. Dat betreft Rb. Noord-Holland ECLI:NL:RBNHO:2023:6230 en 6231.

²⁵⁷ Rb. Noord-Holland 28 november 2023, ECLI:NL:RBNHO:2023:12117. Het andere vonnis is Rb. Noord-Holland 28 november 2023, ECLI:NL:RBNHO:2023:12114.

²⁵⁸ Hof 's-Hertogenbosch 21 november 2023, ECLI:NL:GHSHE:2023:3886. Zie ook Hof 's-Hertogenbosch 9 februari 2024, ECLI:NL:GHSHE:2024:562 en 563 en Hof 's-Hertogenbosch 6 december 2023, ECLI:NL:GHSHE:2023:4097.

screenshot van voornoemde camerabeelden met het opschrift '2021-03-03 02:49:42' waarop twee mannen zijn te zien bij een schuifdeur en waarbij de man links op de foto een fiets vasthoudt met een groen stuur en groen zadel en op het frame het opschrift 'Bianchi'.²⁵⁹

12.2.2 *Opname verdachtenverhoor als bewijsmiddel*

In de Principiële Voorverkenning is ten aanzien van het gebruik voor het bewijs van de registratie van een verdachtenverhoor aangegeven

'45. De rechter knipt de redengevende inhoud uit de audiovisuele opname van het verhoor en plakt dat vervolgens als 'filmfragment' in (het bewijsmiddelenoverzicht van) het vonnis of arrest.'

Opnames van verdachtenverhoren lijken niet als bewijsmiddel te zijn gebruikt in de pilotzaken. In beginsel kunnen opnames relevant zijn voor de berechting, maar wanneer de verdachte het feit op band heeft bekend zal hij vaak bereid zijn om die bekentenis ter zitting te herhalen. In dat geval kan de ter zitting afgelegde verklaring als bewijsmiddel worden gebruikt, waardoor het niet nodig is om de opname ter zitting af te spelen.

12.2.3 *Opname zitting als bewijsmiddel*

In de Principiële Voorverkenning is geen aanbeveling gedaan met betrekking tot de wijze waarop een opname van de zitting als bewijsmiddel zou kunnen worden gebruikt.

Het is minimaal één keer voorgekomen dat de opname van de zitting als bewijsmiddel is gebruikt. In die zaak was sprake van een bekende verklaring van de verdachte, waardoor kon worden volstaan met een opgave van de bewijsmiddelen (art. 359 lid 3, tweede volzin, Sv). In het arrest is als bewijsmiddel opgenomen:

'de opname van geluid van het onderzoek ter terechtzitting in eerste aanleg d.d. 14 november 2023 als bedoeld in de artikelen 566 en 567 van het Wetboek van Strafvordering, voor zover inhoudende de bekende verklaring van de verdachte ter terechtzitting dat hij de sloten van de Porsche heeft opengebroken met een schroevendraaier.'²⁶⁰

12.2.4 *Andersoortige opnames van beeld en/of geluid als bewijsmiddel*

Het hof Den Bosch en de rechtbank Limburg hebben artikel 567 Sv ook toegepast buiten de context van camerabeelden, verdachtenverhoren of verhoren ter zitting. In een arrest is het volgende bewijsmiddel opgenomen:

'Een foto van een mes (het hof begrijpt: een uitbeenmes). Het mes heeft een smal en gebogen lemmet, met een scherpe punt. Het mes is gefotografeerd liggende evenwijdig naast een liniaal. Het lemmet heeft een gemeten lengte van 15 cm.'²⁶¹

In een ander arrest is een foto van een fiets als bewijsmiddel gebruikt.

'4. Een opname van beeld als bedoeld in artikel 567 van het Wetboek van Strafvordering (dossierpagina 49), voor zover als inhoudende een foto:

²⁵⁹ Hof 's-Hertogenbosch 1 december 2023, ECLI:NL:GHSHE:2023:4038. Zie ook Hof 's-Hertogenbosch 9 april 2024, ECLI:NL:GHSHE:2024:1257.

²⁶⁰ Hof 's-Hertogenbosch 4 maart 2023, ECLI:NL:GHSHE:2024:765 (niet gepubliceerd).

²⁶¹ Hof 's-Hertogenbosch 9 april 2024, ECLI:NL:GHSHE:2024:1257. Zie ook Hof 's-Hertogenbosch 8 december 2023, ECLI:NL:GHSHE:2023:4104 (foto waarop een persoon te zien is).

Op de foto is te zien dat de achterlamp van de fiets er gedeeltelijk af is.²⁶²

Ook een foto van een (vermoedelijk) appbericht is door het hof als bewijsmiddel gebruikt:

‘8. Een opname van beeld als bedoeld in artikel 567 van het Wetboek van Strafvordering (dossierpagina 200):

Het hof neemt op het bericht waar dat ‘ [getuige 2] (hart-emoji) (smiley) stuurt:

“kijk uit dat je niet word gepakt babe!! dat kunnen we echt niet hebben (hart-emoji)”

Het hof neemt op de opgenomen ‘screenshot’ van het bericht waar dat het in bewijsmiddel 7 bedoelde bericht op 5 augustus 8 2021 om 16:23:57u is verzonden.²⁶³

De rechtbank Limburg gebruikte als bewijsmiddel:

‘Een opname van beeld als bedoeld in artikel 567 van het Wetboek van Strafvordering, te weten een foto van het letsel, als bijlage bijgevoegd bij het proces-verbaal van aangifte door [slachtoffer 2].²⁶⁴

12.3 Resultaten, effecten en waardering

De evaluatie-indicatoren die voor de pilot AVR zijn bepaald, zijn minder geschikt om de resultaten te beoordelen. Daarom worden in deze paragraaf afwijkende indicatoren gebruikt.

12.3.1 *Bruikbaarheid AVR als bewijsmiddel*

Camerabeelden zijn als zelfstandig bewijsmiddel zijn gebruikt. Dat is niet alleen gedaan door de rechtbank Noord-Holland, waar de subpilot Camerabeelden is uitgevoerd, maar ook door de rechtbank Limburg en het hof Den Bosch, waar alleen de subpilot AVR ter zitting is uitgevoerd. Uit het feit dat AVR als zelfstandig bewijsmiddel is gebruikt kan voorzichtig worden afgeleid dat het bruikbaar is geacht als bewijsmiddel. De voorzichtigheid komt voort uit het feit dat in de MvT is aangegeven dat de weg van de eigen waarneming (art. 340 Sv) in de pilotzaken niet open stond,²⁶⁵ vermoedelijk om te voorkomen dat hetzelfde bewijsmiddel onder twee verschillende bewijsmiddelen zou kunnen vallen. Met andere woorden: gerechten die in pilotzaken AVR voor het bewijs wilden gebruiken waren daarvoor aangewezen op het bewijsmiddel van artikel 567 Sv.

12.3.2 *Juridische houdbaarheid van wijze waarop AVR als bewijsmiddel wordt gebruikt*

Rechtbanken en gerechtshoven hebben de werkwijze die in de Principiële Voorverkenning is beschreven niet toegepast. De relevante delen van de camerabeelden zijn immers niet als filmfragment in het vonnis geplaatst. Over de mogelijkheid om filmfragmenten in het vonnis op te nemen is binnen de rechtbank Noord-Holland nagedacht. Er werden praktische bezwaren gezien. Zo rees de vraag waar het filmfragment waarnaar verwezen zou worden zich zou

²⁶² Hof ‘s-Hertogenbosch 8 december 2023, ECLI:NL:GHSHE:2023:4111.

²⁶³ Hof ‘s-Hertogenbosch 6 december 2023, ECLI:NL:GHSHE:2023:4093.

²⁶⁴ Rb. Limburg 26 maart 2024, ECLI:NL:RBLIM:2024:1386.

²⁶⁵ *Kamerstukken II 2020/21*, 35869, nr. 3, p. 998: ‘Doordat de opname een zelfstandig bewijsmiddel is, kan deze niet meer via het wettige bewijsmiddel van de eigen waarneming van de rechter voor het bewijs worden gebruikt.’

bevinden en werd het risico gezien dat het verder zou worden verspreid wanneer het via het vonnis openbaar gemaakt zou worden. Verder paste de voorgestelde werkwijze niet bij de wijze waarop bewijsmiddelen in vonnissen plegen te worden opgenomen (in tekst).

De rechtbank Noord-Holland heeft het wettige bewijsmiddel (camerabeelden) specifiek aangeduid in de bewijsmiddelenbijlage, terwijl de redengevende feiten en omstandigheden zijn genoemd in de bewijsoverwegingen. Deze twee componenten samen leveren een bewijsmotivering op die de toets in cassatie zal kunnen doorstaan. De Hoge Raad hanteert namelijk het volgende uitgangspunt ten aanzien van het opnemen van redengevende feiten en omstandigheden in het vonnis:

‘Indien het gaat om feiten of omstandigheden die door de rechter redengevend worden geacht voor de bewezenverklaring, dient de rechter die zich (...) beroept op bepaalde niet in de bewijsmiddelen vermelde gegevens, met voldoende mate van nauwkeurigheid in zijn overweging

- (a) die feiten of omstandigheden aan te duiden, en
- (b) het wettige bewijsmiddel aan te geven waaraan die feiten of omstandigheden zijn ontleend.²⁶⁶

De in de bewijsoverwegingen genoemde feiten en omstandigheden zouden ook kunnen worden opgenomen in de bewijsmiddelenbijlage, zoals de rechtbank Limburg en het hof Den Bosch hebben gedaan. Een geïnterviewde rechter gaf aan het wenselijker te vinden dat de feiten waarop het bewijs berust, in de bewijsoverwegingen worden genoemd, omdat deze dan een mooi samenhangend geheel vormen. Er zou kunnen worden overwogen om de redengevende feiten en omstandigheden zowel in de bewijsmiddelenbijlage als in de bewijsoverweging te noemen. Dat is ten aanzien van het bewijsmiddel eigen waarneming van de rechter de gebruikelijke gang van zaken. Het (kleine) voordeel van de deze werkwijze zou zijn dat de bewijsmiddelenbijlage – als die wordt opgenomen²⁶⁷ – een compleet overzicht geeft van de redengevende feiten en omstandigheden bevat.

12.3.3 Toegevoegde waarde van opnames van beeld en/of geluid als zelfstandig bewijsmiddel ten opzichte van andere bewijsmiddelen

Vergelijking met eigen waarneming van de rechter

Er is geen relevant verschil tussen het gebruik van AVR via de eigen waarneming van de rechter (art. 340 Sv) en als opname van beeld en/of geluid (art. 567 Sv). In beide gevallen moet de opname in beginsel ter zitting zijn afgespeeld,²⁶⁸ maar daar kan – met instemming van de verdediging en de officier van justitie – van worden afgezien. In dat geval moet wel de inhoud van de AVR ter zitting worden voorgehouden. Bij beide bewijsmiddelen geldt dat – buiten het geval dat de verdachte bekend heeft²⁶⁹ – niet kan worden volstaan met de

²⁶⁶ HR 23 oktober 2007, ECLI:NL:HR:2007:BA5858, NJ 2008/70.

²⁶⁷ Vonnissen kunnen op verschillende manieren worden ingericht. Wanneer een zogenaamd PROMIS-vonnis wordt gemaakt wordt geen bewijsmiddelenbijlage opgenomen, maar wordt de inhoud van de redengevende bewijsmiddelen in de tekst van de tekst van de bewijsmotivering genoemd, onder verwijzing naar bronvermeldingen in voetnoten.

²⁶⁸ Ten aanzien van de opname van beeld en/of geluid blijkt dit uit artikel 565 lid 1 Sv.

²⁶⁹ In geval AVR van het verdachtenverhoor dan wel van het onderzoek ter zitting voor het bewijs wordt gebruikt, zal vaak sprake zal zijn van een bekende verklaring. In dat geval kan op grond van artikel 359 lid 3 Sv worden volstaan met een opgave van het bewijsmiddel zonder dat de redengevende inhoud ervan wordt genoemd.

aanduiding van het bewijsmiddel. De redengevende inhoud van het bewijsmiddel moet immers worden vermeld in het eindvonnis of -arrest.²⁷⁰ Dit betekent dat de rechter deze inhoud moet vaststellen en moet opschrijven. Het vaststellen van de inhoud vergt interpretatie. De rechter kan weliswaar de interpretatie van het pv van bevindingen overnemen als hij deze deelt, maar in dat geval zou ook kunnen volstaan met het pv van bevindingen als bewijsmiddel.

Vergelijking met het pv van bevindingen

Wanneer een pv van camerabeelden is opgemaakt kan dat dienen als bewijsmiddel, waarbij de opname zelf dan niet als bewijsmiddel hoeft te worden gebruikt. Ook een verkort pv kan als bewijsmiddel worden gebruikt, mits de door de rechtbank relevant geachte feiten en omstandigheden daar voldoende in tot uitdrukking komen. In de vonnissen van de rechtbank Noord-Holland zijn de verkorte pv's niet als bewijsmiddel gebruikt, omdat de gedachte achter de pilot was dat de beelden zelf als bewijsmiddel zouden worden opgenomen.

Wanneer een verkort pv is gemaakt en dat vrij summier is, is denkbaar dat de camerabeelden zelf als bewijsmiddel moeten worden gebruikt. Verschillende respondenten uit de Rechtspraak hebben als nadeel van deze werkwijze genoemd dat de rechter dan moet formuleren wat hij op de beelden heeft waargenomen. Opsporingsambtenaren zijn over het algemeen beter in staat zijn tot het verbaliseren van camerabeelden dan rechters volgens deze responderen. In geval de eigen waarneming van de rechter als bewijsmiddel wordt gebruikt moet de rechter de inhoud van de waarneming overigens ook in het vonnis beschrijven.

In de voorbeelden die in 12.2.4 zijn genoemd zijn vermoedelijk afbeeldingen die in een pv van bevindingen zijn opgenomen als zelfstandig bewijsmiddel gebruikt. Het is niet altijd noodzakelijk om afbeeldingen te isoleren uit het pv en die via de eigen waarneming aan het bewijs te laten meewerken. Het pv inclusief afbeeldingen, ook wanneer deze als bijlagen zijn opgenomen, mag soms als bewijsmiddel worden gebruikt. In een arrest van de Hoge Raad waarin deze een uitspraak van het hof in stand liet waarin dit was gebeurd, waren op de desbetreffende foto's tekstborden, spandoeken en vlaggen afgebeeld, waarop duidelijk waarneembaar teksten en runetekens zichtbaar waren. De Hoge Raad overwoog: 'Het Hof behoefde onder die omstandigheden niet uitdrukkelijk te overwegen dat het een en ander zelf heeft waargenomen.'²⁷¹ Het gebruik van de woorden 'onder die omstandigheden' lijkt te impliceren dat het oordeel van de Hoge Raad anders had kunnen uitvallen wanneer sprake was geweest van andere omstandigheden. Uit de uitspraak kan niet worden afgeleid welke omstandigheden dat zouden kunnen zijn. In de beoordeelde zaak was geen wezenlijk verschil met geschreven tekst op papier, omdat het om teksten en tekens ging waarvan de vaststelling niet voor interpretatie vatbaar was. In pv's van opsporingsambtenaren worden dikwijls foto's opgenomen. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om in beslag genomen voorwerpen en letsel. AG Vegter heeft de genoemde uitspraak van de Hoge Raad als volgt uitgelegd:

'Wanneer de foto's echter als bijlage zijn gevoegd bij een ambtsedig proces-verbaal waarin opsporingsambtenaren hebben gerelateerd wat zij hebben waargenomen, dan kan – wanneer op de foto's te zien is wat de opsporingsambtenaren hebben gerelateerd – echter worden

²⁷⁰ Artikel 4.3.23 lid 1 van het wetsvoorstel luidt: 'Het eindvonnis bevat de uit wettige bewijsmiddelen blijkende redengevende feiten en omstandigheden waar de beslissing dat het tenlastegelegde feit door de verdachte is begaan op steunt.'

²⁷¹ HR 8 juni 2004, ECLI:NL:HR:2004:AO8326, NJ 2004/413.

volstaan met het tot het bewijs bezigen van de foto's en het proces-verbaal; de rechter is in dat geval niet gehouden uitdrukkelijk te overwegen dat hij een en ander zelf heeft waargenomen²⁷²

Vegter heeft de woorden 'onder die omstandigheden' van de Hoge Raad niet in zijn uitleg betrokken. Wat Vegter als geldend recht presenteert komt ons echter niet onredelijk voor. Als in een proces-verbaal een in beslag genomen mes wordt beschreven is de afbeelding van het mes een illustratie bij die beschrijving. De rechter die de foto van het mes voor het bewijs wil gebruiken kan bij deze opvatting volstaan met het gebruik van pv van bevindingen, waarin zowel de beschrijving van het mes als de foto ervan is opgenomen.²⁷³ Wanneer de rechter dit doet heeft hij de beschrijving in het pv kennelijk adequaat gevonden. In het uitzonderlijke geval dat de rechter op de foto iets anders zien dan de verbalisant zou hij ervoor kunnen kiezen om zelf in het vonnis te omschrijven wat hij op de afbeelding ziet. Buiten de pilot levert dit het bewijsmiddel eigen waarneming van de rechter op, binnen de pilot het zelfstandige bewijsmiddel 'opname van beeld of geluid'.

12.4 Conclusie: verbetering strafvordering?

Conclusie:

Het gebruik van een opname van beeld en/of geluid als zelfstandig bewijsmiddel levert geen verbetering van de strafvordering op, maar ook geen problemen. Het is wenselijk om het nieuwe bewijsmiddel te behouden.

Er is sprake van een verbetering van de strafvordering wanneer de pilotwerkwijze voordelen heeft ten opzichte van de reguliere werkwijze. Wanneer bij de reguliere werkwijze een opname van beeld en/of geluid voor het bewijs wordt gebruikt, wordt daarvoor het bewijsmiddel eigen waarneming van de rechter (art. 340 Sv) gebruikt. Er zijn praktisch geen relevante verschillen tussen het gebruik van opnames voor het bewijs via de eigen waarneming van de rechter en via het zelfstandige bewijsmiddel voor opnames van beeld en/of geluid.²⁷⁴

Volgens Kramer is het voor rechters moeilijk om de inhoud van AVR weer te geven in het vonnis. Zij schrijft:

'Het is de vraag hoe de inhoud van een opname van beeld en geluid als bewijsmiddel kan worden weergegeven met een beschrijving zonder dat daarmee tegelijkertijd een interpretatie wordt gegeven van dat bewijsmiddel. Als het gaat over camerabeelden, zou je kunnen denken dat altijd zonneklaar is wat daarop te zien is. Dat is echter niet zo. Bij een opname komen vragen op als 'Welke handeling verricht de persoon die op de beelden te zien is? Is het nu wel of niet de stem van de verdachte? Maakt hij een slaande beweging of is het alleen een beweging van een arm?' Iedere rechter en griffier kan beamen dat men beelden vaak meerdere keren moet afspelen, beeld voor beeld, om vervolgens te moeten constateren dat de officier van justitie een mes ziet in de hand van de verdachte en de raadsman een aansteker. Het is dus telkens de vraag bij een beeld: wat zie ik nu eigenlijk?'²⁷⁵

²⁷² Conclusie AG Vegter bij HR 10 september 2019, ECLI:NL:HR:2019:1851.

²⁷³ Wanneer dat wordt gedaan, hoeft de afbeelding niet ter zitting te zijn getoond. Wanneer de afbeelding op grond van artikel 567 Sv als zelfstandig bewijsmiddel wordt gebruikt, moet de afbeelding in beginsel wel ter zitting zijn getoond.

²⁷⁴ Zie daarover ook Dubelaar 2020.

²⁷⁵ Kramer 2024, p. 62-63.

Sommige rechters die de pilotwerkwijze hebben toegepast, beamen dat rechters niet gewend zijn om te formuleren wat zij op camerabeelden hebben waargenomen. Dat is iets wat opsporingsambtenaren doorgaans doen. Wij hebben echter geen rechters gesproken die hiermee problemen hebben ervaren. Het scheiden van waarnemingen en gevolgtrekkingen is weliswaar relevant en kan in concrete gevallen vermoedelijk lastig zijn, maar het is geen onmogelijke opgave. Daarbij merken wij op dat wanneer iets via de eigen waarneming van de rechter aan het bewijs meewerkt, de rechter zijn waarneming ook zelf moet formuleren. Het aspect van het onder woorden brengen van de waarneming heeft dus niet alleen betrekking op de toepassing van het nieuwe bewijsmiddel. Wanneer dat nieuwe bewijsmiddel niet wordt ingevoerd, zal de rechter die een opname van beeld en/of geluid aan het bewijs wil laten meewerken, dus tegen dezelfde uitdagingen aanlopen.

Het gebruik van het nieuwe bewijsmiddel heeft in de pilot geen problemen opgeleverd. Er is echter ook geen meerwaarde geconstateerd. Het nieuwe bewijsmiddel voorziet niet in een behoefte binnen de Rechtspraak. Dit leidt tot de conclusie dat de pilotwerkwijze geen verbetering van de strafvordering oplevert. Het opnemen van het nieuwe bewijsmiddel in het nieuwe wetboek is niet noodzakelijk.

Wenselijkheid van invoering nieuw bewijsmiddel

Dat de invoering van het nieuwe bewijsmiddel niet noodzakelijk is, sluit niet uit dat de invoering ervan wenselijk kan zijn. Wij zien de volgende argumenten in verband met de beoordeling van wenselijkheid:

1. *Opnames van beeld en/of geluid zijn in toenemende mate een bron van bewijs in strafzaken.*

Volgens de MvT bij het wetsvoorstel tot vaststelling boeken 1-6 van het nieuwe wetboek is een reden voor het als zelfstandig bewijsmiddel aanmerken van opnames van beeld en/of geluid 'dat daardoor recht wordt gedaan aan het belang dat deze bronnen van informatie bij de bewijslevering in strafzaken inmiddels hebben gekregen.'²⁷⁶ Voor verklaringen en geschriften bestaan aparte bewijsmiddelen. Daarom is het niet toegelaten om deze via de eigen waarneming van de rechter aan het bewijs te laten meewerken. Zou dat anders zijn, dan zou kunnen worden volstaan met alleen het bewijsmiddel eigen waarneming. De eigen waarneming van de rechter kan worden beschouwd als een restbewijsmiddel voor materiaal dat niet via verklaringen of geschriften aan het bewijs kan meewerken.²⁷⁷ Wanneer bepaald type bewijsmateriaal op grote schaal aan het bewijs ten grondslag wordt gelegd, zou daarin aanleiding kunnen worden gezien om er een zelfstandig bewijsmiddel voor te creëren.

In strafzaken lijkt inderdaad in toenemende mate sprake te zijn van video's en foto's met bewijswaarde. Zo maken burgers dikwijls filmpjes of foto's van incidenten, worden incidenten op bodycams van politieagenten vastgelegd en worden video-opnamen gemaakt met camera's in auto's en met Ringdeurbellen. Er zou kunnen worden betoogd dat er daarom aanleiding is om deze bron van bewijs niet langer als een niet gespecificeerd restbewijsmiddel aan te merken.

De voorgestelde invoering van het nieuwe bewijsmiddel kan niet los gezien worden van de pilotwerkwijze waarbij verkorte pv's worden opgemaakt en camerabeelden en opnames van verdachtenverhoren bij de processtukken worden gevoegd. Wanneer de

²⁷⁶ *Kamerstukken II 2020/21, 36327, nr. 3, p. 998.*

²⁷⁷ *Vgl. Kamerstukken II 2020/21, 35869, nr. 3, p. 998 en 1004.*

verbalisering in die mate verkort is dat kennisneming van de opnames noodzakelijk is om de inhoud daarvan te kunnen bepalen, zouden rechters vermoedelijk op vrij grote schaal gebruik moeten maken van de opnames zelf als bron van bewijs. In de hoofdstukken hiervoor hebben wij de aanbeveling gedaan om verdachtenverhoren niet verkort te gaan verbaliseren en om ook camerabeelden vrij uitgebreid te blijven verbaliseren. Wanneer deze aanbevelingen worden overgenomen, zal het in de rechtspraak vermoedelijk zelden voorkomen dat de opnames zelf als bron van bewijs worden gebruikt. Doorgaans zal kunnen worden volstaan met het pv van bevindingen (bij camerabeelden, foto's, objecten), pv van verhoor of pv van de zitting als bewijsmiddel. Wanneer sprake is van foto's die als bijlage bij een pv zijn opgenomen, is het op grond van de Hoge Raad-jurisprudentie toegelaten om het pv als geheel als bewijsmiddel op te nemen.²⁷⁸ Eigen waarnemingen van rechters van feiten of omstandigheden op opnames zullen wel van belang kunnen zijn wanneer een opname bij uitzondering niet is geverbaliseerd of wanneer bepaalde onderdelen van de opname die de rechter redengevend acht, niet in het proces-verbaal zijn opgenomen. Dit zal naar verwachting weinig voorkomen. Het verwachte geringe aantal toepassingen van een nieuw bewijsmiddel kan worden gezien als een argument waarom invoering ervan niet wenselijk is.

2. *Opnames kunnen als bewijsmiddel worden gebruikt zonder dat zij ter terechtzitting zijn afgespeeld.*

Een andere reden voor invoering van een zelfstandig bewijsmiddel die in de MvT bij het wetsvoorstel tot vaststelling boeken 1-6 van het nieuwe wetboek is genoemd, is 'de wens om in de wet tot uitdrukking te laten komen dat opnamen als wettig bewijsmiddel kunnen worden gebruikt zonder dat zij in alle gevallen op de terechtzitting vertoond of ten gehore gebracht moeten zijn'.²⁷⁹ Op dit punt bestaat echter geen wezenlijk verschil tussen het nieuwe bewijsmiddel en de eigen waarneming van de rechter, aangezien opnames op grond van een uitspraak van de Hoge Raad niet meer in alle gevallen ter zitting afgespeeld hoeven te zijn om voor het bewijs te kunnen worden gebruikt via de eigen waarneming van de rechter.²⁸⁰ Ten aanzien van het nieuwe bewijsmiddel is in artikel 4.2.31 lid 3 bepaald dat de opname ter sprake moet zijn gebracht ter zitting, wat kan worden gedaan door de opname kort aan te duiden, samen te vatten of te vertonen of ten gehore te brengen. Dit tweede argument draagt daarom niet bij aan de beoordeling van de wenselijkheid.

3. *Het bewijsmiddel 'eigen waarneming van de rechter' is bedoeld voor ter zitting gedane waarnemingen.*

Een wettelijke voorwaarde voor het gebruik van de eigen waarneming van de rechter als bewijsmiddel is, ook in het voorstel voor een nieuw wetboek, dat de waarneming ter terechtzitting is gedaan. In artikel 4.3.9 lid 5 is namelijk bepaald: 'Onder eigen waarneming van de rechter wordt verstaan de waarneming die bij het onderzoek op de terechtzitting door hem persoonlijk is gedaan.' Dit impliceert dat in geval van een opname van beeld en/of geluid die opname ter zitting moet zijn afgespeeld of getoond. De Hoge Raad heeft hierop een uitzondering aangenomen in het geval de verdediging en het OM voorafgaand aan de zitting kennis hebben kunnen nemen van de opname en geen bezwaar hebben gemaakt tegen het niet afspelen ervan, terwijl de inhoud van de

²⁷⁸ Zie ten aanzien van de eerstgenoemde werkwijze HR 8 juni 2004, ECLI:NL:HR:2004:AO8326, NJ 2004/413, r.o. 6.2.

²⁷⁹ *Kamerstukken II 2020/21*, 36327, nr. 3, p. 998.

²⁸⁰ HR 24 september 2019, ECLI:NL:HR:2019:1414, NJ 2019/465.

opname wel ter zitting aan de orde is gesteld.²⁸¹ Er kan worden betoogd dat het gebruik van AVR via de eigen waarneming van de rechter in een geval waarin geen behoefte bestaat aan het afspelen van de opname of het tonen van een foto ter zitting op die manier is geborgd. In onze ogen heeft de Hoge Raad echter – vermoedelijk om tegemoet te komen aan het in de praktijk levende bezwaar dat opnames soms ter zitting moesten worden getoond of afgespeeld terwijl geen van de procesdeelnemers daar behoefte aan had – een zeer extensieve interpretatie van artikel 340 Sv toegepast. Hoewel een waarneming volgens de wet ter zitting moet zijn gedaan, is dat op grond van het arrest van de Hoge Raad immers niet langer in alle gevallen vereist. De Hoge Raad heeft er niet voor gekozen om de bal bij de wetgever te leggen, maar heeft zelf een nieuw beoordelingskader gecreëerd. In het kader van de totstandkoming van het nieuwe wetboek is desondanks de vraag legitiem of de *wetgever* niet zou moeten voorzien in de genoemde situatie. Het creëren van een apart bewijsmiddel heeft als gevolg dat het bewijsmiddel eigen waarneming van de rechter in ere wordt hersteld, doordat de waarnemingen waar het daarbij om gaat, weer daadwerkelijk ter zitting moeten zijn gedaan.

4. *Niet de opname zelf, maar de waarneming die de rechter doet heeft bewijswaarde.*

Om een opname van beeld en/of geluid te kunnen gebruiken als zelfstandig bewijsmiddel, is het noodzakelijk dat de rechter vaststelt welke redengevende feiten en omstandigheden op de opname zijn vastgelegd. Sommige respondenten uit de Rechtspraak hebben daarom betoogd dat materieel gezien niet de opname zelf, maar de waarneming van de rechter bewijswaarde heeft.²⁸² Op grond daarvan zou kunnen worden betoogd dat dergelijke waarnemingen onder het bewijsmiddel eigen waarneming van de rechter behoren te vallen.

Wanneer een geschrift voor het bewijs wordt gebruikt, kan de inhoud daarvan worden bepaald door kennis te nemen van het geschrift. Voor het bepalen van de inhoud van het geschrift is geen interpretatie vereist.²⁸³ Ten aanzien van verklaringen die ter terechtzitting zijn afgelegd door een verdachte, getuige of deskundige, die op grond van de artikelen 341, 342 en 343 Sv zelfstandige bewijsmiddelen opleveren, ligt dit anders. De rechter moet vaststellen wat de desbetreffende persoon precies heeft verklaard.²⁸⁴ Daarbij is denkbaar dat de inhoud van de verklaring die voor het bewijs wordt gebruikt iets afwijkt van de werkelijk door de persoon gedane mededeling, omdat deze verklaring op basis van de herinnering van de griffier en rechters wordt genoteerd en dit soms op een zakelijk manier gebeurt. Er kan daarom worden gesteld dat ook bij deze bewijsmiddelen in essentie de waarneming van de rechter voor het bewijs wordt gebruikt. Al met al beschouwen wij de noodzaak om de inhoud van opnames vast te stellen niet als een reden om opnames van beeld en/of geluid niet als zelfstandig bewijsmiddel in te voeren.

5. *Het is wenselijk dat opnames van beeld en/of geluid kunnen worden gebruikt ter onderbouwing van een schuldvaststelling in het kader van de uitvaardiging van een strafbeschikking*

²⁸¹ HR 24 september 2019, ECLI:NL:HR:2019:1414, NJ 2019/465.

²⁸² Reijntjes spreekt in dat kader van een vermomde eigen waarneming. HR 10 juli 2018, ECLI:NL:HR:2018:1125, NJ 2018/344 m.nt. Reijntjes.

²⁸³ Uiteraard zal de rechter wel moeten beoordelen wat de inhoud van het geschrift betekent voor de beantwoording van de bewijsvraag.

²⁸⁴ Dit past bij het uitgangspunt van vrije selectie en waardering van het bewijsmateriaal dat in het strafrechtelijk bewijsrecht wel een belangrijk uitgangspunt is. Zie HR 29 mei 2007, ECLI:NL:HR:2007:BA1644, NJ 2008/395.

In de MvT bij het wetsvoorstel tot vaststelling van boeken 1-6 van het nieuwe wetboek is opgemerkt:

‘Ook bij het uitvaardigen van een strafbeschikking, die op een schuldvaststelling berust, kan slechts worden aangenomen dat het feit door de verdachte is begaan als dit buiten redelijke twijfel staat en de rechter, indien van hem in de strafzaak later een oordeel wordt gevraagd, een bewezenverklaring op wettige bewijsmiddelen zal kunnen baseren.’²⁸⁵

en

‘Zoals aangegeven vormt het wettelijk bewijscriterium ook een richtsnoer bij de schuldvaststelling in het kader van de buitengerechtelijke afdoening van strafbare feiten. Bij die schuldvaststelling kunnen geluids- of beeldopnamen een belangrijke rol spelen. In gevallen waarin de schuld van de verdachte op basis van een dergelijke opname onomstreden kan worden vastgesteld, kan afdoening buiten de terechtzitting zeer voor de hand liggen. Dan is het minder gelukkig als geluids- of beeldopnamen in het wettelijk bewijsrecht enkel 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.’²⁸⁶

De voorgestelde bewijsregeling brengt een tegenstrijdige boodschap over. Onderdelen van de bewijsregeling zijn aangepast met het oog op de schuldvaststelling door de officier van justitie.²⁸⁷ In dat kader wordt gesproken van ‘reflexwerking van het bewijscriterium’. Tegelijk wordt in de regeling over de uitvaardiging van strafbeschikking met geen woord gerept over de voorwaarden waaronder de OvJ tot een schuldvaststelling kan komen. De bewijsregeling is niet van toepassing verklaard. De OvJ kan dus in beginsel geheel naar eigen inzicht bepalen of er voldoende grond is voor een schuldvaststelling. Tegen die achtergrond is het niet goed te begrijpen waarom het noodzakelijk is geacht om de bewijsregeling, die alleen van toepassing is op bewijsbeslissingen van rechters, aan te passen met het oog op de uitvaardiging van strafbeschikkingen.²⁸⁸

Uit het voorgaande volgt niet evident dat het wenselijk is om een zelfstandig bewijsmiddel voor beeld en/of geluid in het nieuwe Wetboek van Strafvordering op te nemen. Wat ons betreft is het als derde genoemde argument van doorslaggevend belang in de afweging over de wenselijkheid. Een voorwaarde voor het gebruik van het bewijsmiddel ‘eigen waarneming van de rechter’ is dat de waarneming ter zitting is gedaan. Als in de wet een criterium wordt

²⁸⁵ *Kamerstukken II 2020/21*, 36327, nr. 3, p. 995.

²⁸⁶ *Kamerstukken II 2020/21*, 36327, nr. 3, p. 998.

²⁸⁷ Zo wordt in art. 4.3.7 lid 2 om die reden gesproken van ‘het bewijs’ en niet van het ‘bewijs van het ten laste gelegde feit’ en wordt in art. 4.3.10 lid 1 de formulering ‘Het bewijs dat de verdachte het feit heeft begaan’ gehanteerd.

²⁸⁸ Er zou wel aanleiding kunnen bestaan voor aanpassing van de wettelijke regeling met het oog op de buitengerechtelijke afdoening wanneer zou worden bepaald dat ook de OvJ de bewijsregeling in acht moet nemen. Opvallend is dat in de MvT bij het wetsvoorstel tot vaststelling van boeken 1-6 van het nieuwe wetboek niet wordt uitgelegd waarom daarvoor niet is gekozen. Het is aannemelijk dat OvJ’s bij de vaststelling van de schuld van de verdachte de bewijsregels toepassen, alleen al vanwege de mogelijkheid van verzet tegen de strafbeschikking en de daarop volgende behandeling van de zaak door de rechtbank. Wat is er dan op tegen om de bewijsregeling ook de schuldvaststelling door de OvJ van toepassing te laten zijn?

opgenomen aan de hand waarvan moet worden bepaald of bewijsmateriaal een bepaald bewijsmiddel kan opleveren, zou het niet zo mogen zijn dat ook materiaal dat niet aan dat criterium voldoet toch via dat bewijsmiddel mag worden gebruikt. Het is ook niet wenselijk dat opnames ter zitting worden getoond (zonder dat de procesdeelnemers daar behoefte aan hebben) met als enige doel dat aan het criterium van het bewijsmiddel 'eigen waarneming van de rechter' wordt voldaan. Wij concluderen daarom met veel terughoudendheid dat het wenselijk is om een bewijsmiddel voor opnames van beeld en/of geluid in het nieuwe wetboek op te nemen.

12.5 Aanbevelingen tot aanpassing werkwijze

Wanneer de voorgestelde wettelijke regeling zou worden ingevoerd zijn er geen redenen om de werkwijze aan te passen. De rechter is vrij in de keuze om de beschrijving van de redengevende inhoud van een bewijsmiddel op te nemen in de bewijsmiddelenbijlage of in een bewijsoverweging. Beide werkwijzen zijn in vonnissen en arresten gebruikt. In één vonnis is volstaan met de aanduiding 'een foto van het letsel' terwijl in de bewijsoverwegingen niet is aangegeven welk letsel is waargenomen. Dat lijkt niet in overeenstemming te zijn met artikel 359 lid 3 Sv, op grond waarvan de redengevende feiten en omstandigheden uit het vonnis moeten blijken.²⁸⁹

12.6 Wenselijkheid van aanpassing wettelijke regeling

Aanbeveling 27: Pas de formulering van de bepaling waarin de opname van beeld en/of geluid als bewijsmiddel wordt aangewezen aan, zodanig dat de betekenis ervan beter duidelijk wordt door de bewoordingen ervan.

Aan het overzicht van wettige bewijsmiddelen is in het voorgestelde artikel 4.3.8 een extra bewijsmiddel toegevoegd: 'een geluids- of beeldopname'. Opvallend is dat de formulering van dit bewijsmiddel verschillende keren is gewijzigd. In artikel 4.3.2.2 van de versie van het wetsvoorstel die in 2018 ter consultatie is voorgelegd, is de formulering 'opnamen van beeld of geluid' gebruikt. Op deze formulering is kritiek gekomen, omdat videobeelden – die een opname van beeld én geluid zijn – strikt genomen buiten de boot zouden vallen.²⁹⁰ In de ambtelijke versie van het wetsvoorstel van juli 2020 en in artikel 567 Sv is als formulering 'een opname van beeld, geluid of beeld en geluid' gebruikt. Die versie kwam ook nog voor in de versie van het wetsvoorstel die voor advies aan de Raad van State is voorgelegd. In de MvT bij het wetsvoorstel tot vaststelling van boeken 1-6 van het nieuwe wetboek wordt uitgelegd waarom in het wetsvoorstel is gekozen voor de formulering die op het eerste gezicht video-opnamen uitsluit:

'Opgemerkt wordt dat het kan gaan om een enkele geluidsopname, een enkele beeldopname of om een audiovisuele opname. Conform artikel 3.12 van de Aanwijzingen voor de regelgeving omvat het woord «of» namelijk mede de situatie dat meer dan een van de gevallen zich tegelijk voordoet; dat betekent dus dat onder «geluids- of beeldopname» ook een audiovisuele opname valt.'²⁹¹

²⁸⁹ Het betrof geen bekende verdachte. Bij bekende verdachten kan worden volstaan met een opgave van de bewijsmiddelen.

²⁹⁰ De Wilde 2018.

²⁹¹ Kamerstukken II 2022/23, 36327, nr. 3, p. 999.

Deze argumentatie is wat ons betreft niet overtuigend. Ook als het formeel zo is dat een term een bepaalde betekenis heeft, verdient het aanbeveling om een wet zodanig te formuleren dat zonder andere wetten of regelgeving te hoeven raadplegen duidelijk is wat de betekenis ervan is. Wij zien niet in welk bezwaar bestaat tegen de formulering 'een opname van beeld, geluid of beeld en geluid' die nog in de Raad van State-versie werd gebruikt. De Raad van State heeft niet geadviseerd om deze bepaling te wijzigen. Wij merken verder op dat in tal van andere bepalingen van het wetsvoorstel is gekozen voor de formulering 'geluidsopname of geluids- en beeldopname'.²⁹² Het wetsvoorstel komt ons daarmee niet alleen onduidelijk, maar ook inconsistent voor.

12.7 Flankerend beleid

Het is niet noodzakelijk gebleken om flankerend beleid te ontwikkelen.

12.8 Financiële uitvoeringsconsequenties

Er zijn geen financiële uitvoeringsconsequenties, aangezien er geen wezenlijk verschil bestaat met de werkwijze die wordt toegepast wanneer opnames van beeld en/of geluid via de eigen waarneming van de rechter als bewijsmiddel worden gebruikt.

²⁹² Art. 1.2.21 lid 3, 1.2.22 lid 1, 3.3.4 lid 3, 4.1.4 lid 6, 4.2.51 lid 1, 4.2.68 lid 4, 4.2.69 lid 4, 4.2.70 lid 1, 5.4.11 lid 6, 5.4.26 en 5.8.21 lid 4.

13 Subpilot-overstijgende aanbevelingen

13.1 Wenselijkheid van aanpassing wettelijke regeling

13.1.1 *Recht op privacy ten aanzien van personen die op opnames te zien en/of te horen zijn*

Aanbeveling 28: *Onderzoek onder welke voorwaarden opnames van verhoren of zittingen mogen worden gemaakt, opgeslagen en beschikbaar gesteld.*

Wanneer opnames van verhoren of zittingen worden gemaakt, bevatten deze persoonsgegevens. Het gaat in ieder geval om de naam en geboorteplaats en -datum van de verdachte en andere gehoorde personen. Als de opname wordt opgeslagen, moet worden voldaan aan privacyregelgeving. In het kader van de pilot is hieraan nauwelijks aandacht besteed. Ook buiten de pilot worden verhoren en zittingen soms opgenomen. Die opnames worden soms bij de processtukken gevoegd en soms alleen voor intern gebruik opgeslagen. In beide gevallen is sprake van de verwerking van persoonsgegevens. Het is daarom van belang dat wordt onderzocht onder welke voorwaarden opnames mogen worden gemaakt, opgeslagen en beschikbaar gesteld. Deze voorwaarden zullen vermoedelijk niet hoeven te leiden tot aanpassing van het wetsvoorstel tot vaststelling van boeken 1-6 van het nieuwe wetboek, maar mogelijk wel tot invoering of aanpassing van andere wettelijke regelingen.

13.1.2 *Het 'uitstellen' van het opmaken van een volledig pv*

Aanbeveling 29: *Als het werken met een verkort pv van camerabeelden of verhoren wordt ingevoerd, pas de wettelijke regeling dan aan door consequent te zijn in de terminologie en door niet te spreken van het uitstellen van het opmaken van een pv.*

Artikel 2.1.10 lid 3 luidt: 'Opsporingsambtenaren kunnen het opmaken van proces-verbaal uitstellen indien op een geluids- of beeldopname is vastgelegd wat door hen tot opsporing is verricht of bevonden.'²⁹³ Wanneer deze bepaling wordt toegepast, wordt wel een verkort pv opgemaakt. In verschillende andere bepalingen wordt de situatie genoemd dat geen 'volledig proces-verbaal' is opgemaakt (art. 4.1.1 lid 3) of dat alsnog een 'volledig proces-verbaal' wordt opgemaakt (bijv. art. 4.2.34). In de wettelijke regeling komen dus drie aanduidingen van processen-verbaal voor: proces-verbaal, volledig proces-verbaal en verkort proces-verbaal.

Artikel 2.1.10 lid 3 spreekt van het uitstellen van het opmaken van een proces-verbaal. Aangezien een verkort proces-verbaal ook een proces-verbaal is, is deze terminologie verwarrend. Er wordt bedoeld dat het opmaken van een volledig proces-verbaal wordt uitgesteld. Maar is wel sprake van uitstellen? In beginsel wordt immers geen volledig pv opgemaakt. Dat is alleen andere wanneer daartoe opdracht wordt gegeven door een rechter. In art. 2.10.10 lid 6 wordt aangegeven dat de RC het opmaken van een proces-verbaal van

²⁹³ Het uitstellen van het opmaken van een proces-verbaal of een verslag van een OM-hoorzitting wordt genoemd in art. 2.10.10 lid 6 en art. 3.3.4 lid 3.

verhoor niet alleen kan uitstellen, maar ook achterwege kan laten. In beide gevallen moet een verkort pv wordt opgemaakt.

Wanneer het werken met een verkort pv in de wet wordt geregeld, waar wij geen voorstander van zijn, bevelen wij aan de benadering van genoemde bepalingen om te keren door niet centraal te stellen wat niet hoeft te worden gedaan, maar juist wat wel mag worden gedaan: als een AVR-opname van een verhoor is gemaakt, mag een verkort proces-verbaal worden opgemaakt. De rechter kan opdracht geven om alsnog een volledig pv op te stellen.

13.1.3 Processtukken

Aanbeveling 30: *Bepaal in de wet, als wordt gekozen voor een werkwijze waarbij een opname van beeld en/of geluid met een verkort pv bij de processtukken wordt gevoegd, dat in geval een verkort pv wordt opgemaakt ook de opname bij de processtukken moet worden gevoegd.*

De situatie waarin een verkort pv mag worden opgemaakt doet zich volgens verschillende wettelijke bepalingen, zoals het hiervoor aangehaalde artikel 2.1.10 lid 3, voor wanneer het verhoor op een geluids- of beeldopname is vastgelegd. De enkele vastlegging van het verhoor zou echter niet voldoende mogen zijn om te volstaan met een verkort pv. Het verkorte pv moet immers samen met de opname dienen als verslag van het verhoor. Daarvoor is vereist dat de opname bij de processtukken wordt gevoegd. In de voorgestelde wet is niet aangegeven dat opnames van verhoren als processtukken moeten worden aangemerkt. Op grond van de geldende jurisprudentie zijn opnames van verhoren in beginsel geen processtukken. Uit de MvT bij artikel 1.8.1 blijkt niet dat op dit punt een andere invulling van het begrip processtukken wordt beoogd.²⁹⁴

Ervan uitgaande dat opnames van verhoren ook onder het komende recht niet standaard processtukken opleveren, zou in de bepalingen waarin de mogelijkheid van het opmaken een verkort pv wordt genoemd, moeten worden aangegeven dat een voorwaarde daarvoor is dat de opname van het verhoor bij de processtukken wordt gevoegd. Om dezelfde reden zouden de bepalingen over de opname van de zitting moeten worden aangepast. Ook die opname moet bij de processtukken worden gevoegd wanneer een verkort pv wordt opgemaakt.

13.2 Ter beschikking stellen van AVR-bestanden

Aanbeveling 31: *Ontwikkel een werkwijze voor het ter beschikking stellen van AVR-bestanden waardoor die bestanden niet langer tussen de partners in de strafrechtsketen hoeven te worden uitgewisseld.*

In het kader van de pilot AVR is een relatief klein aantal camerabeelden en opnames van verdachtenverhoren en zittingen in dossiers opgenomen. Deze bestanden zijn over het algemeen via SecureTransfer verzonden tussen ketenpartners. Alle ketenpartners geven aan dat dit geen werkwijze is die op grote schaal kan worden toegepast, omdat het veel tijd kost om de bestanden te uploaden en te downloaden, wat handwerk is, en omdat er veel fouten optreden bij de uitwisseling van de bestanden. Het is essentieel dat een andere manier wordt ontwikkeld om AVR-bestanden ter beschikking te stellen aan andere ketenpartners en aan de advocatuur. Momenteel vindt daarover gedachtemvorming plaats.

²⁹⁴ Kamerstukken II 2022/23, 36327, nr. 3, p. 272-273.

Binnen het Programma Digitale Ketensamenwerking wordt momenteel gewerkt aan een Generieke Voorziening voor Multimedia (GVMM). De gedachte daarbij is volgens een respondent dat multimedia zoals videobeelden op één centrale plek worden opgeslagen en van daaruit kunnen worden geraadpleegd door medewerkers van de verschillende strafrechtsketenpartners die daarvoor geautoriseerd worden. Dit systeem zou ook breder worden toegepast, zodat complete dossiers op die manier zouden kunnen worden gedeeld. Wij hebben geen uitgebreid onderzoek gedaan naar deze ontwikkeling en kunnen er daarom weinig over zeggen.

De werkwijze waarbij bestanden niet meer worden doorgestuurd maar met behulp van links kunnen worden geopend door geautoriseerde personen hebben wij voorgelegd aan respondenten van de politie, het OM en de Rechtspraak.²⁹⁵ Deze waren er vrijwel allemaal positief over, mits voorkomen wordt dat ongeautoriseerde personen kennis kunnen nemen van processtukken. In gesprekken met de pilotleiding van de Rechtspraak, OM en de politie is het 'beginsel van digitale soevereiniteit' genoemd als reden waarom in het bijzonder bij de Rechtspraak weerstand bestaat tegen het werken met een centraal systeem dat door een andere ketenpartner wordt beheerd. Het lijkt erop dat de Rechtspraak zelf de volledige zeggenschap wil hebben over de documenten waarmee wordt gewerkt en de opslag daarvan. Ten aanzien van veel bestanden is dat zeer begrijpelijk, omdat dat documenten zijn die alleen van belang zijn voor de interne organisatie (beleidsdocumenten, formulieren, etc.). Wanneer sprake is van bestanden die voor meer ketenpartners van belang zijn, in het bijzonder processtukken, lijken de geopperde bezwaren – bijvoorbeeld dat andere partijen aantekeningen in processtukken zouden kunnen zien – technisch te kunnen worden opgelost. Wij doen de sterke aanbeveling om ten aanzien van het ter beschikking stellen van processtukken, waaronder AVR-bestanden, een methode te ontwikkelen waardoor het niet langer noodzakelijk zal zijn om bestanden te versturen.

Dit heeft enorme voordelen ten opzichte van de huidige werkwijze:

- Het is veel efficiënter, omdat er geen handelingen hoeven te worden verricht om de bestanden te versturen en ontvangen.
- Het scheelt veel tijd, omdat bij de huidige werkwijze op verschillende momenten in de procedure bestanden worden doorgestuurd, wat
- Er kunnen geen fouten meer optreden bij het versturen of ontvangen.
- Er kunnen geen fouten meer optreden bij het afspelen van AVR-bestanden,²⁹⁶ omdat in het centrale systeem software kan worden ingebouwd die het afspelen van uiteenlopende bestandsformaten mogelijk maakt.
- De situatie dat de ene partij wel beelden heeft ontvangen en de andere (meestal advocaat) niet zal zich niet meer voordoen, mits de autorisaties correct zijn ingesteld.
- Er is veel minder servercapaciteit vereist. Videobeelden zijn grote bestanden. Die bestanden worden bij de huidige werkwijze bij verschillende ketenpartners opgeslagen.

²⁹⁵ In een WODC-onderzoek uit 2019 is al een lans gebroken voor deze werkwijze. Zie De Wilde, Hingh & Lodder 2019.

²⁹⁶ In de huidige praktijk zijn veel bestandsformaten voor het OM en de Rechtspraak niet afspelbaar. Beelden worden, ondanks afspraken daarover, wel in uiteenlopende bestandsformaten aangeleverd. Daardoor komt het niet zelden voor dat beelden voorafgaand aan een zitting niet zijn bekeken.

- Omdat er minder servercapaciteit vereist is en er minder menskracht nodig is, zal de genoemde werkwijze een grote financiële besparing opleveren. Daar staat tegenover dat het systeem moet worden ontwikkeld.

Meerdere respondenten geven aan dat de technische beperkingen niet moeten worden onderschat. Algemene invoering van de pilotwerkwijze is pas mogelijk wanneer de technische voorzieningen zijn verbeterd. De ervaring bij het OM en de Rechtspraak met digitaliseringsontwikkeling is weinig positief. Verschillende respondenten hebben aangegeven dat zij al blij zijn als hun computer opstart en ze een e-mail kunnen versturen. Wat hen betreft moeten de digitale basisvoorzieningen eerst in orde worden gemaakt voordat andere, meer complexe voorzieningen worden ontwikkeld.

14 Conclusies en aanbevelingen

14.1 Subpilot Camerabeelden

Juridisch kader

Camerabeelden die voor het bewijs relevant kunnen zijn hoeven buiten de pilot niet bij de processtukken te worden gevoegd. Dat gebeurt doorgaans ook niet. Het pv waarin de inhoud van de camerabeelden door een opsporingsambtenaar wordt beschreven wordt wel in het procesdossier gevoegd. Op grond van de Innovatiewet Strafvordering is het binnen de subpilot Camerabeelden toegelaten om de camerabeelden verkort te verbaliseren. De beelden zelf moeten in dat geval bij de processtukken worden gevoegd.

Doel pilot

Het doel van de subpilot is om vast te stellen of een combinatie van camerabeelden met een verkort proces-verbaal op een doelmatige wijze een adequaat alternatief kan vormen voor een volledig proces-verbaal.

Inrichting, uitvoering en bijstelling pilot

De politie heeft in het kader van de subpilot verkorte pv's gemaakt van camerabeelden. Wanneer meer camerabeelden beschikbaar waren is soms een compilatie gemaakt. Dat is vooral bij de eenheid Oost-Nederland weinig gebeurd. De camerabeelden zijn in het procesdossier gevoegd. Volgens de werkafspraken zouden alle camerabeelden worden omgezet naar MP4-formaat voordat deze naar het OM en de Rechtspraak werden gestuurd. Dat is in enkele gevallen niet goed gegaan. Het uitwisselen van de camerabeelden tussen de ketenpartners leverde soms technische problemen op.

Het verkorte pv is vrij uitvoerig. Sommige respondenten zagen geen of nauwelijks verschil met reguliere pv's. Anderen stelden vast dat irrelevante details waren weggelaten en waardeerden dat als positief. Alle respondenten zijn van mening dat de waarneming van de verbalisant waardevol is, omdat deze soms meer of andere dingen waarneemt dan bijvoorbeeld de rechter en omdat de verbalisant soms duidingen geeft van die hetgeen op de beelden te zien is (bijv. herkenning verdachte).

Wanneer camerabeelden in het dossier zijn gevoegd worden deze door de geïnterviewde zittingsrechters en OvJ's voorafgaand aan de zitting bekeken. Dat kost relatief weinig tijd wanneer van langere beelden een compilatie is gemaakt en het verkorte pv tijdsaanduidingen bevat. De beelden worden doorgaans ter zitting afgespeeld en zijn soms als bewijsmiddel gebruikt.

Conclusie: verbetering strafvordering?

De pilotwerkwijze waarbij camerabeelden samen met een iets korter proces-verbaal dan in de reguliere procedure gebruikelijk is, bij de processtukken wordt gevoegd, levert een verbetering van strafvordering op. Door voeging van de camerabeelden kunnen de procesdeelnemers zelf kennis nemen van de meest directe bron van bewijs. Dat is relevant, omdat – ook in geval van een uitvoerig pv – het niet mogelijk is om alle aspecten van de beelden adequaat te beschrijven, in het bijzonder wanneer sprake is van complexe gebeurtenissen waarbij meer personen betrokken zijn. De eigen waarneming van de beelden kan een andere indruk van het gebeurde geven dan de beschrijving ervan in woorden, hetgeen kan bijdragen aan de waarheidsvinding. Om de werklast bij het OM en de Rechtspraak te beperken is het relevant dat compilaties van de relevante onderdelen worden gemaakt

wanneer meerdere langere beelden beschikbaar zijn. Het is relevant dat het pv van camerabeelden vrij uitvoerig is, onder meer omdat de duiding door de verbalisanten van hetgeen op de beelden zichtbaar is, van toegevoegde waarde is. Overbodige details kunnen echter worden gemist. Het verdient geen aanbeveling om bij wet te bepalen dat een verkort pv kan worden opgemaakt, omdat met de pv's die in het kader van de pilot zijn gemaakt en die over het algemeen positief worden beoordeeld door OM en Rechtspraak, wordt voldaan aan de algemene verbaliseringsplicht.

Aanbevelingen

Ten aanzien van de subpilot Camerabeelden doen wij de volgende aanbevelingen:

Aanbeveling 19: *Maak duidelijk dat camerabeelden (en andere typen bronbestanden) als processtuk moeten worden aangemerkt.*

Aanbeveling 20: *Bevorder dat de politie, het OM en de Rechtspraak werkafspraken maken en nakomen over het maken van compilaties, de verbalisering van camerabeelden en de bestandsformaten waarin camerabeelden worden aangeleverd.*

Financiële uitvoeringsconsequenties

Wanneer de pilotwerkwijze algemeen wordt ingevoerd, zoals wij aanbevelen, zal de werklust per zaak per saldo enigszins, maar niet sterk toenemen. De kosten aan extra arbeidsloon zijn daarom beperkt, zij het dat wij niet goed kunnen inschatten in welke mate bij de politie nieuw personeel zal moeten worden aangetrokken om compilaties te maken. Er zullen er materiële kosten moeten worden gemaakt, vanwege de noodzaak om te voorzien in apparatuur en software ten behoeve van het maken van compilaties.

14.2 Subpilot Verdachtenverhoren

Juridisch kader

Verdachtenverhoren worden buiten de pilot soms opgenomen. De opnames worden niet bij de processtukken gevoegd en daartoe bestaat ook geen verplichting. Het verhoor wordt door een opsporingsambtenaar geverbaliseerd. Het pv van verhoor wordt bij de processtukken gevoegd. De Innovatiewet Strafvordering heeft het mogelijk gemaakt te volstaan met een verkort pv, mits de opname van het verhoor bij de processtukken wordt gevoegd.

Doel pilot

Het doel van de subpilot is om vast te stellen of een combinatie van de opname van het verhoor met een verkort proces-verbaal op een doelmatige wijze een adequaat alternatief kan vormen voor een volledig proces-verbaal.

Inrichting en uitvoering

In de geselecteerde zaken zijn de verdachtenverhoren audiovisueel opgenomen, met behulp van de apparatuur die al aanwezig was in de verhoorkamers. De opnames zijn bij de processtukken gevoegd. Daarin zijn de verbalisanten en beeldschermen geblurd weergegeven. Tijdens het verhoor zijn soms aantekeningen gemaakt, maar er is niet aan een pv geschreven, omdat het te lastig is om gedurende het verhoor een samenvatting te maken van de meest relevante aspecten. Het pv is daarom pas na afloop van het verhoor opgesteld. De inhoud van het pv is veel summierder dan de pv's in vraag-antwoord-vorm die in de reguliere praktijk worden opgesteld. Volgens de werkafspraken zouden tijdsaanduidingen in het verkorte pv worden opgenomen, maar dit is niet altijd gebeurd.

Omdat de pv's een samenvatting op hoofdlijnen bevatten, is het dikwijls²⁹⁷ noodzakelijk dat betrokkenen bij de strafvordering (onderdelen van) de registraties van de verhoren afspelen. Dat geldt voor opvolgende verhoorders bij de politie, OvJ's, parketsecretarissen, rechters, griffiers en voor advocaten als zij niet bij het verhoor aanwezig zijn geweest. Het afspelen kost veel tijd. Een verhoor kan uren hebben geduurd. Wanneer aantekeningen moeten worden gemaakt, bijvoorbeeld van de exacte woorden waarmee de verdachte het feit heeft bekend, kost dat nog meer tijd. Wanneer tijdsindicaties in het verkorte pv zijn opgenomen, kunnen specifieke onderdelen van de opnames beter worden teruggevonden, waardoor het uitluisteren van de opname minder tijd hoeft te kosten.

Conclusie: verbetering strafvordering?

De pilotwerkwijze waarbij opnames van verdachtenverhoren samen met een verkort pv daarvan bij de processtukken worden gevoegd, levert geen verbetering van de strafvordering op. Het kan in een concrete zaak meerwaarde hebben om te kunnen vaststellen welke vragen zijn gesteld en welke antwoorden zijn gegeven en om de lichaamstaal van de verdachte en de verbalisanten te kunnen waarnemen. Daarom is het een verbetering van de strafvordering wanneer de opnames van verdachtenverhoren bij de processtukken worden gevoegd. Het werken met een verkort pv is echter niet doelmatig, omdat het voor veel betrokkenen – inclusief de politie – vele uren extra werk per zaak kan opleveren, terwijl het bekijken van de opnames in de meeste zaken geen meerwaarde heeft ten opzichte van het kennismaken van een regulier pv van verhoor. Bij de politie is als extra beperking geconstateerd dat de opgenomen verhoren, anders dan de uitgewerkte pv's, niet kunnen worden gebruikt door de inlichtingendiensten. Wanneer de beelden niet of slechts selectief worden bekeken, wat in de pilot doorgaans het geval was, kan relevante informatie verloren gaan, wat ten koste kan gaan van de waarheidsvinding. De pilotwerkwijze is vanwege de geconstateerde bezwaren gedurende de pilot aangepast, doordat in plaats van verkorte pv's weer volledige pv's werden opgemaakt.

Aanbevelingen

Ten aanzien van de subpilot Verdachtenverhoren doen wij de volgende aanbevelingen:

- Aanbeveling 21:** *Onderzoek binnen de subpilot AVR Verdachtenverhoren of het een verbetering van de strafvordering oplevert om met behulp van speech-to-text-software een bruikbaar en betrouwbaar (verbatim) pv van een verdachtenverhoor op te stellen.*
- Aanbeveling 22:** *Onderzoek of het wenselijk is om in bepaalde gevallen verhoren van verdachten door RC's op te nemen.*
- Aanbeveling 23:** *Onderzoek of het wenselijk is om verdachtenverhoren in meer gevallen dat die in de huidige Instructie auditieve en audiovisuele registratie van verhoren van aangevers, slachtoffers, getuigen en verdachten worden genoemd, op te nemen.*
- Aanbeveling 24:** *Maak duidelijk dat opnames van verdachtenverhoren als processtuk moeten worden aangemerkt.*

²⁹⁷ Wanneer de verdachte zich ten aanzien van alle vragen op zijn zwijgrecht heeft beroepen, is dat vermoedelijk niet nodig.

Aanbeveling 25: *Bevorder dat de opsporingsdiensten, het OM en de Rechtspraak werkafspraken maken en nakomen over de verbalisering van (verdachten)verhoren.*

Financiële uitvoeringsconsequenties

Wanneer de pilotwerkwijze algemeen wordt gevoerd, wat wij niet aanbevelen, zal de werklast per zaak zeer sterk toenemen vanwege de vele uren aan opgenomen verhoren waarvan kennis moet worden genomen. Dit leidt tot een sterke toename van de kosten van arbeidsloon. Er zijn ook materiële kosten te verwachten. Ten behoeve van het algemeen opnemen van verdachtenverhoren zullen meer verhoorkamers van opnameapparatuur moeten worden voorzien. Het opslaan van de beelden vergt veel servercapaciteit.

14.3 Subpilot AVR ter zitting

Juridisch kader

Buiten de pilot worden zittingen soms opgenomen, uitsluitend als hulpmiddel voor de griffier bij het opmaken van het pv van de zitting. Hiervoor bestaat geen wettelijke regeling. De opnames worden niet bij de processtukken gevoegd. Bij de pilotwerkwijze wordt een audiotieve opname van de zitting gemaakt die bij de processtukken wordt gevoegd. Er wordt geen volledig pv opgemaakt, maar er wordt volstaan met een verkort pv. Wanneer hoger beroep is ingesteld, kan het gerechtshof opdracht geven tot uitwerking van het verkorte pv.

Doel pilot

Het doel van de subpilot is om vast te stellen of een combinatie van de opname van de zitting met een verkort proces-verbaal op een doelmatige wijze een adequaat alternatief kan vormen voor een volledig proces-verbaal.

Inrichting en uitvoering

In de pilot zijn zittingen auditief opgenomen met speciaal daarvoor aangeschafte microfoons, die op een laptop waren aangesloten. Op de laptop is speech-to-text-software geïnstalleerd, waarmee, uitsluitend ten behoeve van intern gebruik binnen de Rechtspraak, een transcript is gemaakt. De geluidsopname is bij de processtukken gevoegd. De kwaliteit van de opname is in orde, maar de kwaliteit van het transcript was onvoldoende, onder andere doordat tekst aan verkeerde sprekers wordt toegeschreven, tekst ontbreekt en woorden onjuist zijn geïnterpreteerd.

Het uitluisteren van de opname is noodzakelijk om informatie te krijgen over de zitting in eerste aanleg. Dit kost echter zeer veel tijd, terwijl de werkdruk bij OM en Rechtspraak toch al hoog is. Daarom zijn opnames niet door alle betrokkenen uitgeluisterd. Vaak hebben de griffier en de voorzitter de opname wel beluisterd. Het hof Den Bosch heeft gedurende de pilot in drie zaken opdracht gegeven tot uitwerking van het pv. Na beëindiging van de pilot is in een groot aantal zaken om uitwerking verzocht.

Conclusie: verbetering strafvordering?

De pilotwerkwijze levert geen verbetering van de strafvordering op, omdat de werkwijze niet doelmatig is. Het is ter voorbereiding van een vervolgzitting, bijvoorbeeld in hoger beroep, belangrijk om kennis te kunnen nemen van hetgeen tijdens de eerdere zitting(en) is voorgevallen. Daarbij gaat het in het bijzonder om verklaringen die zijn afgelegd, en de motivering van verzoeken, verweren en beslissingen daarop. Het verkorte pv dat op grond van de pilotwerkwijze is opgemaakt, bevat zeer weinig informatie. Daarom is het noodzakelijk om het verhoor uit te luisteren. Dat is echter een zeer tijdrovende bezigheid, die geen

toegevoegde waarde heeft ten opzichte van het lezen van een volledig pv van de zitting. Daarom is door het hof Den Bosch aan het einde van pilot dikwijls verzocht om uitwerking van verkorte pv's ten behoeve van de appelbehandeling. Het standaard opnemen van de zitting ten behoeve van intern gebruik binnen de Rechtspraak heeft wel meerwaarde, als hulpmiddel bij het opstellen van het pv van de zitting.

Aanbevelingen

Ten aanzien van de subpilot AVR ter zitting doen wij de volgende aanbevelingen:

Aanbeveling 26: *Als de werkwijze van de pilot AVR ter zitting wordt ingevoerd, regel dan dat opdracht kan worden gegeven om alleen bepaalde aspecten van een verkort pv uit te werken en dat de opdracht tot uitwerking na aanhouding van de behandeling van de zaak ook kan worden gegeven door de rechtbank.*

Financiële uitvoeringsconsequenties

Wanneer de pilotwerkwijze zou worden ingevoerd zou dit leiden tot een enorme toename aan werklust en daarmee aan arbeidsloon. Ook zouden er incidentele materiële kosten moeten worden gemaakt ten behoeve van de inrichting van zittingszalen met opnameapparatuur. Het opslaan van de opnames vergt veel servercapaciteit, wat een structurele kostenpost zou zijn.

14.4 Gebruik van AVR als bewijsmiddel

Juridisch kader

Opnames van beeld en/of geluid, zoals camerabeelden en foto's, worden buiten de pilot voor het bewijs gebruikt via het bewijsmiddel 'eigen waarneming van de rechter' (art. 340 Sv). Hiervoor is in beginsel vereist dat de opname ter zitting is getoond. De Hoge Raad heeft echter toegestaan dat dit niet gebeurt, mits de verdediging en de OvJ voorafgaand aan de zitting kennis hebben kunnen nemen van de desbetreffende opname en geen bezwaar hebben gemaakt tegen het niet afspelen ter zitting, terwijl de rechtbank de inhoud van de opname ter zitting heeft voorgehouden. Bij de Innovatiewet Strafvordering is artikel 567 Sv ingevoerd, waarin is bepaald dat de opname van beeld en/of geluid een zelfstandig bewijsmiddel mag zijn.

Praktische uitvoering

Aanvankelijk was de gedachte dat een AVR-fragment in een vonnis zou worden geplakt. Dat bleek echter niet mogelijk te zijn. In plaats daarvan hebben rechters de inhoud van de opname in de bewijsmiddelenbijlage of in de bewijsmotivering vermeld. Dit impliceerde dat zij de redengevende inhoud van de opname moesten beschrijven.

Conclusie: verbetering strafvordering?

Het kunnen gebruiken van het nieuwe bewijsmiddel levert geen verbetering van de strafvordering op, maar stuit evenmin op bezwaren. Invoering van het nieuwe bewijsmiddel is niet noodzakelijk. Met veel terughoudendheid achten wij het wel *wenselijk* dat het nieuwe bewijsmiddel in het nieuwe wetboek wordt opgenomen. Doorslaggevend daarbij is dat de essentie van het bewijsmiddel 'eigen waarneming van de rechter' is dat rechters ter zitting een waarneming hebben gedaan, terwijl ten aanzien van opnames van beeld en/of geluid niet in alle gevallen de behoefte bestaat om de opname ter zitting af te spelen of te tonen. De terughoudendheid is gelegen in het feit dat het nieuwe bewijsmiddel vermoedelijk in

weinig zaken relevant zal zijn, omdat doorgaans het pv waarin de opname van beeld en/of geluid wordt beschreven, als bewijsmiddel zal worden gebruikt.

Aanbeveling

Ten aanzien van het gebruik van AVR als zelfstandig bewijsmiddel doen wij de volgende aanbeveling:

Aanbeveling 27: Pas de formulering van de bepaling waarin de opname van beeld en/of geluid als bewijsmiddel wordt aangewezen aan, zodanig dat de betekenis ervan beter duidelijk wordt door de bewoordingen ervan.

14.5 Pilotoverstijgende aanbevelingen

Wij doen de volgende aanbevelingen ten aanzien van aspecten die ten aanzien van meer subpilots van toepassing zijn:

Aanbeveling 28: Onderzoek onder welke voorwaarden opnames van verhoren of zittingen mogen worden gemaakt, opgeslagen en beschikbaar gesteld.

Aanbeveling 29: Als het werken met een verkort pv van camerabeelden of verhoren wordt ingevoerd, pas de wettelijke regeling dan aan door consequent te zijn in de terminologie en door niet te spreken van het uitstellen van het opmaken van een pv.

Aanbeveling 30: Bepaal in de wet, als wordt gekozen voor een werkwijze waarbij een opname van beeld en/of geluid met een verkort pv bij de processtukken wordt gevoegd, dat in geval een verkort pv wordt opgemaakt ook de opname bij de processtukken moet worden gevoegd.

Aanbeveling 31: Ontwikkel een werkwijze voor het ter beschikking stellen van AVR-bestanden waardoor die bestanden niet langer tussen de partners in de strafrechtketen hoeven te worden uitgewisseld.

Opvolging van Aanbeveling 31 is cruciaal voor het op grote schaal voegen van AVR-bestanden bij de processtukken.

dialogic

De strafzaak
Strafrechtelijk onderzoek en
onderwijs

Pilot Hulpofficier van Justitie (hOvJ)

Inhoudsopgave

15 Inleiding	199
15.1 Doelstellingen pilot	199
15.2 Pilotstructuur	199
15.3 Methodologie.....	200
15.4 Terminologie	205
15.5 Leeswijzer	205
16 Juridisch kader.....	206
16.1 Geldend recht buiten het pilotproject.....	206
16.2 Innovatiewet Strafvordering.....	213
16.3 Nieuw Wetboek van Strafvordering	216
17 Plaats in de organisatie en rol van de hOvJ in het algemeen.	217
17.1 Plaats van de hOvJ in de organisatie.....	217
17.2 Rol.....	218
18 Subpilot BOB-bevoegdheden.....	219
18.1 Nulmeting.....	219
18.2 Inrichting, uitvoering en bijstelling van de pilot	222
18.3 Resultaten, effecten en waardering	226
18.4 Conclusie: verbetering strafvordering?	235
18.5 Aanbevelingen tot aanpassing werkwijze pilot	240
18.6 Wenselijkheid van aanpassing of aanvulling wettelijke regeling	240
18.7 Flankerend beleid	240
18.8 Financiële uitvoeringsconsequenties	242
19 Subpilot beslagbevoegdheden.....	243
19.1 Nulmeting.....	243
19.2 Inrichting, uitvoering en bijstelling van de pilot	245
19.3 Resultaten, effecten en waardering	248
19.4 Conclusie: verbetering strafvordering?	251
19.5 Aanbevelingen tot aanpassing werkwijze pilot	253
19.6 Wenselijkheid van aanpassing of aanvulling wettelijke regeling	253
19.7 Flankerend beleid	254
19.8 Financiële uitvoeringsconsequenties	255
20 Conclusies en aanbevelingen	256
20.1 BOB-bevoegdheden	256
20.2 Beslagbevoegdheden.....	258
20.3 Pilotoverstijgende overwegingen.....	259
Verkort aangehaalde literatuur	260

15 Inleiding

In de pilot hulpofficier van justitie (hOvJ) hebben aangewezen hulpofficieren van justitie beslissingen genomen tot het vorderen van bepaalde gegevens en tot het in bewaring geven en teruggeven van in beslag genomen voorwerpen. Het gaat om bevoegdheden die buiten de pilot alleen aan de OvJ toekomen. In artikel 570 Sv is bepaald welke bevoegdheden het betreft.

15.1 Doelstellingen pilot

In de MvT is het doel van de pilot als volgt omschreven:

'Doel van het pilotproject is concreet om te bezien of de in het voorgestelde artikel 570 genoemde minder ingrijpende strafvorderlijke bevoegdheden, die thans aan de officier van justitie zijn voorbehouden, ook door de hulpofficier van justitie kunnen worden uitgeoefend met behoud van kwaliteit en van waarborgen. En of dit leidt tot een doelmatigere toepassing van die bevoegdheden.'²⁹⁸

15.2 Pilotstructuur

15.2.1 *Betrokken ketenpartners*

Bij de pilot hOvJ zijn de volgende ketenpartners betrokken:

- De Nederlandse Politie:
 - eenheid Zeeland-West-Brabant (eenheidsbreed)
 - eenheid Rotterdam (district Rotterdam-Stad – Districtsrecherche en Basisteam)
 - eenheid Oost-Nederland (districten Gelderland-Midden en Twente (Districtsrecherche en Basisteams) en Dienst regionale Recherche)
- Arrondissementsparketten Zeeland-West-Brabant, Rotterdam en Oost-Nederland;
- Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD);
- Inlichtingen- en opsporingsdienst van de Inspectie voor Leefomgeving en Transport (ILT-IOD);
- Inlichtingen- en opsporingsdienst van de Nederlandse arbeidsinspectie (NLA-IOD);
- Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA);
- Functioneel Parket.

Zaken die door de politie worden opgespoord, vallen onder het gezag van een OvJ bij een arrondissementsparket. Zaken die door een BOD-en worden opgespoord, vallen onder het gezag van een OvJ bij het Functioneel Parket.

15.2.2 *Looptijd*

De pilot hOvJ is van start gegaan op 1 oktober 2022 en heeft een looptijd van 2 jaar. Omdat in dit evaluatierapport gegevens tot en met 31 juli 2024 konden worden meegenomen, is niet de gehele pilotperiode geëvalueerd.

²⁹⁸ Kamerstukken II 2020/21, 35869, nr. 3 (MvT), p. 12. Zie ook p. 21-22.

15.2.3 Opleiding

Ten behoeve van de pilotbevoegdheden is een e-learning-module ontwikkeld, die de deelnemende hOvJ's hebben moeten volgen. In aanvulling daarop is er een opleidingsdag georganiseerd (8 uur opleiding). Daarbij zijn de voorwaarden waaronder de bevoegdheden mogen worden toegepast uitgelegd. Ook is veel aandacht besteed aan de noodzaak om als hOvJ een magistratelijke houding aan te nemen. Gedurende de pilot zijn intervisiebijeenkomsten georganiseerd om de ervaringen uit te wisselen en feedback te krijgen. Ook zijn hOvJ's soms individueel gecoacht.

15.2.4 Aangewezen pilot-hOvJ's

Volgens artikel 570 Sv mogen alleen hOvJ's de pilotbevoegdheden uitoefenen die daartoe zijn aangewezen. In artikel 2 van het Besluit innovatie strafvordering is bepaald dat een hOvJ door zijn werkgever kan worden aangewezen 'indien hij beschikt over specifieke kennis en vaardigheden, benodigd voor de uitoefening van de bevoegdheden'. Praktisch was de enige voorwaarde om te kunnen worden aangewezen dat de hOvJ de hiervoor beschreven opleiding had voltooid. De pilot-hOvJ's zijn geselecteerd door de pilotleiding in overleg met hun leidinggevenden. In totaal hebben 94 hOvJ's deelgenomen aan de pilot, waarvan 46 van de politie en 48 van de BOD-en. Omdat de BOD-en wisselend in grootte zijn, loopt het aantal deelnemende hOvJ's per BOD-en sterk uiteen.

Tabel 6: Aantal pilot-hOvJ's per ketenpartner.

Type ketenpartner	Specificatie	Aantal deelnemende hOvJ's
Politie	eenheid Zeeland-West-Brabant	16
	eenheid Rotterdam	16
	eenheid Oost-Nederland	14
BOD	FIOD	22
	ILT-IOD	4
	NLA-IOD	13
	NVWA	9
Totaal		94

Gedurende de pilotperiode is het aantal deelnemende hOvJ's niet steeds hetzelfde geweest. Sommige hOvJ's hebben alleen aan het begin van de pilotperiode meegedaan aan de pilot, omdat zij zijn overgeplaatst naar een ander onderdeel van de desbetreffende ketenpartner, met pensioen zijn gegaan of een sabbatical hebben genomen.

15.3 Methodologie

15.3.1 Algemeen

In 1.3 zijn de ten behoeve van dit onderzoek gehanteerde onderzoeksmethoden in algemene zin geïntroduceerd. In Bijlage 1 bij dit rapport wordt een overzicht gegeven van de respondenten die per (sub)pilot zijn geïnterviewd en de databronnen en documenten die zijn geanalyseerd. In deze paragraaf wordt beschreven op welke manier vorderingen van hOvJ's zijn beoordeeld en welke data en documenten niet zijn verkregen. Verder wordt gereflecteerd op verschillende methodologische aspecten.

15.3.2 *Beoordeling van vorderingen hOvJ's*

Procedure

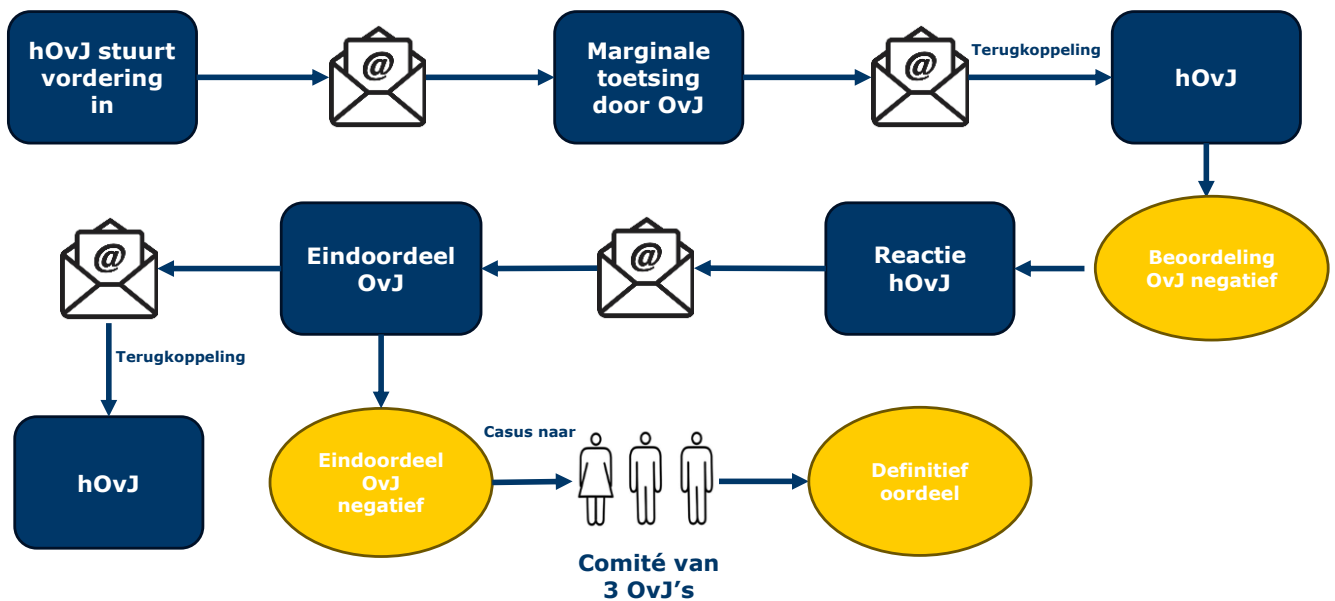
Om een beeld te krijgen van de kwaliteit van de besluitvorming met betrekking tot het vorderen van gegevens, zijn vorderingen van hOvJ's beoordeeld door OvJ's en een Comité.²⁹⁹ Dit is in twee rondes gebeurd. De wijze waarop de herbeoordeling is uitgevoerd, is uitgedacht en uitgevoerd door de projectleiders van de pilot namens het OM, de politie en de BOD-en. De onderzoekers hebben alleen over de uitvoering van de tweede beoordelingsronde meegedacht. De beoordelingsprocedure is als volgt ingericht:

- *De hOvj heeft één of meer vorderingen ingezonden.*
In de eerste ronde is gevraagd om één of twee vorderingen. In de tweede ronde zijn hOvJ's aangemoedigd om er meer in te sturen, om het streefaantal van in totaal 350 vorderingen over twee rondes te kunnen halen. De vorderingen zijn, samen met het aanvraag-pv en het pv van verdenking, toegestuurd aan de projectsecretaris bij het OM.
- *Iedere vordering is beoordeeld door een OvJ.*
Voor deze beoordeling zijn OvJ's ingezet die werkzaam waren bij parketten die gerelateerd zijn aan de politie-eenheden waar de pilot werd uitgevoerd. Het gehanteerde criterium is of de hOvJ de vordering redelijkerwijs heeft kunnen afgeven.
- *Bij een negatieve beoordeling door de OvJ, is de hOvJ om een reactie gevraagd.*
De hOvJ kon bijvoorbeeld ontbrekende stukken aanleveren of uitleggen waarom hij meende dat het bezwaar van de OvJ niet terecht was.
- *Als de reactie van de hOvJ alsnog aanleiding gaf voor een positieve beoordeling, heeft de OvJ zijn oordeel aangepast.*
- *Alle vorderingen die van OvJ's een negatieve beoordeling hebben gekregen, zijn voorgelegd aan een Comité van drie OvJ's.*
De OvJ's van het Comité zijn afkomstig uit verschillende arrondissementsparketten. Zij hebben de vorderingen eerst zelfstandig beoordeeld en vervolgens gezamenlijk besproken.

In Figuur 1 wordt de procedure schematisch weergegeven.³⁰⁰

²⁹⁹ Bij de uitvoering van de beoordeling is consequent de term 'herbeoordeling' gebruikt. Wij gebruiken de term 'beoordeling', omdat de vorderingen niet op een eerder moment zijn beoordeeld.

³⁰⁰ De basis voor deze schematische weergave is ter beschikking gesteld door een medewerker van het Functioneel Parket, waarvoor dank.



Figuur 1: Beoordelingsprocedure pilot-hOvJ.

Na de eerste beoordelingsronde is een algemene terugkoppeling gegeven aan de deelnemers aan de pilot, waarbij de meest geconstateerde fouten in vorderingen zijn besproken. De verwachting en hoop was dat fouten die in de eerste periode van de pilot werden gemaakt, vanwege de terugkoppeling in de tweede periode niet of minder vaak zouden voorkomen. Er zijn ook regionale initiatieven geweest om de kwaliteit van de vorderingen te bevorderen. Zo hebben hOvJ's bij de eenheid Zeeland-West-Brabant samen met de OvJ van het parket Zeeland-West-Brabant die aan de pilot was verbonden, vorderingen besproken die door het Comité zijn afgewezen.

Van de bevindingen van het Comité is een verslag gemaakt. De onderzoekers hebben de data verstrekt gekregen die tijdens de beoordelingsronde zijn vastgelegd: het oordeel van de OvJ, de (eventuele) reactie van de hOvJ, de motivering van de OvJ naar aanleiding van die reactie, en het oordeel van de afzonderlijke leden van het Comité en van het Comité als geheel, alsmede de motivering daarvan.

Aantallen

In de eerste ronde zijn 120 en in de tweede ronde 125 vorderingen beoordeeld. Dat maakt een totaal van 245 vorderingen. Daarmee is het streefaantal van 350 beoordeelde vorderingen niet behaald. Daarvoor bestaan verschillende redenen. Ten eerste was het aantal ingestuurde vorderingen afhankelijk van de bereidwilligheid van de hOvJ's. Ondanks herhaalde oproepen hebben niet alle hOvJ's vorderingen ingediend. Ten tweede hebben sommige hOvJ's in de tweede beoordelingsperiode geen pilotbevoegdheden toegepast. Soms was sprake van langlopende onderzoeken, waarbij de vordering van gegevens meestal alleen het begin van het onderzoek op grote schaal plaatsvindt. Ten derde waren in de tweede onderzoeksperiode minder pilot-hOvJ's beschikbaar, omdat sommigen een nieuwe functie of werkplek hadden gekregen en andere inmiddels gepensioneerd waren.

Ten slotte merken wij op dat in het bijzonder in de tweede beoordelingsronde, om uiteenlopende redenen weinig vorderingen van DR en het BT Rotterdam-Stad zijn ingestuurd. Verreweg de meeste ingediende vorderingen zijn afkomstig uit de eenheden Zeeland-West-Brabant en Oost-Nederland.

15.3.3 *Niet verkregen databronnen en documenten*

De onderzoekers hebben verzocht om vorderingen van OvJ's op grond van artikel 126nd Sv en beslissingen over aanvragen tot teruggave van in beslag genomen voorwerpen verstrekt te krijgen. Op grond hiervan zou een nulmeting ten aanzien van de doorloopsnelheid (periode die verloopt tussen aanvraag en vordering resp. periode die verloopt tussen inbeslagneming en teruggave) kunnen worden uitgevoerd. Deze documenten zijn niet ter beschikking gesteld, omdat het niet goed mogelijk was om deze uit de OM-systemen te halen. Om de effecten op de doorloopsnelheid toch te kunnen inschatten, is hiernaar gevraagd in interviews.

In de aanloop naar deze pilot heeft het OM een onderzoek uitgevoerd naar vorderingen die door OvJ's zijn afgegeven. Daaruit is naar voren gekomen dat er grote verschillen bestaan tussen OvJ's onderling, zo bleek uit interviews. Het verzoek van de onderzoekers om het desbetreffende rapport ter beschikking te stellen, is door het OM afgewezen.

15.3.4 *Reflectie*

Kanttekeningen

Bij de methodologie van de beoordeling van vorderingen kunnen om verschillende redenen kanttekeningen worden geplaatst:

1. *Er zijn alleen vorderingen beoordeeld die door hOvJ's zijn afgegeven en geen vorderingen die door OvJ's zijn afgegeven.*
Dit levert een ernstige beperking op bij de duiding van de resultaten van de beoordelingsexercitie. Wanneer bekend is welk percentage van de vorderingen redelijkerwijs niet had kunnen worden afgegeven, kan dat percentage immers niet worden afgezet tegen een percentage aan negatief beoordeelde vorderingen die door OvJ's zijn afgegeven. De onderzoekers hebben bij het OM expliciet verzocht om medewerking door vorderingen van OvJ's in de beoordelingsrondes mee te nemen. Het Parket-Generaal heeft echter negatief op dit verzoek beslist. Het was van opvatting dat de bevoegdheidsuitoefening door OvJ's niet aan de orde was in de pilot en dat een eventuele vaststelling dat OvJ's ook fouten maken, niet zou impliceren dat het acceptabel is om vorderingen af te geven die fouten bevatten.
2. *De hOvJ's hebben zelf bepaald welke vorderingen zij zouden inzenden.*
De beoordeelde vordering zijn dus niet willekeurig geselecteerd. Het is denkbaar dat vorderingen waar hOvJ's minder zeker van waren, niet zijn ingezonden. Dat kan betekenen dat het foutpercentage onder afgegeven vorderingen hoger kan liggen dan het foutpercentage in de beoordeelde vorderingen.
3. *Van sommige hOvJ's zijn meer vorderingen beoordeeld dan van anderen.*
In de eerste beoordelingsronde hebben hOvJ's één of twee vorderingen ingediend. Bij de tweede ronde zijn de hOvJ's aangemoedigd om meer vorderingen in te sturen, om het streefaantal aan beoordeelde vorderingen te kunnen behalen. Dat heeft ertoe geleid dat in de tweede beoordelingsronde enkele hOvJ's met 6 vorderingen vertegenwoordigd zijn.
4. *De leden van het Comité wisten dat zij vorderingen beoordeelden die door een OvJ waren afgewezen.*

Er kan niet worden uitgesloten dat dit een vooringenomenheid heeft opgeleverd bij de beoordeling van de vorderingen. Er is overigens geopperd om ook positief beoordeelde vorderingen in de beoordeling door het Comité op te nemen. Dat is niet gebeurd, vooral om de werklast bij de OvJ's van het Comité te beperken.

5. *Alleen afgegeven vorderingen zijn in de beoordeling meegenomen.*

Er is ten aanzien van afgewezen aanvragen dus niet onderzocht in hoeverre de aanvraag redelijkerwijs kon worden afgewezen. Dit bezwaar lijkt niet zwaarwegend, omdat onaanvaardbaar is dat aanvragen van vorderingen geregeld zijn afgewezen. Hierna zal blijken dat aanvragen worden voorbesproken met de desbetreffende hOvJ en dat een aanvraag pas wordt opgesteld wanneer de hOvJ het er in beginsel mee eens is dat de vordering kan worden gedaan.

De genoemde beperkingen hebben consequenties voor de duiding van de resultaten van de beoordeling. Het is denkbaar dat de niet-beoordeelde pilotvorderingen van hOvJ's meer fouten bevatten dan de wel beoordeelde vorderingen, aangezien de hOvJ's hebben bepaald welke vorderingen zij zouden indienen. Wij hebben echter geen aanwijzingen dat hOvJ's bewust bepaalde vorderingen niet hebben ingediend. Onze indruk is dat de meeste hOvJ's bij iedere vordering die zij hebben afgegeven zeer zorgvuldig te werk zijn gegaan.

Ten aanzien van de duiding van de resultaten is zeer relevant dat niet kan worden beoordeeld of hOvJ's meer of andersoortige fouten maken dan OvJ's. Aangezien geen vorderingen van OvJ's in de beoordeling zijn betrokken, kan geen vergelijking worden gemaakt met het aantal fouten dat OvJ maken. Om toch een beeld te krijgen van de kwaliteit van vorderingen die door OvJ's zijn gedaan, is in alle interviews met hOvJ's, aanvragers van vorderingen en OvJ's gevraagd naar de kwaliteit van vorderingen van OvJ's. Het gaat hierbij om de perceptie bij de respondenten van de kwaliteit en dus niet, zoals in de beoordelingsrondes ten aanzien van vorderingen van hOvJ's, om de min of meer objectieve beoordeling van de kwaliteit. Een belangrijk aspect van de kwaliteit dat in de interviews naar voren kwam is dat de kwaliteit van de vorderingen van zowel OvJ's als hOvJ's grotendeels worden bepaald door de kwaliteit van de aanvraag-pv's, aangezien die de basis voor de vordering vormen en daar dikwijls onderdelen uit worden gekopieerd en in de vordering worden geplakt.

Maximaal acceptabel foutpercentage

Niet alleen kan geen vergelijking worden gemaakt met een foutpercentage onder vorderingen die door OvJ's zijn afgegeven, maar ook kan niet worden bepaald welk foutpercentage acceptabel is. Een maximaal acceptabel foutpercentage had gerelateerd kunnen worden aan een foutpercentage onder OvJ-vorderingen. Zonder dat percentage te kennen, is het niet mogelijk om een maximaal acceptabel foutpercentage te bepalen. Dat zou immers uit de lucht gegrepen zijn.

Aantal beoordeelde vorderingen

Het beoogde aantal van 350 beoordeelde vorderingen is niet gehaald. Het aantal van 245 vorderingen is echter substantieel. Deze vorderingen zijn redelijk gelijk verdeeld over de politie enerzijds en de vier BOD-en anderzijds. Bij de politie is de toepassing van de pilotbevoegdheden niet geregistreerd. Bij de BOD-en is dat wel gebeurd. Van de 2168 vorderingen die bij BOD-en zijn afgegeven, zijn er 111 beoordeeld. Daarmee is sprake van een weliswaar niet aselechte, maar wel aanzienlijke steekproef. Dat een kleiner aantal vorderingen is beoordeeld dan was voorzien, heeft geen gevolgen voor de betrouwbaarheid van de resultaten van de beoordeling.

15.4 Terminologie

In dit hoofdstuk ligt de nadruk ten aanzien van BOB-bevoegdheden op het vorderen van gegevens. Het bepalen dat een IMSI-catcher wordt ingezet, is ook een pilotbevoegdheid. Hiervan is echter relatief weinig gebruik gemaakt. Omwille van de leesbaarheid wordt in dit hoofdstuk vaak alleen gesproken van het vorderen van gegevens, bijvoorbeeld wanneer de werkwijze wordt beschreven. Ten aanzien van de inzet van de IMSI-catcher gelden in dat geval dezelfde uitgangspunten.

Wanneer in dit hoofdstuk wordt gesproken van beslagbevoegdheden wordt daarmee bedoeld op de bevoegdheden van artikel 116 lid 3-4 Sv. Het gaat daarbij om beslissingen over het in bewaring geven en teruggeven van een in beslag genomen voorwerp aan de rechthebbende. De term 'beslagbevoegdheden' wordt omwille van de leesbaarheid gebruikt.³⁰¹

15.5 Leeswijzer

Dit deelrapport is als volgt opgebouwd. Eerst wordt het juridische kader van de hOVJ-bevoegdheden buiten en binnen de pilot beschreven. Vervolgens worden, aan de hand van de onderzoeksvragen, de BOB-bevoegdheden en de beslagbeslagbevoegden in afzonderlijke onderdelen behandeld. Per onderdeel worden onder meer de inrichting, resultaten, effecten en waardering van de pilot beschreven. Dit leidt tot de beantwoording van de vraag of invoering van de pilotbevoegdheden een verbetering van de strafvordering oplevert en of het aanbeveling verdient om het voorstel tot vaststelling van Boeken 1-6 van het nieuwe Wetboek van Strafvordering te wijzigen of aan te vullen. Het deelrapport wordt afgesloten met conclusies en aanbevelingen.

³⁰¹ De term is strikt genomen niet correct, omdat het geen bevoegdheden betreft op grond waarvan voorwerpen in beslag kunnen worden genomen.

16 Juridisch kader

16.1 Geldend recht buiten het pilotproject

16.1.1 Algemeen

Bij het openbaar ministerie werken onder andere officieren van justitie (OvJ's). De aanduiding 'hulpofficier van justitie' (hOvJ) doet op het eerste gezicht vermoeden dat ook deze werkzaam is bij het openbaar ministerie. Dat is echter niet het geval. Een hOvJ is een medewerker van de politie, een bijzondere opsporingsdienst of de Koninklijke Marechaussee die de status van hOvJ heeft (art. 146a Sv). Een voorwaarde om te kunnen worden aangemerkt als hOvJ is dat de desbetreffende opsporingsambtenaar de speciale opleiding tot hOvJ met goed gevolg heeft voltooid en daarom het 'certificaat hulpofficier van justitie' in bezit heeft.³⁰² Wie eenmaal de status van hOvJ heeft, is verplicht om de kennis en vaardigheden geregeld te updaten. Het certificaat hulpofficier van justitie heeft namelijk een geldigheidsduur van drie jaar. Daarna moet de hOvJ opnieuw een examen afleggen.³⁰³

Bij wet is niet bepaald wat de taken van de hOvJ precies zijn. Uit het systeem van bevoegdheidstoedeling kan worden afgeleid dat zij over meer bevoegdheden beschikken dan algemene opsporingsambtenaren,³⁰⁴ maar over minder bevoegdheden dan de OvJ. De bevoegdheden die specifiek aan de hOvJ zijn verleend, hebben voor een deel betrekking op inbreuken op grondrechten zoals het recht op vrijheid, het recht op privacy en het eigendomsrecht. De hOvJ moet door het nemen van afgewogen beslissingen voorkomen dat deze rechten ongerechtvaardigd worden aangetast in de ambitie van opsporingsambtenaren om strafbare feiten op te helderen. Zo toetst de hOvJ de rechtmatigheid van de aanhouding wanneer hij moet beslissen of een aangehouden verdachte wordt opgehouden voor onderzoek. Naast het geven van bevelen over de inzet van dwangmiddelen, is het ook aan de hOvJ om maatregelen te nemen om de effectieve uitoefening van grondrechten/mensenrechten te waarborgen. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om het op de hoogte stellen van de raad voor rechtsbijstand van de wens van een aangehouden verdachte om een raadsman toegevoegd te krijgen (art. 28b lid 2 Sv). Voor sommige beslissingen die impact hebben op de uitoefening van grondrechten/mensenrechten, zoals het aanvangen van een verhoor van een verdachte zonder dat deze wordt bijgestaan door een raadsman, heeft de hOvJ toestemming nodig van

³⁰² Zie de artikelen 1 en 5 van de Regeling hulpofficieren van justitie 2008 (laatst gewijzigd bij Regeling van 12 februari 2018, Stcrt. 2018/10151) en artikel 1 van het Besluit hulpofficieren van justitie van de bijzondere opsporingsdiensten (Stcrt. 2019/20049). Het 'aanwijzen' lijkt op het eerste gezicht te duiden op het nemen van een besluit ten aanzien van een specifieke opsporingsambtenaar. Op grond van de Regeling en het Besluit zijn opsporingsambtenaren echter hOvJ wanneer zij aan bepaalde voorwaarden voldoen. De voorwaarden, die in de Regeling en het Besluit niet gelijk zijn, hebben betrekking op opleiding, type functie/rang, inschaling en werkervaring. Officieren van Koninklijke Marechaussee zijn op grond van artikel 141 lid 1 sub b Sv allen hOvJ. Onderofficieren van de Koninklijke Marechaussee kunnen hOvJ zijn omdat zij voldoen aan de voorwaarde van de Regeling (art. 141 lid 1 sub c Sv).

³⁰³ Artikel 3 lid 2 Regeling hulpofficieren van justitie 2008 en artikel 4 lid 2 Besluit hulpofficieren van de bijzondere opsporingsdiensten. Voor politiemedewerkers en Marechaussees wordt de opleiding aangeboden door de Politieacademie. Bijzondere opsporingsdiensten organiseren de opleiding zelf.

³⁰⁴ Met algemene opsporingsambtenaren worden de gewone (art. 141 Sv) en bijzondere (art. 142 Sv) opsporingsambtenaren bedoeld die niet de status van hOvJ of OvJ hebben.

de OvJ (art. 28e lid 3 Sv). Bij andere beslissingen is de hOvJ soms gehouden om de OvJ in te lichten. Dat is het geval bij de beslissing om de verdachte in verzekering te stellen (art. 57 lid 3 Sv). hOvJ's zijn wel aangeduid als 'strafvorderlijke hulpautoriteit', waarmee wordt bedoeld op hulp aan de OvJ, aan wie het recht toekomt om over nog ingrijpender aantastingen van grondrechten te oordelen.³⁰⁵ hOvJ's hebben ook enkele bevoegdheden die geen inbreuk maken op grondrechten. Het is bijvoorbeeld aan de hOvJ om een plaats van verhoor te bepalen (art. 27cb Sv). Deze is ook bevoegd om een (technisch) deskundige te benoemen (art. 150 lid 2 Sv).

Een groot verschil met de OvJ is dat de hOvJ veel dichter bij de feitelijke opsporingspraktijk staat. De OvJ heeft formeel het gezag over het opsporingsonderzoek (art. 132a Sv). Bij de dagelijkse werkzaamheden is het echter een hOvJ die het onderzoeksteam leidt.³⁰⁶ De hOvJ heeft ook een meer coördinerende, organisatorische rol. In de woorden van Lindeman: de hOvJ 'waakt voor een gestructureerd opsporingsonderzoek met zorgvuldige en adequate verslaglegging zodat de officier van justitie uiteindelijk zo volledig mogelijk verantwoording kan afleggen over de gang van het opsporingsonderzoek.'³⁰⁷ In de wet komt deze rol tot uitdrukking in de artikelen 156 en 159 Sv. Daarin is voorgeschreven dat opsporingsambtenaren hun processen-verbaal moeten toesturen aan de hOvJ, die ze op zijn beurt doorzet naar de OvJ. De gedachte is dat op die manier toezicht kan worden gehouden op de voortgang en compleetheid van het opsporingsonderzoek en op de kwaliteit van de processen-verbaal.

De hOvJ kan een onderzoeksteam leiden of daar in een andere rol deel van uitmaken, maar hij kan ook beslissingen nemen ter zake van opsporingsonderzoeken waar hij niet op die manier bij betrokken is, bijvoorbeeld wanneer hij piketdienst heeft. Omdat de hOvJ een senior medewerker is, is deze naast operationeel leidinggevende ook dikwijls bedrijfsmatig leidinggevende over een team.³⁰⁸

16.1.2 *Bevoegdheden van hOvJ's*

hOvJ's zijn opsporingsambtenaren. Aan hen komen daarom alle opsporingsbevoegdheden toe die in de wet aan opsporingsambtenaren zijn verleend. hOvJ's zijn daarnaast ook bevoegd tot andere opsporingshandelingen. Het gaat altijd om handelingen waartoe ook de OvJ bevoegd is. Hoewel ook in een aantal bijzondere strafwetten, zoals de Opiumwet, bevoegdheden aan hOvJ's worden verleend, zijn de meeste bevoegdheden van hOvJ's in het Wetboek van Strafvordering geregeld. In het algemeen ligt aan de bevoegdheidstoedeling in de strafvordering de gedachte ten grondslag dat naarmate de inbreuk die bevoegdheidsuitoefening op grondrechten maakt ernstiger is, door de aard van de inbreuk of de duur ervan, een hogere functionaris of instantie bevoegd is gemaakt. Zo mag iedere opsporingsambtenaar een verdachte aanhouden (de artikelen 53 en 54 Sv), maar is voor het ophouden voor onderzoek op het politiebureau en voor inverzekeringstelling een beslissing van de hOvJ of OvJ van justitie vereist (art. 56a Sv). Wanneer de inverzekeringstelling moet worden verlengd, is daartoe alleen de OvJ bevoegd (art. 58 lid 2 Sv). Voor nog langere vrijheidsbeneming is het oordeel van een RC of rechtbank vereist (art. 63 resp. 65 Sv).

³⁰⁵ Bos, Mul & Schoep 2016.

³⁰⁶ Rietveld 2013.

³⁰⁷ Lindeman 2018, p. 30.

³⁰⁸ Lindemans 2018, p. 32.

Op grond van het Wetboek van Strafvordering zijn hOvJ's bevoegd om bepaalde beslissingen te nemen of handelingen te verrichten waartoe algemene opsporingsambtenaren niet bevoegd zijn. In dit onderzoek staan bevoegdheden centraal waarmee inbreuk wordt gemaakt op grondrechten of die daarmee samenhangen. Naar geldend recht buiten de pilot betreft het de volgende bevoegdheden:³⁰⁹

Tabel 7: Bevoegdheid van de hOvJ naar geldend recht.

Bevoegdheid	Grondslag	Betrokken grondrecht
Bevel tot nemen van foto's of vingerafdrukken wanneer identiteit verdachte niet bekend is	art. 55c lid 3 Sv	recht op privacy
Bevel tot medewerking aan bloedonderzoek om gebruik van alcohol of drugs vast te stellen	art. 55e lid 3 Sv	recht op lichamelijke integriteit
Bepalen dat verdachte wordt onderzocht aan lichaam of kleding	art. 56 Sv	recht op privacy & recht op lichamelijke integriteit
Bevel tot ophouden voor onderzoek	art. 56a en 56b Sv	recht op vrijheid
Bevel tot inverzekeringstelling	art. 57 Sv	recht op vrijheid
Bevel tot toepassing van maatregelen in het belang van het onderzoek (bijv. nemen van lichaamsmaten of onderzoek naar schotresten op lichaam)	art. 62a Sv	recht op privacy & recht op lichamelijke integriteit
Doorzoeking van 'gewone' plaats ter inbeslagneming (in uitzonderlijke gevallen en alleen met machtiging van de OvJ)	art. 96c lid 2 Sv	recht op privacy
Doorzoeking van een woning ter inbeslagneming (in uitzonderlijke gevallen en alleen met machtiging van de RC)	art. 97 lid 3 Sv	recht op privacy
Beslissen over voortduren van beslag (alleen in bepaalde gevallen)	art. 116 leden 1-2 Sv	recht op eigendom
Plaats betreden om toestand of voorwerp te bekijken (schouw)	art. 151 Sv	recht op privacy
DNA-onderzoek laten verrichten in geval van celmateriaal van onbekende verdachte	art. 151b lid 3 Sv	recht op privacy

16.1.3 Beslisbevoegdheid ten aanzien van in beslag genomen voorwerpen

In het Wetboek van Strafvordering en een aantal bijzondere strafwetten zijn diverse soorten functionarissen bevoegd gemaakt tot inbeslagneming. In het Wetboek van Strafvordering zijn de artikelen 94 tot en met 96 en 104 de kernbepalingen. Wanneer een voorwerp in

³⁰⁹ De bevoegdheid van de hOvJ in bijzondere procedures, zoals strafvordering buiten het rechtsgebied van de rechtbank, is in dit overzicht weggelaten.

beslag is genomen, wordt daarvan door een opsporingsambtenaar een kennisgeving van inbeslagneming opgemaakt. Dat is ook het geval wanneer de opsporingsambtenaar het beslag niet zelf heeft gelegd, maar een OvJ of RC zijn inbeslagnemingsbevoegdheid heeft uitgeoefend. De opsporingsambtenaar moet de kennisgeving van inbeslagneming aan de hOvJ zenden. Deze of de OvJ zal toetsen of het beslag moet worden gehandhaafd (art. 94 lid 3 jo. 116 lid 1 Sv).

In beslag genomen voorwerpen worden in eerste instantie bewaard door de opsporingsdienst die het opsporingsonderzoek uitvoert in het kader waarvan het voorwerp in beslag is genomen. Wanneer de voorwerpen niet meer beschikbaar hoeven te zijn ten behoeve van het opsporingsonderzoek, maar wel ter beschikking van justitie moeten blijven, worden zij overgedragen aan een bewaarder (art. 118 Sv). In het Besluit inbeslaggenomen voorwerpen zijn nadere regels gesteld over de bewaring.

Wanneer een voorwerp in beslag is genomen, moet op enig moment een beslissing over het beslag worden genomen waarmee het beslag eindigt. Uiteindelijk zal, eventueel pas bij einduitspraak door een gerecht (art. 353 Sv), het beslag immers moeten worden opgeheven. In artikel 116 Sv is geregeld welke functionaris in de fases van het opsporingsonderzoek in welke situatie bevoegd is tot welke beslissing. Er zijn vier situaties onderscheiden die kunnen leiden tot beëindiging van het beslag of tot het in bewaring geven van het in beslag genomen voorwerp aan de rechthebbende. De situaties zijn in feite de voorwaarden waaronder de hOvJ of OvJ een bepaalde beslissing kan nemen.

Situatie 1: [het strafvorderlijke belang bij het beslag is niet of niet meer aanwezig \(art. 116 lid 1 Sv\).](#)

Wanneer dit het geval is, wordt het beslag beëindigd en het in beslag genomen voorwerp op korte termijn ('onverwijld') teruggegeven aan de persoon onder wie het beslag is gelegd. De beslissing hieronder kan worden genomen door de hOvJ of OvJ. Wanneer de hOvJ de beslissing neemt, kan deze vooraf overleg plegen met de OvJ wanneer daar aanleiding voor bestaat ('desgeraden'). Van het ontbreken van strafvorderlijk belang kan bijvoorbeeld sprake zijn wanneer de verdenking van een strafbaar feit onterecht blijkt te zijn geweest of het in beslag genomen voorwerp evident niet van belang is met het oog op de waarheidsvinding, voordeelsontneming, onttrekking aan het verkeer of verbeurverklaring (art. 94 leden 1 en 2 Sv).

Situatie 2: [de persoon onder wie een voorwerp in beslag is genomen, verklaart schriftelijk en ten overstaan van een RC, OvJ of een andere opsporingsambtenaar dat hij afstand doet van het in beslag genomen voorwerp \(art. 116 lid 2 Sv\).](#)

In deze situatie zijn er drie mogelijkheden:

1. Het voorwerp wordt teruggegeven aan de persoon die redelijkerwijs als rechthebbende kan worden aangemerkt. Het kan bijvoorbeeld gaan om teruggave van een gestolen fiets aan de vermoedelijke eigenaar (art. 116 lid 2 sub a Sv).
2. Het voorwerp blijft in bewaring (bij justitie) ten behoeve van de rechthebbende, omdat teruggave nog niet mogelijk is. Deze beslissing kan bijvoorbeeld worden genomen wanneer nog nader onderzoek moet worden uitgevoerd naar sporen op een gestolen voorwerp of de eigenaar ervan nog niet bekend is (art. 116 lid 2 sub b Sv).
3. Er wordt met het voorwerp gehandeld alsof het onttrokken is aan het verkeer dan wel verbeurdverklaard is. Dat wil zeggen dat het voorwerp wordt vernietigd (bijv. illegaal wapen) of wordt verkocht (bijv. het busje dat is gebruikt voor een overval).

Dit is alleen mogelijk wanneer de beslagene verklaart dat het voorwerp aan hem toebehoort (art. 116 lid 2 sub c Sv).

Tot het nemen van deze beslissingen is zowel de OvJ als de hOvJ bevoegd.

Het afstand doen betekent dat de desbetreffende persoon aangeeft geen prijs te stellen op de uitoefening van een bepaald recht. In geval van beslag gaat het om het eigendoms- of gebruiksrecht. Wanneer beslag is gelegd op een voorwerp dat vermoedelijk van een misdrijf afkomstig is, zoals een gestolen fiets, kan de verdachte aangeven dat hij afstand doet van dat voorwerp. Voor toepasselijkheid van artikel 116 lid 2 Sv is wel vereist dat deze afstand schriftelijk wordt gedaan.

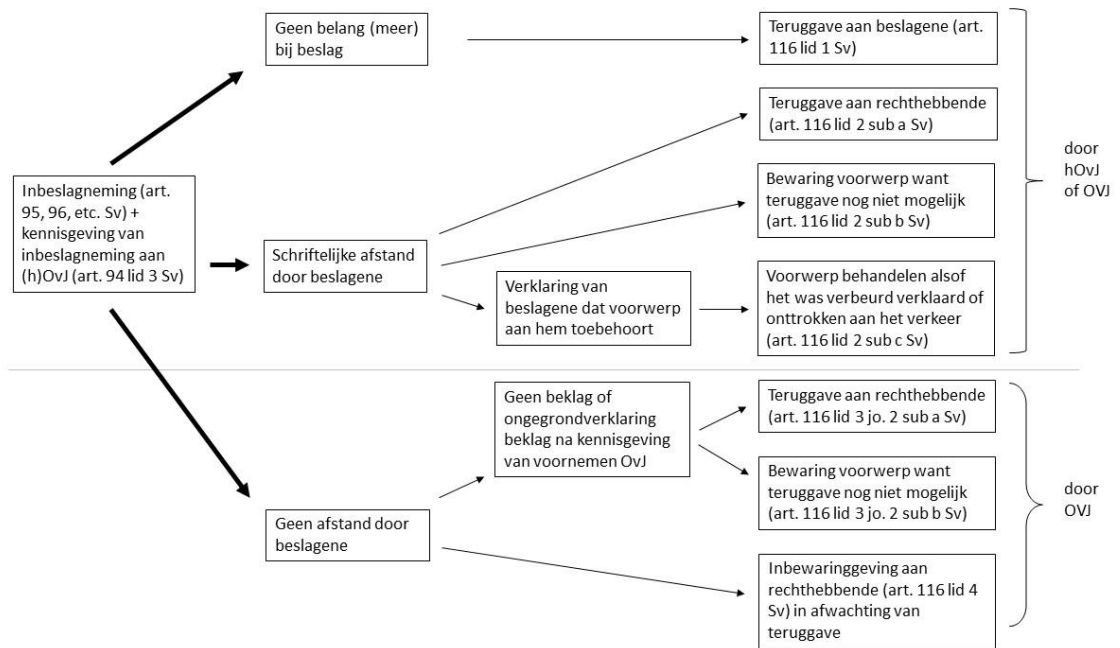
Situatie 3: De beslagene heeft geen afstand van het voorwerp gedaan en de OvJ is voornemens om het voorwerp terug te geven aan de rechthebbende, wat echter nog niet mogelijk is.

Alleen de OvJ is in deze situatie bevoegd om het in beslag genomen voorwerp in bewaring te geven aan de rechthebbende, die het voorwerp dan ook mag gebruiken. Formeel duurt het beslag dan nog voort.

Situatie 4: De beslagene heeft geen afstand van het voorwerp gedaan. De OvJ heeft de beslagene een brief gestuurd waarin hij mededeelt dat hij van plan is een beslissing op grond van artikel 116 lid 2 sub a of b Sv te nemen (teruggave aan rechthebbende of bewaring ten behoeve van rechthebbende). De beslagene heeft niet binnen 14 dagen beklag gedaan over het uitblijven van teruggave van het in beslag genomen voorwerp of hij heeft zich wel beklagd, maar het beklag is door de rechter ongegrond verklaard.

Wanneer deze situatie zich voordoet, is alleen de OvJ bevoegd om het beslag te beëindigen, door het in beslag genomen voorwerp terug te geven aan de rechthebbende. Deze beschikt mogelijk feitelijk al over het voorwerp, doordat dit met een bewaarderscontract aan de rechthebbende is teruggegeven (situatie 3). De OvJ mag ook beslissen dat het voorwerp, in afwachting van teruggave aan de rechthebbende, wordt bewaard. Het doen van beklag is geregeld in artikel 552a en verder Sv.

In Figuur 2 zijn de verschillende soorten situaties, beslissingen en beslisbevoegdheden waarop artikel 116 Sv betrekking heeft, in kaart gebracht in de vorm van een beslisboom. Het voortduren van het beslag is hierin niet vermeld, maar is gedurende het opsporingsonderzoek uiteraard ook mogelijk.



Figuur 2: Beslisboom artikel 116 Sv.

Teruggave aan de rechthebbende is alleen mogelijk wanneer met voldoende zekerheid kan worden vastgesteld wie de rechthebbende is. Wanneer er geen rechthebbende in beeld is – er zijn bijvoorbeeld gestolen voorwerpen gevonden, maar het is onbekend wie het slachtoffer is – of wanneer de verdachte betwist dat de aangever rechthebbende is, blijft het beslag voortduren. In dat geval kan de OvJ op grond van artikel 117 Sv bewaardersbeslissingen nemen, waaronder de beslissing dat voorwerpen worden verkocht of weggegeven, waardoor het beslag feitelijk eindigt (art. 134 Sv). In dat geval moeten de voorwerpen wel op de beslaglijst komen staan en moet de rechter er uiteindelijk een formele beslissing over nemen (art. 353 Sv).

Grofweg kan worden gesteld dat de hOvJ alleen bevoegd is om beslissingen te nemen wanneer het strafvorderlijk belang bij het beslag ontbreekt en wanneer de beslagene afstand heeft gedaan van het in beslag genomen voorwerp. Is er geen afstand gedaan, dan is alleen OvJ bevoegd om te beslissen.

Een relevante vraag is waarom dit onderscheid in beslisbevoegdheid is gemaakt. In de parlementaire geschiedenis van artikel 116 Sv wordt deze vraag niet beantwoord. Een voorloper van het huidige artikel is in werking getreden op 1 januari 1996.³¹⁰ Het toen ingevoerde artikel 116 Sv komt grotendeels overeen met het nu geldende artikel 116 Sv. Een wezenlijk verschil is dat de beslissingen op grond van artikel 116 Sv alleen mochten worden genomen

³¹⁰ Wet van 12 april 1995 tot wijziging van enige bepalingen in het Wetboek van Strafvordering en enkele andere wetten inzake de bewaring en teruggave van inbeslaggenomen voorwerpen, *Stb.* 1995/254, bron inwerkingtreding *Stb.* 1995/698. Vóór 1996 had artikel 116 Sv betrekking op de bewaring van in beslag genomen voorwerpen.

door 'het openbaar ministerie'.³¹¹ Namens het openbaar ministerie zijn de OvJ's handelingsbevoegd, maar hOvJ's niet. Deze zijn immers niet werkzaam bij het openbaar ministerie. In de MvT bij de wet komen geen passages voor waaruit blijkt dat is overwogen om bepaalde bevoegdheden aan de hOvJ toe te kennen.

Op 1 april 2010 is een wet in werking getreden op grond waarvan de hOvJ beslisbevoegd is gemaakt voor de beslissingen van de artikelen 116 leden 1 en 2 Sv.³¹² In het bij de Tweede Kamer ingediende wetsvoorstel waren de desbetreffende bepalingen nog niet opgenomen. Deze zijn het resultaat van de Tweede Nota van Wijziging.³¹³ Ook de regel dat de opsporingsambtenaar zijn kennisgeving van inbeslagneming aan de hOvJ moet sturen, komt daaruit voort. In de toelichting op de wijziging wordt het doel ervan uiteengezet:

'Door een snellere beslissing over de noodzaak van het voortduren van het beslag kan, in het geval dat het belang van de strafvordering dat niet of niet meer vordert, aan het beslag eerder een einde komen, zodat zij aan de beslagene kunnen worden teruggegeven.'

Daarbij wordt opgemerkt dat de selectie van voorwerpen waarop beslag moet blijven rusten op het niveau van de hOvJ kan worden gemaakt. Over de beslissing die meteen na inbeslagneming wordt genomen, wordt gesteld:

'De hulpofficier van justitie is bij uitstek geschikt voor het nemen van deze beslissing, omdat in veel gevallen de zaak nog niet bij het parket is ingeschreven of bekend hoeft te zijn. (...) Het wetsvoorstel gaat uit van de praktijk dat in alle gevallen een kennisgeving inbeslagneming wordt opgemaakt en zo snel mogelijk daarna door de hulpofficier van justitie op het politiebureau een beslissing wordt genomen. Dit leidt ertoe dat de stroom van inbeslaggenomen en te bewaren voorwerpen aanzienlijk kan worden beperkt.'³¹⁴

In de toelichting wordt de nadruk gelegd op snelheid. De hOvJ is in beginsel in staat om sneller te beslissen van de OvJ, omdat deze dichterbij de feitelijke opsporing staat. Het argument van snelheid had ook kunnen worden aangevoerd om de hOvJ bevoegd te maken voor de beslissingen op grond van artikel 116 leden 3 en 4 Sv. Daarvoor is destijds echter niet gekozen. In de toelichting wordt deze keuze niet uitgelegd. Het is niet goed voorstelbaar dat beslissnelheid het enige relevante aspect is geweest bij de keuze van de wetgever. In dat geval had de keuze immers ook anders kunnen uitvallen, aangezien ook wanneer de beslagene geen afstand heeft gedaan (leden 3 en 4), een snellere beslissing kan worden verwacht wanneer de hOvJ bevoegd is om te beslissen.

16.1.4 *Beslisbevoegdheid ten aanzien van BOB-bevoegdheden*

Aan hOvJ's zijn geen bijzondere opsporingsbevoegdheden (BOB-bevoegdheden) toegekend. Dat is een bewuste keuze van de wetgever geweest, zo blijkt uit de parlementaire

³¹¹ Mogelijk is de redactie van het huidige artikel 117a Sv hiervan een overblijfsel. In deze bepaling wordt gesproken van de beslissingen die 'het openbaar ministerie' neemt op grond van artikel 116 Sv, terwijl aannemelijk is dat het de bedoeling van de wetgever is dat artikel 117a Sv ook betrekking heeft op beslissingen van de hOvJ.

³¹² Wet van 26 november 2009, houdende partiële wijziging van het Wetboek van Strafrecht, Wetboek van Strafvordering en enkele aanverwante wetten in verband met rechtsontwikkelingen, internationale verplichtingen en geconstateerde wetstechnische gebreken en leemten, *Stb.* 2009/525, bron inwerkingtreding *Stb.* 2010/139.

³¹³ *Kamerstukken II* 2008/09, 31391, nr. 8.

³¹⁴ *Kamerstukken II* 2008/09, 31391, nr. 8, p. 12.

geschiedenis van de Wet bijzondere opsporingsbevoegdheden. De wet had als een van de doelstellingen om het gezag van de OvJ over de opsporing te versterken. De Korpsbeheerdersraad had voorgesteld om een 'zware hulpofficier van justitie' bevoegd te maken voor beslissingen ten aanzien van minder ingrijpende bevoegdheden. Deze zou 'voorlopige bevelen' kunnen geven tot observatie, pseudokoop en het betreden van plaatsen. Dit voorstel werd door de toenmalige Minister van Justitie verworpen. Ten eerste omdat deze de genoemde bevoegdheden zo ingrijpend achtte dat een bevel van de OvJ noodzakelijk was. Ten tweede omdat daarmee het gezag van OvJ zou worden verzwakt. 'Een belangrijk instrument daarbij is, dat de officier van justitie de enige autoriteit is die bevelen tot het hanteren van bijzondere opsporingsbevoegdheden kan geven.'³¹⁵ Inmiddels wordt in artikel 126nda Sv overigens wel een bijzondere bevoegdheid (vorderen van camerabeelden) aan opsporingsambtenaren (waaronder hOvJ's) verleend, terwijl deze ook identificerende gegevens mogen vorderen (art. 126na en 126nc Sv).

16.2 Innovatiewet Strafvordering

16.2.1 *Visie op de bevoegdheidstoedeling aan de hOvJ in het algemeen*

Naarmate de uitoefening van bevoegdheden een grotere inbreuk op rechten van personen maakt, is dat een hogere autoriteit beslis- of handelingsbevoegd. Dit heeft ermee te maken dat waarborgen voor kwaliteit, onafhankelijkheid en onpartijdigheid in acht moeten worden genomen, aldus de MvT. Daarin is ook aangegeven op welke manier in het algemeen kan worden bepaald of een bepaalde bevoegdheid aan de (gewone) hOvJ kan worden toegekend:

'Opsporingsbevoegdheden die zich lenen voor toekenning aan de hulpofficier van justitie moeten voldoen aan de volgende drie noodzakelijke voorwaarden:

- relatief lichte opsporingsbevoegdheden die niet te ingrijpend zijn op de rechten van de betrokkene;
- opsporingsbevoegdheden die vaak wordt [bedoeld is: worden] ingezet; en
- opsporingsbevoegdheden waarbij in de regel nauwe betrokkenheid van de officier van justitie bij de inzet daarvan niet nodig is.'³¹⁶

16.2.2 *Inhoud van de wijziging*

Met de Innovatiewet Strafvordering is artikel 570 Sv ingevoerd. Deze bepaling luidt als volgt:

- '1. De in de volgende artikelen genoemde bevoegdheden kunnen ook door de daartoe aange-
wezen hulpofficier van justitie worden uitgeoefend:
 - a. artikel 116, derde en vierde lid;
 - b. artikel 126nb;
 - c. artikel 126nd, met uitzondering van het zesde lid;
 - d. artikel 126ne, met uitzondering van het derde lid;
 - e. artikel 126ub;
 - f. artikel 126ud;
 - g. artikel 126ue, met uitzondering van het derde lid;
 - h. artikel 126zj;
 - i. artikel 126zl; en
 - j. artikel 126zm, met uitzondering van het derde lid.

³¹⁵ *Kamerstukken II 1996/97, 25403, 7, p. 32-33.*

³¹⁶ *Kamerstukken II 2020/21, 35869, nr. 3 (MvT), p. 11.*

2. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld over de aanwijzing van een hulpofficier van justitie.'

Artikel 570 Sv maakt het mogelijk dat bepaalde beslissingen die vóór de inwerkingtreding van de Innovatiewet Strafvordering voorbehouden waren aan de OvJ, mogen worden genomen door een hOvJ. Het gaat enerzijds om bevoegdheden met betrekking tot de teruggave van in beslag genomen voorwerpen (art. 116 lid 3-4 Sv) en anderzijds om bepaalde BOB-bevoegdheden. Bij de BOB-bevoegdheden gaat het om drie groepen bevoegdheden:

1. Het bevel om met behulp van bepaalde apparatuur (een zogenoemde IMSI-catcher) het unieke 15-cijferige IMSI-nummer van een telefoon te achterhalen (art. 126nb, 126ub en 126zj Sv).³¹⁷
2. Het vorderen van (niet-identificerende) historische gegevens (art. 126nd, 126ud en 126zl Sv). Het kan hierbij gaan om uiteenlopende soorten gegevens, zoals camera-beelden en gegevens die in een bedrijfsadministratie zijn opgenomen.
3. Het vorderen van toekomstige gegevens (art. 126ne, 126ue en 126zm Sv). Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het gegevens over het gebruik van een bankpas, hoewel die pas op het moment van het doen van de vordering mogelijk nog niet is gebruikt.

Dat het per categorie om drie verschillende wetsartikelen gaat heeft te maken met de onderverdeling in drie typen gevallen: verdenking van een feit als bedoeld in artikel 67 lid 1 Sv (wat ernstiger misdrijven), vermoeden van het beramen of plegen van feiten in georganiseerd verband en aanwijzing van een terroristisch misdrijf. In de – zelden voorkomende – gevallen waarin een machtiging van de RC vereist is, is de hOvJ niet bevoegd om gegevens te vorderen.

Niet iedere hOvJ heeft de genoemde bevoegdheden. Een voorwaarde is dat een hOvJ is aangewezen om specifiek deze bevoegdheden te mogen uitoefenen. Hierna wordt deze aangewezen hOvJ aangeduid als pilot-hOvJ. De amvb waarop het tweede lid doelt, is het Besluit innovatie strafvordering.³¹⁸ Artikel 2 van dit Besluit luidt:

'Een hulpofficier van justitie als bedoeld in artikel 146a van het Wetboek van Strafvordering kan door zijn werkgever worden aangewezen voor het uitoefenen van de bevoegdheden, genoemd in artikel 570 van het Wetboek van Strafvordering, indien hij beschikt over specifieke kennis en vaardigheden, benodigd voor de uitoefening van de bevoegdheden.'

In de toelichting bij het Besluit wordt hierop nader ingegaan. Het is de bedoeling dat de bevoegdheden slechts worden uitgeoefend door een selecte groep hOvJ's. Alleen hOvJ's die 'kwalitatief voldoende zijn toegerust en organisatorisch goed gepositioneerd zijn' kunnen worden aangewezen voor de uitoefening van deze bevoegdheden. Volgens de toelichting worden daarom (1) nadere eisen gesteld aan de pilot-hOvJ en (2) moet deze nader zijn opgeleid. Welke nadere eisen – anders dan opleiding – aan de hOvJ worden gesteld is niet duidelijk. Het lijkt bij deze eisen te gaan om de eis dat de pilot-hOvJ individueel wordt aangewezen, door de korpschef van de politie of door de directie van een bijzondere opsporingsdienst (BOD). De aanwijzing bij de KMar wordt in het Besluit niet geregeld, omdat

³¹⁷ Op grond van artikel 126na Sv kan bij de telecommunicatieprovider het bijbehorende telefoonnummer worden gevorderd, dat vervolgens kan worden getapt (art. 126m) of waarvan verkeersgegevens kunnen worden opgevraagd (art. 126n Sv).

³¹⁸ Besluit van 5 september 2022, *Stb.* 2022/352, in werking getreden op 1 oktober 2022 (bron inwerkingtreding *Stb.* 2022/362)

de KMar (vooral nog) niet meedoet aan deze pilot. De individuele aanwijzing als pilot-hOvJ wijkt af van de aanwijzing van normale hOvJ's. Deze *zijn* namelijk hOvJ wanneer zij voldoen aan de voorwaarden om hOvJ te kunnen worden. Een individueel aanwijzingsbesluit is daarvoor dus niet vereist.

16.2.3 *Mensenrechtelijke aspecten*

Het vorderen van gegevens maakt meer dan een beperkte inbreuk op de privacy van de persoon op wie de gegevens betrekking hebben en mogelijk ook op de privacy van derden. Meer dan beperkte inbreuken op het recht op privacy moeten in het algemeen voldoen aan de voorwaarden die voortvloeien uit artikel 8 EVRM: zij moeten een wettelijke basis hebben, er moet een van de in artikel 8 lid 2 genoemde doelen mee worden nagestreefd en de inbreuk moet noodzakelijk zijn in een democratische samenleving. Bij dit laatste aspect is relevant dat de toepassing van de bevoegdheid voldoet aan de eisen van subsidiariteit (is er minder ingrijpende alternatief om hetzelfde doel te bereiken?) en proportionaliteit (is er een redelijke verhouding tussen de mate van inbreuk en het nagestreefd doel?).³¹⁹ In de Guide on Article 8 of the European Convention on Human Rights, van het EHRM zelf, wordt het thema vorderen van gegevens niet genoemd.³²⁰ Een oppervlakkig onderzoek binnen de jurisprudentie van het EHRM heeft geen uitspraken opgeleverd over het vorderen van gegevens. Het lijkt er daarom op dat dit geen thema is dat dikwijls heeft geleid tot klachten over schending van artikel 8 EVRM.

In 18.4.1 zal worden ingegaan op EU-rechtelijke aspecten op grond waarvan de vraag kan rijzen of de uitoefening van de bevoegdheid tot het vorderen van gegevens door de hOvJ wel in overeenstemming is met het recht op privacy.

16.2.4 *Doel van de wettelijke regeling*

De pilot-hOvJ is bevoegd tot het nemen van beslissingen waartoe de gewone hOvJ niet bevoegd is. Het doel hiervan is dat bevoegdheden die relatief weinig ingrijpend zijn, doelmatiger en sneller kunnen worden toegepast. Wanneer de pilot-hOvJ bevoegd is tot het nemen van beslissingen die nu nog aan de OvJ zijn voorbehouden, zal de werkbelasting van de OvJ afnemen. Het betreft beslissingen die zeer vaak moeten worden genomen. Praktisch is het eigenlijk ondoenlijk om de OvJ daarvoor in te zetten, zo wordt in de MvT op de Innovatiewet Strafvordering gesteld. Beslissingen kunnen sneller worden genomen, omdat de hOvJ werkzaam is binnen de organisatie waar het opsporingsonderzoek wordt uitgevoerd en de OvJ veel meer op afstand staat.³²¹

16.2.5 *Bijzonderheden*

In bijzondere gevallen wordt de pilot-hOvJ geacht ruggespraak met de OvJ te houden. In de MvT worden geen voorbeelden gegeven van dergelijke gevallen.³²²

³¹⁹ Zie bijvoorbeeld, in de context van het aftappen van telefoongesprekken, EHRM (GC) 4 december 2015, 47143/06 (Roman Zkharov/Rusland), § 227 e.v.

³²⁰ Deze Guide kan hier worden geraadpleegd: https://ks.echr.coe.int/documents/d/echr-ks/guide_art_8_eng.

³²¹ *Kamerstukken II 2020/21*, 35869, nr. 3 (MvT), p. 11.

³²² *Kamerstukken II 2020/21*, 35869, nr. 3 (MvT), p. 11-12.

16.3 Nieuw Wetboek van Strafvordering

De bevoegdheden die in artikel 570 Sv aan de hOvJ zijn toegekend, zijn in het voorstel tot vaststellingen van boeken 1-6 van het nieuwe Wetboek van Strafvordering nog voorbehouden aan de OvJ. Mocht ervoor worden gekozen om een of meer pilotbevoegdheden ook in het nieuwe wetboek aan de hOvJ toe te kennen, dan zal dit in de tweede aanvullingswet worden geregeld.

De regeling van artikel 116 lid 3 en 4 Sv komt terug in artikel 2.7.26 lid 2 en 3 van het wetsvoorstel. De huidige bevoegdheden tot het vorderen van gegevens worden in het wetsvoorstel geregeld in de artikelen 2.7.44-2.7.55. Daarbij wordt niet langer gesproken van het vorderen van gegevens, maar van het bevel om gegevens te verstrekken.

17 Plaats in de organisatie en rol van de hOvJ in het algemeen

17.1 Plaats van de hOvJ in de organisatie

De pilot-hOvJ's zijn werkzaam bij de politie of bij een van de vier BOD-en. Ieder van deze ketenpartners heeft eigen keuzes gemaakt ten aanzien van de inrichting van de organisatie en de werkprocessen. De plaats van de hOvJ verschilt daardoor sterk per organisatie, terwijl bij de politie ook grote verschillen bestaan tussen de verschillende onderdelen van de organisatie.³²³ In de volgende tabel zijn per ketenpartner kenmerken van de organisatie en de plaats van de hOvJ binnen de organisatie in kaart gebracht.³²⁴

Tabel 8: Plaats hOvJ per ketenpartner.

Ketenpartner	Organisatie en plaats hOvJ
Politie	<p>Er zijn grote verschillen per eenheid en per team wat betreft de organisatie, in het bijzonder bij de Basisteams en de Districtsrecherche.</p> <p>Bij een <u>Basisteam (BT)</u> is er vaak geen duidelijke teamleider. Er is wel een leider van het onderzoek die meer op afstand staat. Deze wordt Operationeel Expert genoemd. De Operationeel Expert is meestal hOvJ. Bij Basisteams komt het zelden voor dat een hOvJ onderdeel uitmaakt van een onderzoeksteam.</p> <p>Bij de <u>Districtsrecherche (DR)</u> geeft een senior rechercheur leiding aan het onderzoeksteam. Een Operationeel Expert geeft meer op afstand sturing aan het onderzoek. De Operationeel Expert is meestal hOvJ.</p> <p>Bij de <u>Dienst Regionale Recherche (DRR)</u> staat het onderzoeksteam onder leiding van een Operationeel Expert die meestal geen hOvJ is.³²⁵ Bij de DRR zijn Teams Grootschalige Opsporing (TGO's) geformeerd, die worden ingezet bij bijvoorbeeld moordonderzoeken. Deze hebben een Vaste Kern Leidinggevenden. Deze bestaat uit de strategische kern (teamleider, analist en recherchekundig secretaris) en operationeel experts die sturing geven aan gespecialiseerde opsporing. Daarnaast bestaat er een vaste kern van uitvoerend personeel binnen het team. Zij</p>

³²³ De politie en de FIOD zijn veel groter dan de andere opsporingsdiensten, waardoor de organisaties uit meer onderdelen/lagen bestaan.

³²⁴ De verschillende organisaties kennen ook verschillende aanduidingen voor leidinggevenden. Dat kan verwarrend werken. Wij zijn in deze tabel uitgegaan van de terminologie die in de desbetreffende organisatie wordt gehanteerd.

³²⁵ Dit hangt samen met het feit dat het lastig is om bij de DRR de noodzakelijke punten te halen in het kader van de nascholing. Voor inzet als hOvJ worden punten toegekend. Bij de BT en DR hebben hOvJ's geregeld dienst als 'officier van dienst recherche' of op het cellencomplex, waarbij de hOvJ-bevoegdheden vaak worden toegepast.

hebben steeds dezelfde rollen in een onderzoeksteam. In verschillende lagen in de organisatie zijn hOvJ's werkzaam.

FIOD	Een opsporingsteam staat onder leiding van een teamleider. Binnen een opsporingsteam voeren verschillende rekercheteams de onderzoeken uit. Ieder rekercheteam staat onder leiding van een projectleider. De projectleider is meestal hOvJ. In het rekercheteam zijn rekercheurs werkzaam die ook hOvJ kunnen zijn.
ILT-IOD	Het opsporingsteam wordt geleid door een onderzoekskoördinator. De onderzoekskoördinator is meestal hOvJ. Er zijn ook hOvJ's die geen onderzoekskoördinator zijn.
NLA-IOD	Onderzoeksteams staan onder leiding van een senior rekercheur. Deze kan hOvJ zijn, maar dat is niet per se het geval. Een hOvJ kan ook toevallig onderdeel uitmaken van het onderzoeksteam. Er zijn coördinatoren die sturing geven aan het onderzoek en meer afstand tot de zaak hebben. De meeste coördinatoren zijn hOvJ. Vorderingen tot toepassing van artikel 126nd/ne Sv worden afgegeven door de coördinator of door een senior rekercheur.
NVWA	Aan een onderzoeksteam wordt leiding gegeven door twee onderzoeksleiders. Meer op afstand worden onderzoeken aangestuurd door een teamleider. Onderzoeksleiders en teamleiders zijn in beginsel hOvJ.

17.2 Rol

hOvJ is geen functie-aanduiding, maar een status die wordt toegekend aan een opsporingsambtenaar. Wie de status van hOvJ heeft, is doorgaans een groot deel van de tijd bezig om opsporingsonderzoeken uit te voeren of daar leiding aan te geven. Nu en dan neemt deze persoon een beslissing in de hoedanigheid van hOvJ. Hoe vaak dat gebeurt, verschilt sterk per organisatie en per persoon. Wie bijvoorbeeld in een Basisteam bij de politie werkt, zal regelmatig beslissingen nemen over bijvoorbeeld de inverzekeringstelling van een verdachte. Bij BOD-en is vaak sprake van langlopende onderzoeken. Het is goed denkbaar dat een hOvJ die bij een BOD werkt, wekenlang geen enkele beslissing als hOvJ neemt, bijvoorbeeld omdat onderzoeken zich in de eindfase bevinden.

18 Subpilot BOB-bevoegdheden

18.1 Nulmeting

18.1.1 *Uitvoering van nulmeting*

In de oorspronkelijke onderzoeksmethode was voorzien in metingen van de kwaliteit van vorderingen die door OvJ's zijn afgegeven en metingen van doorlooptijden. De documenten die voor deze metingen noodzakelijk zouden zijn, zijn echter niet aan de onderzoekers ter beschikking gesteld (zie 15.3). Het is daarom niet mogelijk gebleken om aan de hand van objectieve gegevens een meting uit te voeren. In plaats daarvan is aan respondenten gevraagd naar hun ervaringen met betrekking tot vorderingen van OvJ's.

18.1.2 *Werkwijze*

De aanvraag om een BOB-bevoegdheid toe te passen waarover de OvJ moet beslissen, wordt opgesteld door een tactisch of financieel rechercheur. De aanvraag is voorbereid doordat de rechercheur heeft overlegd met het OM. Als een zaaks-OvJ aan de zaak is toegewezen, wordt er ook een parketsecretaris aangewezen. Samen worden zij als het 'zaakskoppel' aangeduid. Wanneer de rechercheur overlegt over een BOB-vordering en er een zaaks-OvJ is, wordt in eerste instantie de parketsecretaris gebeld. Normaliter beoordeelt deze of de aanvraag kan worden gedaan. In moeilijke, grote of gevoelige zaken wordt met de OvJ overlegd. In het overleg wordt onder meer besproken waarom een vordering nodig wordt geacht voor het onderzoek, wat voor soort gegevens worden gevorderd, bij wie en over welke periode. Als er (nog) geen zaaks-OvJ aan een zaak is verbonden, kan de politie een piket-OvJ bellen voor overleg.³²⁶

Als het parketsecretaris of de OvJ instemt met de vordering, stelt de rechercheur de aanvraag op, aan de hand van een aanvraagformulier in SUMM-IT. Dit levert een pv van aanvraag op. Dit pv wordt met pen ondertekend en ingescand. In het pv van aanvraag wordt verwezen naar het pv van verdenking. Bij de politie gaat het pv-van aanvraag samen met het pv van verdenking eerst naar de BOB-kamer van de politie, die de aanvraag controleert. Het pv van aanvraag wordt samen met het pv van verdenking via de zogenoemde BOB-module ingediend bij het OM.³²⁷

Bij het OM wordt de aanvraag in beginsel beoordeeld door de parketsecretaris. Alleen in bijzondere gevallen neemt de OvJ de beslissing. Van een bijzonder geval kan bijvoorbeeld sprake zijn wanneer sprake is van complexe of omvangrijke vorderingen. Als de aanvraag in orde wordt bevonden, stelt het BOB Bureau de vordering feitelijk op. Bij het BOB Bureau werken administratieve medewerkers. Zij kopiëren onderdelen uit de aanvraag en plakken die in de vordering. Om dat gemakkelijk te kunnen doen, wordt vaak om een Word-versie van de aanvraag verzocht. De medewerkers van het BOB Bureau controleren tot op zekere

³²⁶ Bij het Functioneel Parket is geen OvJ met piketdienst. Bij het dit parket worden de gangbare kantooruren aangehouden. Dat is niet bezwaarlijk, omdat de rechercheurs ook gedurende kantooruren werken en het afgeven van een vordering zelden spoedeisend is.

³²⁷ Een beleidsmedewerker van het Functioneel Parket vertelde dat in de opvatting van het Functioneel Parket een aanvraag op zichzelf een volledig beeld van de relevante feiten en omstandigheden moet geven en dat het beleidsvoornemen bestaat om aanvragen te laten indienen zonder bijlagen erbij.

hoogte of de in de aanvraag genoemde gegevens correct zijn, maar beoordelen deze niet. Als de vordering op papier is gesteld, wordt deze ongezien ondertekend door een OvJ die op dat moment toevallig dienst heeft.

De vordering wordt door het OM naar de instantie of persoon gestuurd tot wie de vordering is gericht. Wanneer de gevorderde gegevens zijn ontvangen, worden deze aan de aanvrager van de vordering gestuurd.

18.1.3 Doorlooptijd

De periode die verloopt tussen de indiening van de aanvraag en de afgifte van de vordering, is sterk variabel.

Respondenten schatten in dat er bij aanvragen van de politie die bij het arrondissementsparket worden ingediend, gemiddeld ongeveer een week verstrijkt voordat de vordering is afgegeven. Sommige vorderingen worden al na een dag afgegeven, andere pas na 2 weken. Het tijdsbeslag is afhankelijk van uiteenlopende factoren, waaronder de beschikbaarheid van de parketsecretaris en/of zaaks-OvJ om de vordering te beoordelen, de capaciteit bij het BOB Bureau en de prioriteit die een vordering heeft. Wanneer de parketsecretaris en/of OvJ van opvatting is dat de aanvraag niet voldoet, bijvoorbeeld omdat de periode waarover de gegevens worden aangevraagd te ruim wordt bevonden, moet de aanvraag opnieuw worden ingediend.³²⁸ Dat kan tot gevolg hebben dat de vordering pas dagen later wordt afgegeven.

Wanneer een vordering haast heeft, bijvoorbeeld wanneer aan de hand van kentekengegevens een vluchtroute moet worden onderzocht, en de aanvrager na inzending van de aanvraag een afwezigheidsmelding van de parketsecretaris ontvangt, kan de aanvrager het BOB Bureau bellen met het verzoek de aanvraag met voorrang te behandelen. Eventueel kan de OvJ in dat geval een mondelinge vordering afgeven, die dan binnen 3 dagen alsnog op schrift moet zijn gesteld (art. 126nd lid 4 Sv).

18.1.4 Werklast

Wanneer gegevens worden gevorderd, is daarbij een groot aantal personen betrokken:

- Het zaakskoppel waarmee het voornemen om een aanvraag te doen (vaak tijdens een regulier werkoverleg) wordt besproken;
- De rechercheur die de aanvraag doet;
- In het geval van de politie de BOB-kamer van de politie. Bij de BOD-en dikwijls een collega die de aanvraag meeleest;
- De parketsecretaris en/of de OvJ die de aanvraag beoordeelt;
- De administratieve medewerker – bij het arrondissementsparket de medewerker van het BOB Bureau – die de vordering feitelijk opmaakt;
- De OvJ die de vordering ondertekent, bij het arrondissementsparket een andere OvJ dan de zaaks-OvJ, die de vordering ongezien tekent.

De tijd die is gemoeid met het beoordelen van een aanvraag loopt sterk uiteen per type zaak en per beoordelende persoon. De ene zaak is gemakkelijker te doorgronden dan de andere,

³²⁸ Het beleid is dat de aanvraag in orde moet zijn. Het zou in theorie mogelijk zijn dat een onjuistheid in de aanvraag wordt gecorrigeerd in de vordering. Dat dit niet gebeurt, hangt vermoedelijk samen met de werkwijze waarbij grote delen van de inhoud van de aanvraag worden gekopieerd en in de vordering worden geplakt.

sommige vorderingen zijn complexer dan andere, sommige parketsecretarissen of OvJ's ervaren er meer van dan andere. Als al eerder een pv van verdenking is opgesteld waar de OvJ mee akkoord is, hoeft de verdenking niet afzonderlijk te worden beoordeeld. Is dat niet het geval, dan zal de OvJ ook het pv van verdenking moeten beoordelen. Het komt geregeld voor dat een aanvraag niet in één keer goed is. Die moet dan opnieuw worden ingediend en beoordeeld. Vanwege variatie in gevallen, is het niet mogelijk om de werklast in een gemiddeld aantal uren per vordering uit te drukken.

Er kan wel een indicatie worden gegeven van de tijd die een ervaren OvJ kwijt is aan het feitelijk beoordelen van een aanvraag. Een ervaren OvJ van het Functioneel Parket vertelde dat hij meestal in ongeveer 5 minuten klaar is met de beoordeling als er geen vragen rijzen over de aanvraag. Een andere OvJ gaf aan dat het 'snel' kan gaan.

18.1.5 *Kwaliteit*

In 15.3 is aangegeven dat geen vorderingen van OvJ's in de beoordelingsrondes zijn meegenomen. Het is dus niet mogelijk om ter vergelijking een percentage te bepalen van vorderingen die redelijkerwijs niet hadden mogen worden afgegeven. Om toch een beeld te krijgen van de kwaliteit van vorderingen van OvJ's, is daarnaar gevraagd in interviews met hOvJ's, rechercheurs die vorderingen aanvragen en OvJ's. Daaruit blijkt dat ook vorderingen die door een OvJ zijn afgegeven regelmatig fouten bevatten die er in een beoordeling toe zouden hebben geleid dat de vordering negatief zou zijn beoordeeld. Dat lijkt onder OvJ's/parketsecretarissen niet minder vaak voor te komen dan onder hOvJ's. Dat hangt samen met de werkwijze. Als een aanvraag positief is beoordeeld, wordt – bij de arrondissementsparketten doorgaans door een administratief medewerker – de vordering opgesteld, waarbij onderdelen van de aanvraag worden gekopieerd. De kwaliteit van de aanvraag heeft daardoor veel invloed op de kwaliteit van de vordering. Als de aanvraag fouten bevat, is het denkbaar dat die niet worden opgemerkt, hoewel de juistheid van de gegevens in de vordering in beginsel wordt gecontroleerd. Geïnterviewde rechercheurs en hOvJ's merken op dat OvJ's zaken vaak minder goed kennen dan zij zelf, wat onder meer kan worden verklaard doordat OvJ's veel zaken onder zich hebben en veel andere werkzaamheden hebben.

In interviews is naar voren gekomen dat er grote verschillen bestaan tussen OvJ's onderling. Een onderzoek dat het OM zelf heeft uitgevoerd voorafgaand aan de pilot, zou dat hebben bevestigd, maar de resultaten van dit onderzoek zijn niet aan de onderzoekers ter beschikking gesteld. Een respondent die bij een BOD werkzaam is, vertelde dat hij het had meegemaakt dat een OvJ een vordering (letterlijk) in drie zinnen had opgesteld. Zo'n vordering zou negatief zijn beoordeeld wanneer deze in het kader van de pilot zou zijn beoordeeld. Wij hebben geen aanwijzingen dat het afgeven van dergelijke vorderingen in de opsporingspraktijk gangbaar is.

Het gebeurt volgens respondenten zelden dat niet voldaan is aan de basisvoorwaarden om een vordering te kunnen doen, zoals onvoldoende grond voor verdenking of verdenking van een feit waarbij de vordering niet mag worden gedaan.³²⁹ Meestal gaat het om slordigheden, bijvoorbeeld bij de afbakening van de periode waarover de gegevens worden gevorderd (bijv. langer terug dan de vastgestelde onderzoeksperiode) of bij de aanduiding van de instantie

³²⁹ Een respondent noemde wel het voorbeeld dat een tapmachtiging was afgegeven voor een periode die langer was dan wettelijk is toegestaan. Dat betreft echter geen pilotbevoegdheid.

waarbij wordt gevorderd (bijv. naam of adres bank niet correct aangeven) of van de gevorderde gegevens (bijv. rekeningnummer niet correct).

Slordigheden hebben meestal geen wezenlijke invloed op de uiteindelijke opheldering van strafbare feiten. Zij kunnen ertoe leiden dat de vordering niet wordt uitgevoerd door de desbetreffende instantie. Als die instantie dat meldt, zal de vordering nogmaals moeten worden afgegeven. Als het gaat om niet-vluchtige gegevens als banktransacties, wat bijna altijd het geval is, worden de gevorderde gegevens dan alsnog verstrekt. In bijzondere gevallen kan een late verstrekking wel consequenties hebben voor het vervolg van het onderzoek. Als voorbeeld noemden respondenten dat inzicht in banktransacties nodig kan zijn om vast te stellen op welke plaats met een gestolen bankpas is gepind. Wanneer dat bekend, kunnen bij de bank camerabeelden van de pinactie worden opgevraagd. Die worden echter maar een beperkte tijd bewaard. Wanneer na het moment van pinnen een maand is verstreken, is de kans groot dat de camerabeelden zijn gewist. Dat kan tot gevolg hebben dat de dader niet kan worden geïdentificeerd.

Wanneer een vordering ondanks een fout is uitgevoerd, is sprake van vormverzuim, waaraan op grond van artikel 359a Sv gevolgen kunnen worden verbonden. Omdat bij het vorderen van gegevens niet het recht op een eerlijk proces, maar het recht op privacy op het spel staat, zal zo'n fout niet tot bewijsuitsluiting leiden. Er zou strafvermindering kunnen worden toegepast, maar vermoedelijk zal vaak kunnen worden volstaan met de constatering dat onrechtmatig is gehandeld.³³⁰ Wanneer een fout is gemaakt, is het de vraag of die wordt opgemerkt. Vorderingen van gegevens worden in omvangrijker zaken in een apart BOB-dossier gevoegd. Dat wordt door advocaten, OvJ's en rechters niet minutieus bestudeerd. Rechters wachten vooral af of er ter terechtzitting verweer wordt gevoerd op de rechtmatigheid van de vordering van gegevens. Volgens geïnterviewde OvJ's komt dat vrijwel nooit voor.

18.2 Inrichting, uitvoering en bijstelling van de pilot

18.2.1 *Selectie van zaken en aantal toepassingen*

De toepassing van de bevoegdheden is niet beperkt tot bepaalde soorten zaken, strafbare feiten of verdachten. Hierop is één uitzondering: (fraude)zaken die door het Europees OM worden behandeld, worden in Nederland onderzocht door de FIOD. De pilot strekt zich niet uit tot deze onderzoeken.³³¹

Het aantal toepassingen van de pilotbevoegdheden is door de politie niet geregistreerd en daarom onbekend. Uit interviews blijkt dat bij de politie vrij veel gebruik is gemaakt van de bevoegdheden, maar dat deze bij de Basisteams weinig zijn toegepast. De verreweg het vaakst toegepaste pilotbevoegdheid is blijkens de interviews artikel 126nd Sv (vorderen van historische gegevens). Daarnaast hebben hOvJ's op kleinere schaal gebruik gemaakt van

³³⁰ Dan moet wel aannemelijk zijn geworden dat de verdachte is aangetast in een belang dat de overtrede voorschift beoogt te beschermen. Zie over processuele consequenties van vormverzuimen HR 30 maart 2004, ECLI:NL:HR:2004:AM2533, NJ 2004/376 (Afvoerpijp), HR 19 februari 2013, ECLI:NL:HR:2013:BY5321, NJ 2013/308 (Onbevoegde hulpofficier) en HR 1 december 2020, ECLI:NL:HR:2020:1889, NJ 2021/169.

³³¹ Abusievelijk zijn in één zaak van het EU OM toch gegevens gevorderd door een hOvJ. Er is actie ondernomen om te voorkomen dat dit consequenties zou kunnen hebben voor de strafzaak.

artikel 126ne (vorderen toekomstige gegevens) en (alleen bij de politie) artikel 126nb (inzet IMSI-catcher).

De BOD-en hebben de toepassing van de pilotbevoegdheden wel geregistreerd. Dat geeft het volgende beeld van de aantallen BOB-beslissingen die door hOvJ's zijn genomen in de periode tussen 1 oktober 2022 en 1 juli 2024, uitgesplitst naar type bevoegdheid.

Tabel 9: Toepassing pilotbevoegdheden BOD-en.

BOD	126nd	126ne	Totaal
FIOD	1648	14	1662
ILT-IOD	44	0	44
NLA-IOD	370	9	379
NVWA	82	1	83
Totaal	2144	24	2168

18.2.2 Inrichting en uitvoering van de pilot

Werkwijze BOB-vorderingen

Wanneer een zaaks-OvJ bij een onderzoek betrokken is, vindt geregeld overleg plaats tussen het onderzoeksteam en het zaakskoppel (zaaks-OvJ en parketsecretaris). In dit overleg wordt op hoofdlijnen besproken welke vorderingen zullen worden gedaan. Hoewel de hOvJ in de pilot zelfstandig bevoegd is, is het belangrijk dat de vorderingen worden besproken, omdat de zaaks-OvJ het gezag over de opsporing heeft. Wanneer (nog) geen zaaks-OvJ bij de zaak betrokken is – in de fase van het onderzoek die wel als 'werkvoorbereiding' wordt aangeduid – vindt geen overleg met het OM plaats.

Vaak worden in een onderzoek meer 126nd-vorderingen gedaan, in het bijzonder bij onderzoeken door BOD-en. Het is voorgekomen dat een concrete eerste vordering in een onderzoek in afstemming met de OvJ is gedaan, waarna de vervolgvorderingen zelfstandig door de hOvJ zijn afgegeven. Daarbij is relevant dat in het begin van een onderzoek niet alleen de aanvraag moet worden beoordeeld, maar ook het pv van verdenking moet worden vastgesteld.

De werkwijze ten aanzien het doen van de aanvraag verschilt per ketenpartner. Bij de meeste ketenpartners verloopt het proces ongeveer als volgt. Wanneer een rechercheur een vordering wil aanvragen, benadert deze een concrete pilot-hOvJ die op dat moment aanwezig is. Als deze hOvJ aangeeft tijd te hebben om de vordering af te geven, wordt de voorgenomen vordering besproken. Daarbij wordt in ieder geval besproken welke gegevens bij welke instantie zullen worden gevorderd en over welke periode. Bij omvangrijkere onderzoeken wordt ook besproken wat de vordering naar verwachting zal opleveren, hoe de verkregen data zullen worden onderzocht, of daarvoor voldoende capaciteit beschikbaar is en wat de gevolgen van de beschikbaarheid van de data voor het vervolg van het onderzoek kunnen zijn. Als de desbetreffende hOvJ niet op de hoogte is van de inhoud van de zaak, zal deze ook daarover moeten worden bijgepraat.

Als de hOvJ ermee instemt dat de aanvraag zal worden gedaan, is daarmee in beginsel een beslissing gegeven dat de vordering zal worden afgegeven, mits deze aan de vereisten voldoet. De rechercheur stelt een pv van aanvraag op. Dat wordt in SUMM-IT gedaan aan de

hand van een formulier. In het formulier wordt onder meer aangegeven welke verdenking bestaat, aangezien dat een wettelijk criterium is waaraan moet worden voldaan. Daarbij wordt verwezen naar het pv van verdenking. Wanneer nog niet eerder een pv van verdenking is opgesteld, zal dat nieuw moeten worden opgesteld. Omdat de gronden voor de verdenking in de loop van de tijd kunnen veranderen, kan het ook noodzakelijk zijn dat het pv van verdenking wordt aangepast. Het pv van aanvraag wordt (soms eerst in concept) per e-mail toegestuurd aan de hOvJ met wie de aanvraag is voorbesproken, samen met het pv van verdenking.

De hOvJ beoordeelt de aanvraag. Daarbij kan het noodzakelijk zijn om meer documenten te bestuderen dan alleen het concept-pv van aanvraag en het pv van verdenking. Als het pv van verdenking nog niet is vastgesteld, moet de hOvJ ook dat pv beoordelen. Het komt dikwijls voor dat een aanvraag aanpassing behoeft. Dat heeft meestal te maken met de inhoud van de vordering, de onderbouwing of de formulering ervan. Als de aanvraag moet worden aangepast, wordt een aangepast aanvraag-pv toegestuurd. Dat is nodig, omdat de uiteindelijke vordering veel summierder is dan het aanvraag-pv en de motivering van de vordering voornamelijk uit het aanvraag-pv blijkt.

Wanneer de hOvJ akkoord is met de aanvraag, wordt de vordering opgemaakt en ondertekend. Meestal is het de hOvJ zelf die de vordering opmaakt. Het komt echter ook voor dat de aanvrager de vordering opmaakt, waarna deze door de hOvJ wordt ondertekend. Na afgifte van de vordering wordt de vordering door de aanvrager toegezonden aan de partij waarbij de gegevens worden gevorderd.

Bij de FIOD wordt een wezenlijk andere werkwijze gehanteerd. Daar vindt in beginsel geen overleg plaats met de hOvJ voordat de aanvraag wordt ingediend. Deze wordt ingediend via een postbus, waarna een hOvJ die op dat moment beschikbaar is, de aanvraag oppakt. Bij de aanvraag wordt geen pv van verdenking meegezonden, omdat dat in SUMM-IT kan worden geraadpleegd.

Al dan niet op afstand

Een van de aspecten die in de evaluatie worden meegenomen is de afstand van de pilot-hOvJ tot het onderzoek waarop de vordering betrekking heeft. Onder andere vanwege de verschillen in inrichting van de organisaties van de ketenpartners, kunnen er verschillen worden vastgesteld in de mate waarin de hOvJ die een vordering afgeeft, afstand heeft tot het onderzoek waarin de vordering wordt afgegeven. Grofweg kunnen de volgende gradaties van afstand worden onderscheiden bij de uitvoering van de pilot:

- Een onderzoekscoördinator, die sturing geeft aan het opsporingsonderzoek, geeft de vordering af.
- Een collega van de onderzoekscoördinator, die zijdelings betrokken is bij de zaak doordat deze in een regulier werkoverleg is besproken, geeft de vordering af.
- Een hOvJ die niet betrokken is bij het onderzoek, geeft de vordering af.

De geïnterviewde hOvJ's en aanvragers van vorderingen geven aan dat er over het algemeen geen inhoudelijke redenen zijn om een hOvJ te benaderen die niet bij het onderzoek betrokken is. De overwegingen zijn praktisch van aard. Bij sommige (vestigingen van) ketenpartners zijn weinig pilot-hOvJ's werkzaam.³³² Deze zijn soms niet beschikbaar in

³³² Zo spraken wij met hOvJ's en aanvragers van één vestiging van de FIOD, waar maar twee pilot-hOvJ's werkzaam zijn. Bij de hele ILT-IOD zijn vier pilot-hOvJ's aangewezen.

verband met verlof of concurrerende werkzaamheden. In dat geval wordt uitgeweken naar een hOvJ die niet op de hoogte is van het onderzoek.

In de pilot lijkt het niet te zijn voorgekomen dat een hOvJ die zelf onderdeel uitmaakte van het onderzoeksteam – wat vooral bij de politie bij toeval het geval kan zijn – een vordering heeft afgegeven ter zake van het eigen onderzoek. Dat wordt door respondenten ook onwenselijk geacht, omdat dan het risico wordt gezien dat de hOvJ te veel gewicht zou toekennen aan het ophelderen van het strafbare feit, wat ten koste zou kunnen gaan van de magistratelijkheid waarmee de hOvJ zou moeten beslissen.

Vordering door OvJ afgegeven

Naast de hOvJ is de OvJ ook bevoegd om vorderingen af te geven. OvJ's geven ook daadwerkelijk vorderingen af. Dat gebeurt blijkens interviews om verschillende redenen:

- De aanvrager van de vordering is niet op de hoogte van de pilotbevoegdheden van de hOvJ en volgt daarom het reguliere werkproces.
- Er was geen pilot-hOvJ beschikbaar om de vordering af te geven.
- Het betreft een gevoelige of complexe zaak en de OvJ heeft aangegeven de vordering daarom zelf te willen afgeven.
- Er is al een zaaks-OvJ bij de zaak betrokken die tijdens het reguliere overleg met het onderzoeksteam op de hoogte is gesteld van de zaak, terwijl de vorderingen daarbij ook zijn besproken.

Het laatstgenoemde geval doet zich vooral voor bij enkele BT's. Bij deze BT's wordt onderscheid gemaakt tussen werkvoorbereiding en opsporing. In geval van werkvoorbereiding wordt onderzoek gedaan om vast te stellen of er voldoende grond is om een zaak verder te onderzoeken. In dat geval zijn nog geen zaaks-OvJ en parketsecretaris bij de zaak betrokken. Wanneer wordt besloten dat er voldoende redenen zijn om de zaak verder te onderzoeken, worden een zaaks-OvJ en een parketsecretaris aan de zaak gekoppeld. Wanneer dat is gebeurd, is de hOvJ nog steeds bevoegd om vorderingen te doen, maar het wordt door sommige aanvragers dan efficiënter gevonden om de aanvraag door de OvJ te laten beoordelen, omdat die dan toch al op de hoogte is van de zaak.

Inzet IMSI-catcher

Het inzetten van de IMSI-catcher heeft als doel om een telefoonnummer te achterhalen, waarna het desbetreffende nummer kan worden getapt (art. 126m Sv) of de communicatie kan worden opgenomen met een microfoon (art. 126/ Sv). Alleen de OvJ is bevoegd om te beslissen over het toepassen van artikel 126m of 126/ Sv. Over de inzet van de IMSI-catcher wordt daarom altijd overlegd met de OvJ. Het heeft immers alleen zin om gebruik te maken van de IMSI-catcher als de OvJ voornemens is om artikel 126m of 126/ Sv toe te passen.³³³ Dat de IMSI-catcher weinig is ingezet in de pilot komt enerzijds doordat het in het overleg met de OvJ soms de OvJ is die de beslissing neemt en anderzijds doordat er weinig IMSI-catchers beschikbaar zijn.

³³³ De IMSI-catcher wordt soms toegepast in geval van een vermissing. In dat geval is artikel 126nb Sv echter niet steeds van toepassing en is de inzet soms gebaseerd op artikel 3 Pw.

18.2.3 Voldaan aan randvoorwaarden evaluatiekader?

Er is voldaan aan de randvoorwaarden voor de start van de pilot die in het evaluatiekader dat AEF heeft opgesteld, zijn genoemd:

- De wettelijke normering is in acht genomen, waarbij de subsidiariteit en proportionaliteit belangrijke uitgangspunten zijn geweest.
- Er is voorzien in opleiding, intervisie, coaching van de hOvJ's en in overleg over de inzet van de pilotbevoegdheden met het OM. In de opleiding is veel aandacht besteed aan magistratelijkheid, subsidiariteit en proportionaliteit.
- Er zijn voldoende hOvJ's aangewezen om de pilotbevoegdheden uit te voeren. Ook zijn voldoende OvJ's beschikbaar geweest om de vorderingen van hOvJ's te beoordelen.³³⁴

18.2.4 Bijstelling van de pilotwerkwijze

Deze subpilot is na de start ervan niet anders ingericht.

18.3 Resultaten, effecten en waardering

In 18.2 is beschreven op welke manier de pilot hOvJ is ingericht en feitelijk is uitgevoerd. In deze paragraaf worden de resultaten en effecten van de pilot in termen van de evaluatiecriteria besproken.

18.3.1 Kwaliteit besluitvorming

Resultaten eerste beoordelingsronde

In de eerste beoordelingsronde zijn in totaal 120 vorderingen (met relevante stukken zoals het aanvraag-pv en het pv van verdenking) beoordeeld. De OvJ's die de vorderingen als eerste hebben beoordeeld, vonden in eerste instantie dat deze in 27 gevallen redelijkerwijs niet hadden kunnen worden afgegeven. Nadat de desbetreffende hOvJ in de gelegenheid was gesteld om daarop te reageren, zijn 7 vorderingen alsnog positief beoordeeld door de OvJ. De resterende 20 vorderingen zijn voorgelegd aan een Comité dat uit drie OvJ's bestond. 19 daarvan zijn door het Comité definitief negatief beoordeeld. Eén vordering heeft uiteindelijk toch een positieve beoordeling gekregen. In Tabel 10 wordt een overzicht van deze gegevens gegeven, uitgesplitst naar politie en BOD-en.

Tabel 10: Overzicht ingestuurde en beoordeelde vorderingen ronde 1.

Vorderingen	Politie	BOD-en	Totaal
Ingestuurde vorderingen	66	54	120
Negatief oordeel OvJ voorlopig	11	16	27
Negatief oordeel OvJ definitief	8	12	20
Negatief oordeel Comité	7	12	19
Negatief oordeel Comité in %	11%	22%	16%

³³⁴ AEF 2021.

Overall is 16% van de ingestuurde vorderingen negatief beoordeeld door het Comité. Opvallend is dat beduidend meer vorderingen van de BOD-en negatief beoordeeld zijn (22%) dan van de politie (11%). Om meer zicht te krijgen op de herkomst van de door het Comité negatief beoordeelde vorderingen, zijn deze in Tabel 11 uitgesplitst naar onderdelen van de politie en specifieke BOD-en.

Tabel 11: Negatieve beoordeling door Comité per onderdeel politie en BOD ronde 1.

Ketenpartner	Onderdeel	Aantal negatief beoordeelde vorderingen	Totaal aantal beoordeelde vorderingen
Politie	Districtsrecherche (DR)	4	29
	Basisteam (BT)	3	23
	Dienst Regionale Recherche (DRR)	0	14
BOD	FIOD	2	32
	ILT-IOD	1	4
	NLA-IOD	8	12
	NVWA	1	6

Uit Tabel 11 blijkt dat alle vorderingen die zijn afgegeven door een hOvJ van de DRR, positief zijn beoordeeld. Hiervoor is aangegeven dat 22% van de vorderingen die door de BOD-en zijn afgegeven, negatief zijn beoordeeld en dat dit aantal beduidend hoger ligt dan bij de politie. De uitsplitsing per onderdeel toont aan dat de meeste vorderingen zijn afgekeurd bij de NLA-IOD.

Soorten gebreken in de vorderingen

Er zijn uiteenlopende soorten gebreken in de door het Comité negatief beoordeelde vorderingen geconstateerd. Om zicht te krijgen op redenen waarom vorderingen een negatieve beoordeling hebben gekregen, hebben wij deze gebreken geïnventariseerd in drie categorieën:

1. Het gebrek was niet herstelbaar. De vordering had op grond van de feiten en omstandigheden niet mogen worden gegeven (bijv. het betrof gevoelige gegevens, waardoor alleen de OvJ bevoegd was).
2. De onderbouwing van de vordering schiet tekort, waardoor niet kan worden beoordeeld of de vordering had mogen worden afgegeven (bijv. onduidelijk waarom voor een bepaalde periode is gekozen).
3. Het gebrek was herstelbaar. De vordering kon op grond van de feiten en omstandigheden wel worden afgegeven (bijv. handtekening ontbreekt).

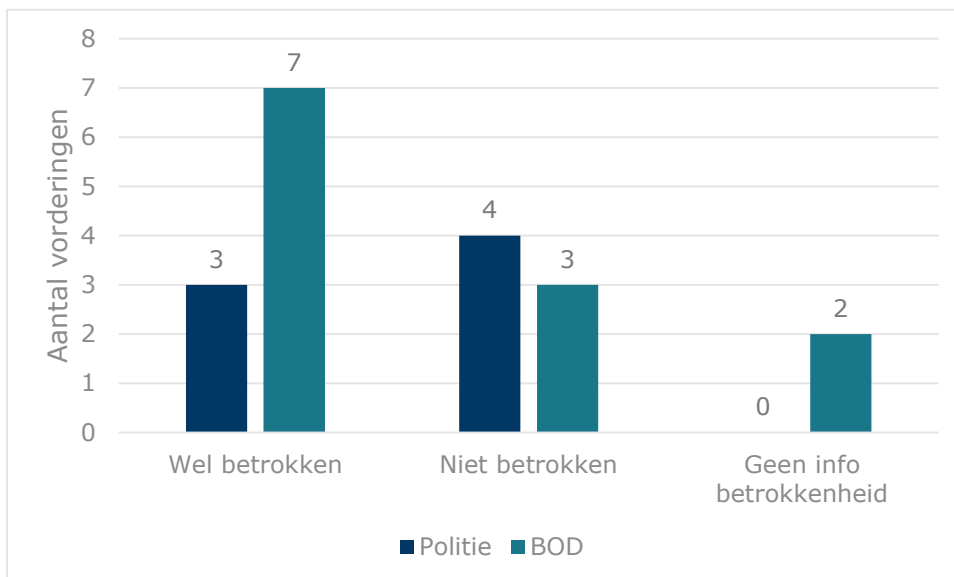
De gebreken konden in de meeste gevallen worden vastgesteld aan de hand van de toelichting op de beoordeling door het Comité (als geheel). Als dat niet het geval was, zijn in plaats daarvan de individuele motiveringen van de leden van het Comité bekeken. Hier is een belangrijke kanttekening op zijn plaats: het was op grond van de beschikbare gegevens niet altijd goed mogelijk om een scherp onderscheid te maken tussen categorie 1 of 2. Wanneer bijvoorbeeld is aangegeven dat er onvoldoende grond voor een verdenking was, is dat

een fout van categorie 1. Is aangegeven dat de verdenking onvoldoende onderbouwd is, dan is dat een fout van categorie. De manier waarop de OvJ zijn beoordeling heeft geformuleerd is daardoor bepalend voor de categorisering. Het is denkbaar dat bij categorie 1 gevallen zijn opgenomen waarin in werkelijkheid wel voldoende grond voor verdenking bestond, maar deze onvoldoende tot uitdrukking kwam in de vordering.

Bij alle door het Comité negatief beoordeelde vorderingen hebben wij minimaal één fout van categorie 1 (onherstelbaar gebrek) geconstateerd. Zo kwam het vaak voor dat het onderzoeksbelang niet kon worden aangetoond, dat er over een te lange periode gegevens werden gevorderd, of werden er persoonsgegevens gevorderd die niet onder de pilotbevoegdheden vallen. In enkele gevallen is daarnaast een onderbouwing van een aspect van de vordering onvoldoende onderbouwd geacht (categorie 2) of ontbreken gegevens zoals een handtekening (categorie 3).

Betrokkenheid bij de zaak in de eerste beoordelingsronde

Van de negatief beoordeelde vorderingen is ten slotte in kaart gebracht of er verband bestaat tussen het al dan niet betrokken zijn bij het desbetreffende onderzoek en de negatieve beoordeling. In Figuur 3 is te zien dat bij de meeste negatief beoordeelde vorderingen de hOvJ bij het onderzoek betrokken is geweest. Het verschil is echter klein. Uit deze cijfers kan daarom niet worden afgeleid dat betrokkenheid bij het onderzoek heeft geleid tot meer negatieve beoordelingen.



Figuur 3: Betrokkenheid hOvJ bij de zaak ronde 1.

Belangrijkste bevindingen over de eerste beoordelingsronde

- Overall is 16% van de ingediende vorderingen negatief beoordeeld.
- Er zijn grote verschillen tussen de onderdelen van de politie. Alle vorderingen van de DRR zijn positief beoordeeld. Vorderingen van de DR en BT's kregen in 14% resp. 13% van de gevallen een negatief oordeel. In interviews werd soms het vermoeden geuit dat vorderingen van hOvJ's die bij een BT werkzaam zijn, van mindere kwaliteit zouden zijn. Dat wordt niet door de cijfers bevestigd.
- Er zijn grote onderlinge verschillen tussen de BOD-en. Van de FIOD is slechts een klein deel van de vorderingen negatief beoordeeld, terwijl de FIOD veel vorderingen heeft ingediend. Verreweg de meeste negatieve beoordelingen hebben betrekking

op vorderingen die door de NLA-IOD zijn afgegeven. Desgevraagd heeft de NLA-IOD aangegeven hiervoor geen verklaring te kunnen geven.

- Bij vorderingen die negatief zijn beoordeeld, is minimaal één onherstelbaar gebrek geconstateerd. Het is niet voorgekomen dat een vordering een negatieve beoordeling heeft gekregen op grond van alleen onvoldoende onderbouwing dan wel een herstelbaar gebrek.

Resultaten tweede beoordelingsronde

In de tweede beoordelingsronde zijn in totaal 125 vorderingen (met relevante stukken zoals het aanvraag-pv en het pv van verdenking) beoordeeld. De OvJ's die de vorderingen als eerste hebben beoordeeld, vonden in eerste instantie dat deze in 30 gevallen redelijkerwijs niet hadden kunnen worden afgegeven. Nadat de desbetreffende hOvJ in de gelegenheid was gesteld om daarop te reageren, zijn 13 vorderingen alsnog positief beoordeeld door de OvJ. De resterende 17 vorderingen zijn voorgelegd aan een Comité. Daarvan zijn 16 vorderingen definitief negatief beoordeeld door het Comité. Eén vordering heeft uiteindelijk toch een positieve beoordeling gekregen. In Tabel 12 staat het overzicht van deze gegevens, uitgesplitst naar politie en BOD-en.

Tabel 12: Overzicht ingestuurde en beoordeelde vorderingen in ronde 2.

Vorderingen	Politie	BOD-en	Totaal
Ingestuurde vorderingen	68 ³³⁵	57	125
Negatief oordeel OvJ voorlopig	12	18	30
Negatief oordeel OvJ definitief	3	14	17
Negatief oordeel Comité	3	13	16
Negatief oordeel Comité in %	4%	23%	13%

In totaal zijn 13% van de ingestuurde vorderingen definitief negatief beoordeeld door het Comité. Hierbij zijn er beduidend meer vorderingen van BOD-en afgekeurd (23%) dan bij de politie (4%). In Tabel 13 staan de definitief negatief beoordeelde vorderingen door het Comité, uitgesplitst per ketenpartner en onderdeel.

Tabel 13: Negatieve beoordeling door Comité per onderdeel politie en BOD in ronde 2.

Ketenpartner	Onderdeel	Aantal negatief beoordeelde vorderingen	Totaal aantal beoordeelde vorderingen
Politie	Districtsrecherche (DR)	2	31
	Basisteam (BT)	1	20
	Dienst Regionale Recherche (DRR)	0	17

³³⁵ Vanuit de eenheid Rotterdam zijn in de tweede ronde slechts 9 vorderingen ingestuurd. Dit heeft onder andere te maken met het vertrek van pilot-hOvJ's en de geringe behoefte bij de Basisteam om BOB-bevoegdheden toe te passen.

BOD	FIOD	5	31
	ILT-IOD	3	9
	NLA-IOD	4	14
	NVWA	1	3

Bij de politie zijn van de Districtsrecherche en een Basisteam in totaal drie vorderingen negatief beoordeeld. Van de Dienst Regionale Recherche zijn geen vorderingen afgekeurd. Bij de BOD-en komen de ILT-IOD, NLA-IOD en NVWA het minst positief uit de beoordeling. Van deze BOD-en is ongeveer een derde van de ingediende vorderingen negatief beoordeeld. Het verdient opmerking dat het om vrij kleine aantallen beoordeelde vorderingen gaat en bij de NVWA zelf om slechts één afgekeurde vordering.

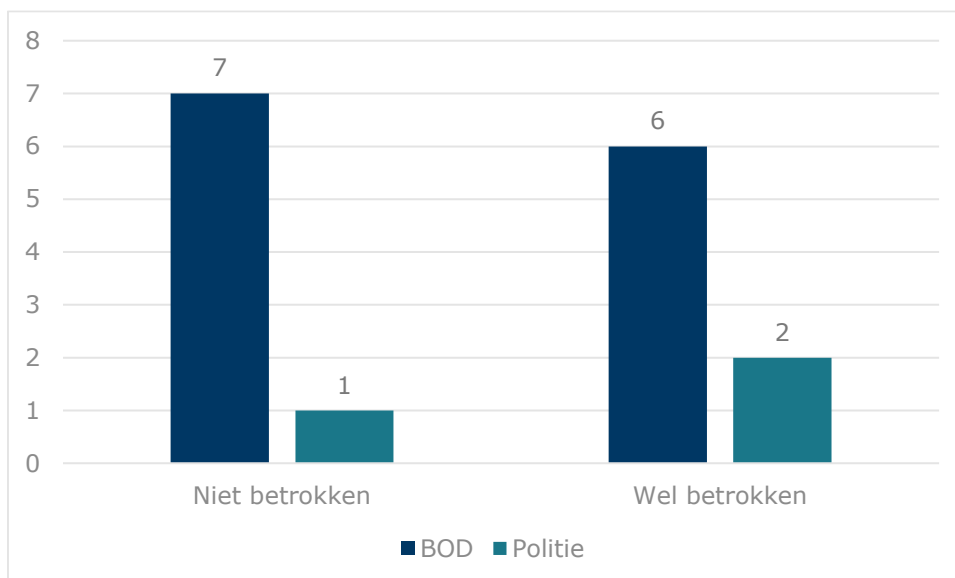
Soorten gebreken in de vorderingen

Ook in de tweede ronde zijn de motiveringen van het Comité bij de negatief beoordeelde vorderingen bekeken. Daarbij is opnieuw gebruik gemaakt van de drie categorieën gebreken.³³⁶ Ditmaal zijn de beoordelingen door het Comité als geheel bekeken. Uit de toelichtingen blijkt dat in iedere afgekeurde vordering minimaal één niet-herstelbaar gebrek is vastgesteld (categorie 1). Zo wordt het onderzoeksbelang onvoldoende beschreven, is de verdenking onduidelijk of worden er te veel gegevens gevorderd over een te lange periode. Enkele malen zijn gevoelige gegevens gevorderd, waarvoor op grond van artikel 126nf Sv alleen de OvJ bevoegd is. Tot slot wordt een enkele keer benoemd dat formulering van de vordering niet correct is. Zo is 't/m heden' gebruikt, in plaats van een concrete datum te noemen.

Betrokkenheid bij de zaak

Net als in de eerste ronde is in kaart gebracht in welke mate de hOvJ betrokken was bij het onderzoek van de desbetreffende afgewezen vordering door het Comité. In Figuur 4 is te zien dat zowel bij de BOD-en als bij de politie er binnen de afgekeurde vorderingen geen wezenlijk verschil bestaat in mate van betrokkenheid bij de zaak. Er kan daarom niet worden vastgesteld dat er een verband bestaat tussen de mate van betrokkenheid van de hOvJ en de kwaliteit van de vordering.

³³⁶ 1) Het gebrek was niet herstelbaar, 2) de onderbouwing van de vordering schiet tekort, waardoor niet kan worden beoordeeld of de vordering had mogen worden afgegeven en 3) het gebrek was herstelbaar.



Figuur 4: Betrokkenheid hOvJ bij de zaak in ronde 2.

Belangrijkste bevindingen tweede ronde

- In totaal zijn 13% van de vorderingen afgewezen.
- BOD-en hebben aanmerkelijk meer afgewezen vorderingen (23%) ten opzichte van de politie (4%). Ieder van de BOD-en heeft relatief meer afgewezen vorderingen dan de politie. Van de BOD-en komen de minste afgewezen vorderingen van de FIOD.
- Elke afgewezen vordering bevat minimaal één niet-herstelbaar gebrek.

Totaalbeeld van de twee beoordelingsrondes

Leereffect?

De verwachting was dat er een leereffect zou optreden nadat de resultaten van de eerste beoordelingsronde waren teruggekoppeld. In Tabel 14 worden de percentages definitief negatief beoordeelde vorderingen van de politie en de BOD-en vergeleken.

Tabel 14: Vergelijking uitkomsten beoordelingsrondes - negatief oordeel Comité.

Vorderingen	Politie	BOD-en	Totaal
Eerste ronde: Negatief oordeel Comité in %	11%	22%	16%
Tweede ronde: Negatief oordeel Comité in %	4%	23%	13%

Het aandeel aan negatief beoordeelde vorderingen is in de tweede beoordelingsronde iets lager dan in de eerste. Er zijn echter aanzienlijke verschillen per organisatie.

De politie heeft zich behoorlijk verbeterd. In de eerste ronde werden 11% van de vorderingen afgekeurd, en in de tweede ronde slechts 4% van de vorderingen. Zowel de Districtsrecherche als de Basisteams hebben beter vorderingen afgegeven in de tweede beoordelingsperiode. De DRR heeft in geen van de beoordelingsrondes vorderingen afgegeven die negatief zijn beoordeeld.

Bij de BOD-en is het afkeuringspercentage overall min of meer gelijk gebleven. De verschillen tussen de BOD-en zijn echter groot. Bij de NLA-IOD is in de eerste ronde twee derde van de vorderingen afgekeurd. In de tweede ronde is dat iets minder dan een derde. Hier is een positieve ontwikkeling waar te nemen, zij het dan de NLA-IOD nog steeds relatief veel afgekeurde vorderingen heeft afgegeven. Desgevraagd heeft de NLA-IOD geen verklaring kunnen geven voor het relatief grote aantal vorderingen die niet in orde zijn bevonden. De FIOD en de ILT-IOD hebben juist relatief meer vorderingen afgegeven die van het Comité een negatieve beoordeling hebben gekregen.

Redenen voor negatieve beoordeling

Inhoudelijk komen de redenen tot het afkeuren van een vordering sterk overeen tussen de twee beoordelingsrondes. De meeste genoemde redenen voor een negatieve beoordeling zijn het ontbreken van voldoende onderzoeksbelang, onvoldoende verdenking, vordering van teveel gegevens, een te lange periode waarover de gegevens worden gevorderd en de vordering van gevoelige gegevens (waarvoor de hOvJ niet bevoegd is). In mindere mate worden in de tweede ronde gebreken genoemd als het ontbreken van een handtekening, het ontbreken van benodigde documenten of een onjuiste formulering (bijvoorbeeld 't/m heden' i.p.v. een concrete datum).

Invloed van betrokken van de hOvJ bij de zaak

De analyse van de twee beoordelingsrondes geeft geen aanleiding om te denken dat de mate waarin een hOvJ betrokken is bij de zaak waarin de vordering wordt afgegeven, invloed heeft op de kwaliteit van de vordering. Er worden niet significant meer of minder vorderingen afgewezen wanneer een hOvJ meer of minder betrokken is geweest bij de zaak.

Duiding van de resultaten

Bij de duiding van de resultaten zijn de volgende aspecten relevant:

- Per abuis heeft één hOvJ dezelfde vordering tweemaal ingediend. Deze is beoordeeld door verschillende OvJ's. De ene OvJ heeft de vordering positief beoordeeld, de andere negatief. Hieruit blijkt dat OvJ's onderling de kwaliteit van vorderingen verschillend beoordelen.
- Omdat de vorderingen bij de beoordeling onder een vergrootglas zijn gelegd, zijn vermoedelijk ook gebreken geconstateerd, die normaliter niet zouden zijn opgevallen. Het is aannemelijk dat heel wat vorderingen waarin gebreken zijn geconstateerd, door de gevorderde partij zouden zijn uitgevoerd en het desbetreffende gebrek in het kader van de berechting niemand zou zijn opgevallen. Dit hebben zowel beoordelende OvJ's als hOvJ's aangegeven.
- Een belangrijke factor die de kwaliteit van de vorderingen bepaalt is de kwaliteit van de aanvraag. De vordering hangt samen met de aanvraag en delen uit de aanvraag worden gekopieerd in de vordering. De aanvraag wordt niet door de hOvJ of OvJ opgesteld, maar door een onderzoeker.

Het is duidelijk dat er nu en dan fouten worden gemaakt door hOvJ's bij het afgeven van vorderingen. Sommige OvJ's die wij hebben geïnterviewd vinden dat het om serieuze fouten gaat en dat het foutpercentage vrij hoog is. De desbetreffende interviews vonden plaats na de eerste beoordelingsronde. In de tweede beoordelingsronde zijn relatief minder fouten gemaakt, maar het type fouten was soortgelijk. Andere geïnterviewde OvJ en alle geïnterviewde hOvJ's en aanvragers, vonden een foutpercentage van 16% in de eerste beoordelingsronde niet verontrustend. Wij hebben geen normpercentage vastgesteld waaraan zou moeten worden voldaan, omdat ieder normpercentage uit de lucht gegrepen zou

zijn. Bij de bepaling of de foutpercentages acceptabel zijn, achten wij vooral de vergelijking met de kwaliteit van de vorderingen van OvJ's relevant.

Het is moeilijk om vast te stellen hoe het percentage aan negatief beoordeelde vorderingen zich verhoudt tot vorderingen die door OvJ's worden afgegeven, omdat geen nulmeting is uitgevoerd. Vorderingen van OvJ's zijn – ondanks verzoeken van de onderzoekers daartoe (zie daarover 15.3.2) – immers niet meegenomen in de beoordeling. Daardoor kan niet worden vastgesteld hoe de percentages negatief beoordeelde vorderingen van hOvJ's zich verhouden tot percentages negatief beoordeelde vorderingen van OvJ's en ook niet of vorderingen van hOvJ's andere typen gebreken bevatten dan vorderingen van OvJ. Er kan zelfs niet worden uitgesloten dat vorderingen van hOvJ's van betere kwaliteit zijn dan vorderingen OvJ's. De resultaten van de beoordeling in termen van percentages en typen gemaakte fouten zijn daarom weinig bruikbaar voor de beoordeling van de kwaliteit van de vordering van hOvJ's.

Om toch een beeld te krijgen van de kwaliteit van vorderingen van OvJ's, is daarnaar gevraagd in interviews met OvJ's, hOvJ's en aanvragers van vorderingen. In 18.1.5 zijn de bevindingen daarvan besproken. Het is op grond hiervan aannemelijk dat vorderingen van OvJ's ook geregeld gebreken bevatten. hOvJ's en aanvragers hebben aangegeven dat zij in vorderingen die door het OM zijn afgegeven, geregeld fouten aantreffen en dit soms ook fouten zijn waardoor de vordering niet kan worden uitgevoerd. Dit lijkt samen te hangen met de werkwijze bij het OM. In veel zaken is het niet de OvJ zelf die de aanvraag beoordeelt, maar de parketsecretaris, waarna de vordering door een administratieve medewerker wordt opgemaakt en door een OvJ ongezien wordt ondertekend. De vordering komt grotendeels tot stand doordat gegevens uit de aanvraag worden gekopieerd. Verder is geconstateerd dat er grote onderlinge verschillen zijn tussen OvJ's, waardoor de ene OvJ aanvragen kritischer beoordeelt dan de andere.

De conclusie op grond van het voorgaande is dat er geen aanwijzingen zijn dat de kwaliteit van vorderingen van hOvJ's minder hoog is dan de kwaliteit van vorderingen van OvJ's.

18.3.2 *Kwaliteit procedure en rechtswaarborgen*

De werkwijze wordt door de aanvragers van vorderingen en hOvJ's zeer positief gewaardeerd. Zij hebben vaak aangegeven dat het erg prettig is dat er 'korte lijntjes' zijn tussen de aanvrager en de hOvJ. De hOvJ is een collega die in dezelfde organisatie werkt. Het is eenvoudig om daar even bij binnen te lopen en de voorgenomen aanvraag te bespreken. Een concept dat nog niet helemaal in orde is, kan snel en eenvoudig worden aangepast. Het OM staat meer op afstand. Als een vordering door het OM wordt afgegeven, wordt deze ook voorbesproken. Daarbij wordt echter meer afstand ervaren door de aanvragers. Vooral beginnende collega's vinden het soms spannend om het OM te bellen.

De hOvJ kan gemakkelijk alle documenten raadplegen die relevant zijn, omdat hij toegang heeft tot SUMM-IT. hOvJ's raadplegen ook daadwerkelijk soms andere documenten dan het pv van aanvraag en het pv van verdenking. Die documenten hoeven niet afzonderlijk te worden meegestuurd met de aanvraag, omdat de hOvJ die zelf kan raadplegen. Dat is anders bij het OM, dat afhankelijk is van de toegestuurde documenten.

Als de aanvraag is voorbesproken met het OM, wordt de ondertekende versie ingediend. Moet de aanvraag worden aangepast, dan moet opnieuw een ondertekende versie worden gemaakt. In het contact met de hOvJ is dat niet nodig, omdat de ondertekende versie pas wordt ingediend wanneer de concept-aanvraag akkoord is.

Wat betreft rechtswaarborgen speelt voornamelijk de vraag of de hOvJ de aanvragen met een voldoende magistratelijke houding kan beoordelen. De pilot-hOvJ's en de aanvragers die zijn geïnterviewd, hebben aangegeven dat de hOvJ's zich zeer bewust zijn van de noodzaak om een aanvraag met voldoende afstandelijkheid te beoordelen, ook wanneer zij zelf bij het onderzoek betrokken zijn. In de opleiding is aan dit aspect veel aandacht besteed. Voor de kwaliteit van de vorderingen maakt het in de beleving van de respondenten geen verschil of de desbetreffende hOvJ meer of minder op afstand stond tot het onderzoek.

Inbreuk op de privacy is een aspect dat bij deze pilot niet zozeer samenhangt met de kwaliteit van de procedure als wel met de kwaliteit van de besluitvorming. Het gaat daarbij om de beoordeling van de proportionaliteit. Naar mate een vordering betrekking heeft op een langere periode of op meer gegevens, zal een grotere inbreuk op de privacy worden gemaakt. Er moet dan een zorgvuldige afweging worden gemaakt of deze inbreuk gerechtvaardigd is gezien het onderzoeksbelang. De indruk bij de respondenten is dat hOvJ's met dit aspect niet lichtvaardig omgaan. In de beoordeling van vorderingen door OvJ's is wel in enkele gevallen geconstateerd dat de afbakening van de vordering te ruim was of onvoldoende was gemotiveerd.

18.3.3 *Doorlooptijd*

Wanneer een pilot-hOvJ beschikbaar is, wordt doorgaans op de dag van de aanvraag beslist op de aanvraag. Is er geen pilot-hOvJ beschikbaar, dan wordt de vordering meestal wel de volgende dag afgegeven. Deze periode is beduidend korter dan wanneer de vordering bij het OM wordt aangevraagd. Dan duurt het meestal ongeveer een week voordat de vordering is afgegeven, maar het kan soms wel 2 weken duren. De kortere periode tussen aanvraag en afgifte van de vordering, kan van cruciale betekenis zijn voor onderzoeken. Als voorbeeld werd door respondenten de diefstal van een pinpas genoemd. Er kunnen bankgegevens worden gevorderd om na te kunnen gaan waar de pinpas is gebruikt om geld op te nemen. Die transactiegegevens zijn nodig om vervolgens bij Geldmaat camerabeelden van de geldopname te kunnen opvragen. Daar is haast bij geboden, omdat de camerabeelden na een maand worden gewist.

18.3.4 *Werklast*

De tijd die de hOvJ nodig heeft om een aanvraag te beoordelen, wisselt sterk per hOvJ. hOvJ's geven aan dat zij hiermee ongeveer 30 tot 90 minuten bezig zijn. Bij sommige vorderingen is het nodig om documenten in SUMM-IT te raadplegen die niet met de aanvraag zijn meegestuurd. Wanneer de hOvJ bij de zaak is betrokken, kan de aanvraag veel sneller worden beoordeeld dan wanneer de hOvJ zich eerst moet inlezen in de zaak. Het voorbespreken van de aanvraag met de aanvrager kost in het laatste geval ook meer tijd. Het opstellen van de aanvraag zelf is in ongeveer 10 minuten gebeurd. Daarvoor bestaat een standard format, terwijl veel gegevens worden overgenomen uit de aanvraag. De vordering wordt door de opsporingsdienst aan de gevorderde partij gestuurd.

Wanneer de aanvraag door het OM wordt beoordeeld, zijn een parketsecretaris, soms een OvJ, administratieve medewerkers die de vorderingen opmaken en een OvJ die de vordering ondertekent, betrokken. De aanvraag wordt voorbesproken met de parketsecretaris en/of de zaaks-OvJ of piket-OvJ. De vordering wordt door het OM naar de gevorderde partij gestuurd. Als de gevorderde gegevens zijn ontvangen, worden deze doorgezonden naar de aanvrager van de vordering. Een ervaren OvJ heeft aangegeven dat hij een aanvraag in ongeveer 5 minuten kan beoordelen. Meestal zijn het echter parketsecretarissen die de

aanvraag beoordelen. Mogelijk hebben zij meer tijd nodig voor de beoordeling. Wij hebben hen niet bevraagd. Bij het Functioneel Parket zijn momenteel weinig ervaren parketsecretarissen werkzaam, zo gaf een respondent van dit aan die bij dit parket werkzaam is. Het is denkbaar dat deze meer tijd nodig hebben voor de beoordeling van aanvragen dan meer ervaren medewerkers. De algemene indruk is dat de beoordeling door het OM minder tijd in beslag neemt dan de beoordeling door een hOvJ, maar deze is gebaseerd op de input van slechts enkele respondenten.

De werklast bij het OM neemt bij de pilotwerkwijze af doordat ontvangen gevorderde gegevens niet langer naar de desbetreffende opsporingsdienst hoeven te worden doorgestuurd.

Mogelijk neemt de totale werklast binnen de strafrechtketen enigszins toe wanneer hOvJ's de vorderingen afgeven. Er is onder de pilot in ieder geval sprake van een verschuiving in werklast van het OM naar de opsporingsdiensten.

18.3.5 Kosten

Er zijn model-vorderingen voor hOvJ's ontwikkeld. Dat was eenmalig nodig om de pilot te kunnen uitvoeren. De ontwikkeling van de opleiding heeft ook kosten opgeleverd. Op de lange termijn zouden vooral kosten moeten worden gemaakt voor de actualisering van de opleiding en het verzorgen daarvan. Verder lijken er geen materiële kosten verbonden te zijn aan de pilotwerkwijze. Er zijn wel kosten bij de opsporingsdiensten die verband houden met de personele inzet van hOvJ's. Daar staan besparingen tegenover bij het OM.

18.4 Conclusie: verbetering strafvordering?

Conclusie:

Het levert een verbetering van de strafvordering op wanneer de vorderingen van gegevens als bedoeld in de artikelen 126nd en 126ne Sv door hOvJ's mogen worden afgegeven. Het verdient aanbeveling om deze bevoegdheid alleen aan aangewezen hOvJ's toe te kennen. Het levert geen verbetering van de strafvordering op om hOvJ's bevoegd te maken tot het vorderen van gegevens in geval van verdenking van georganiseerde criminaliteit of terroristische misdrijven en ook niet om over de inzet van de IMSI-catcher te laten beslissen door de hOvJ.

18.4.1 Artikelen 126nd en 126ne Sv

Voor- en nadelen bij de opsporing

Het heeft voor de politie en de BOD-en grote voordelen wanneer de hOvJ kan beslissen over het vorderen van gegevens op grond van de artikelen 126nd (historische gegevens) en 126ne (toekomstige gegevens) Sv:

- Vorderingen kunnen, in het bijzondere bij de politie, aanzienlijk sneller worden afgegeven dan wanneer de OvJ bevoegd is. Dit kan in een concrete zaak verschil maken voor de mogelijkheid om het strafbare feit op te helderen. Het betreft bevoegdheden die vaak worden ingezet.
- De betrokkenen bij de politie en BOD-en waarderen de korte lijnen tussen de aanvragers en de hOvJ's. De kwaliteit van de beslissingen is over het algemeen in orde, maar is wel een punt van aandacht, in het bijzonder bij enkele BOD-en.

Er kunnen ook nadelen worden geconstateerd:

- hOvJ's lijken meer tijd nodig te hebben voor de beoordeling van een aanvraag dan OvJ's en mogelijk ook parketsecretarissen, waardoor de werklast voor de strafrechtshulpverleners als geheel iets toeneemt.
- Bij complexere zaken kan het voorkomen dat de OvJ een vollediger beeld van de zaak heeft dan de hOvJ. Daarna kan het bijvoorbeeld gaan over de stand van zaken van (de uitvoering van) rechtshulpverzoeken.
- Niet alle hOvJ's lijken even geschikt te zijn om te beslissen over de inzet van BOB-bevoegdheden; sommigen hebben minder affiniteit met het recherchewerk en meer met bevoegdheden als aanhouding en in verzekeringstelling.

Kwaliteit

Er is in het algemeen niet gebleken dat hOvJ's niet voldoende in staat zijn om aanvragen op grond van de artikelen 126nd en 126ne Sv te beoordelen. Er worden weliswaar fouten gemaakt bij die beoordeling en bij het opstellen van de vordering, maar uit het onderzoek is niet gebleken dat het OM beter in staat is om deze vorderingen af te geven dan hOvJ's.

Wettelijke systematiek

BOB-bevoegdheden komen van oudsher alleen toe aan officieren van justitie. Inmiddels zijn opsporingsambtenaren bevoegd gemaakt om identificerende gegevens (art. 126nc Sv) en camerabeelden (art. 126nda Sv) op te vragen. Voor het opvragen van die gegevens is iedere opsporingsambtenaar bevoegd. Daar hoeft dus geen hOvJ over te beslissen.

In het wettelijke systeem is ervoor gekozen om bevoegdheden aan de hOvJ toe te kennen die een relatief beperkte inbreuk maken op mensenrechten. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om ophouden van een verdachte voor onderzoek, in verzekeringstelling, maatregelen in het belang van het onderzoek en doorzoeking van een plaats, zelfs ook het gedelegeerd doorzoeken van een woning (zie 16.1.2). Respondenten van de politie en de BOD-en hebben erop gewezen dat in het bijzonder in verzekeringstelling en doorzoeking bevoegdheden zijn die een ingrijpender inbreuk op het recht op privacy maken dan het vorderen van gegevens. Er worden geen gevoelige gegevens (art. 126nf Sv) gevorderd en geen gebruikers- of verkeersgegevens ten aanzien van telecommunicatie (art. 126nc Sv). Het gaat praktisch vaak om banktransacties en soms om bijvoorbeeld gegevens waaruit de aan- of verkoop van goederen blijkt of gegevens over hotelovernachtingen. In de bewoordingen van één respondent: 'Die gegevens zijn niet zo spannend'. De respondenten van de politie en de BOD-en zijn daarom van opvatting dat het vorderen gegevens past in de bevoegdheidstoedeling aan hOvJ's. Sommige geïnterviewde OvJ's constateerden dat hOvJ's weliswaar gedelegeerd mogen optreden tijdens de doorzoeking van een woning, maar dat daar wel geregeld fouten bij worden gemaakt.

Respondenten van de BOD-en hebben erop geattendeerd dat het vorderen van gegevens voor hen geen nieuwe bevoegdheid is, omdat op grond van artikel 19 WED opsporingsambtenaren die economische delicten opsporen, gegevens mogen vorderen.³³⁷ De inbreuk die daarbij wordt gemaakt is even groot als de inbreuk die op grond van artikel 126nd Sv wordt gemaakt. Van artikel 19 WED wordt op grote schaal gebruik gemaakt en er zijn geen

³³⁷ Artikel 19 lid 1 WED: 'De opsporingsambtenaren zijn in het belang van de opsporing bevoegd inzage te vorderen van gegevens en bescheiden, voor zover dat redelijkerwijs voor de vervulling van hun taak nodig is.'

aanwijzingen dat hierbij vaak fouten worden gemaakt, bijvoorbeeld doordat te ruim wordt gevorderd, al komt dat volgens OvJ's wel voor.

Aan de andere kant worden in het Wetboek van Strafvordering bepaalde bevoegdheden die ertoe kunnen leiden dat een min of meer compleet beeld wordt verkregen van bepaalde aspecten van het persoonlijk leven van de betrokkene, aan alleen de OvJ toegekend. Hierbij kan worden gedacht aan stelselmatige observatie (art. 126g Sv).³³⁸ Het lijkt denkbaar te zijn dat met bijvoorbeeld een overzicht van banktransacties over een periode van 2 jaar een min of meer compleet beeld kan worden verkregen van bepaalde aspecten van iemands persoonlijke leven. Banktransacties kunnen immers inzichtelijk maken op welke plekken iemand is geweest (als daar aankopen zijn gedaan of geld is gepind) en welke reizen hij heeft gemaakt (OV-gegevens). Daarnaast kan worden gezien aan welke andere personen geld is overgemaakt, waardoor het persoonlijke netwerk van de verdachte in kaart kan worden gebracht, en wordt bijvoorbeeld zichtbaar welke abonnementen een verdachte heeft. Alles bij elkaar kunnen de verkregen gegevens een vrij compleet beeld van iemands leven geven.

Het systeem van bevoegdheidstoedeling hoeft er niet toe te leiden dat de bevoegdheden van de artikelen 126nd en 126ne Sv niet aan hOvJ's worden toegekend. Er zou wel aanleiding in kunnen worden gezien om in de meest ingrijpende bepaalde gevallen vorderingen resp. (in het nieuwe wetboek) bevelen door OvJ's te laten afgeven. Zie daarover 18.7.1.

EU-rechtelijke ontwikkelingen

OvJ's hebben erop geattendeerd dat het toekennen van de bevoegdheden tot het vorderen van gegevens op gespannen voet staat met ontwikkelingen in de Europese jurisprudentie, op grond waarvan voor het vorderen van gegevens juist vaker een machtiging van de RC vereist is. Zij doelen daarmee in het bijzonder op het Prokuratuur-arrest dat het EU Hof van Justitie heeft gewezen.³³⁹ Dit arrest heeft betrekking op de 'Richtlijn 2002/58/EG betreffende de verwerking van persoonsgegevens en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in de sector elektronische communicatie'. Het EU Hof van Justitie maakt in deze uitspraak een onderscheid tussen identificerende gegevens enerzijds en verkeers- en locatiegegevens anderzijds. Ten aanzien van verkeers- en locatiegegevens volstaat op grond van de richtlijn een beslissing van de OvJ niet. Van belang is dat sprake is van voorafgaand toezicht door een rechterlijke instantie of door een onafhankelijke bestuurlijke entiteit. Voor zover het alleen identificerende gegevens betreft, is dit toezicht niet vereist.

Het Prokuratuur-arrest heeft geleid tot een arrest van de Hoge Raad waarin de regels die in acht moeten worden genomen bij het vorderen van verkeers- en locatiegegevens zijn aangescherpt.³⁴⁰ De Hoge Raad oordeelde in dit arrest dat 'voor een richtlijnconforme toepassing van de bevoegdheden van artikel 126n, 126u en 126zh Sv, de bevoegdheden van artikel 126ni, 126ui en 126zja Sv, voor zover de vordering dan is gericht aan de aanbieder van een communicatiedienst, en de bevoegdheid van artikel 126zo Sv, noodzakelijk is dat de rechter-commissaris een toetsende rol vervult.' (r.o. 6.11.6). De RC zal moeten beoordelen 'of het vorderen van verkeers- en locatiegegevens een ernstige inmenging in het recht op bescherming van het privéleven van de gebruiker veroorzaakt en, zo ja, of die inmenging in een concreet geval kan worden gerechtvaardigd.' (r.o. 6.11.4).

³³⁸ In artikel 2.8.7 het wetsvoorstel wordt deze bevoegdheid ook alleen aan de OvJ toegekend.

³³⁹ EU Hof van Justitie 2 maart 2021, ECLI:EU:C:2021:152, C-746/18 (H.K./Prokuratuur).

³⁴⁰ HR 5 april 2022, ECLI:NL:HR:2022:475, NJ 2022/354 m.nt. Ouwerkerk.

De Richtlijn waar de genoemde uitspraken op zien, heeft betrekking op elektronische communicatie. Daarvan is geen sprake wanneer gegevens worden gevorderd op grond van artikel 126nd Sv of andere bepalingen die op grond van artikel 570 Sv door de hOvJ mogen worden toegepast.³⁴¹ Betrokkenheid van de RC daarbij is daarom naar de huidige stand van het EU-recht niet vereist. Het is wel denkbaar dat in de (nabije) toekomst het EU-recht wordt uitgebreid, waardoor ook voor 126nd-vorderingen een machtiging van de RC vereist is. Bij de beoordeling in welke mate inbreuk wordt gemaakt op het recht op privacy, zou wel kunnen aangesloten bij overwegingen uit het Prokuratuur-arrest. Het EU Hof van Justitie overwoog: 'In dit verband kan zelfs de toegang tot een beperkte hoeveelheid verkeers- of locatiegegevens of de toegang tot gegevens voor een korte periode nauwkeurige informatie over de persoonlijke levenssfeer van een gebruiker van een elektronische-communicatiemiddel verschaffen.' (r.o. 40). De ratio van de noodzakelijkheid van rechterlijke toetsing lijkt dus gelegen te zijn in de mogelijkheid dat de gevorderde gegevens nauwkeurige informatie kunnen opleveren over de privacy van een persoon. Hiervoor is aangegeven dat in bepaalde gevallen waarin gegevens worden gevorderd een vrij compleet beeld van bepaalde aspecten van iemands leven kan worden verkregen. Daarin zou aanleiding kunnen worden gezien om hOvJ's niet bevoegd te maken.

Ten aanzien van het vorderen van gegevens van telecommunicatie is het wetsvoorstel tot vaststelling van boeken 1-6 van het nieuwe wetboek overwogen:

'Het Prokuratuur-arrest is belangrijk voor de Nederlandse strafrechtspraktijk, maar de gevolgen van dat arrest zijn op diverse punten nog onzeker. Dat blijkt ook uit de (omvangrijke) prejudiciële vragen die naar aanleiding van het Prokuratuur-arrest door de Hoge Raad alsmede door rechters uit andere lidstaten aan het Hof van Justitie zijn gesteld (C-241/22; C-548/21; C-178/22; en C-162/22). De rechtspraak van het Hof van Justitie is onvoldoende uitgekristalliseerd om deze samenhangend in de wettelijke bepalingen van specifieke bevoegdheden te codificeren. Om deze reden wacht de regering verdere rechtspraak af alvorens (zo nodig) een voorstel tot een dergelijke codificatie wordt gedaan.'³⁴²

Vanwege de normatieve onduidelijkheid die wordt geconstateerd, is ervoor gekozen om in de artikelen 2.7.45 e.v. – waarin de juridische opvolger van onder andere artikel 126n Sv is opgenomen – een machtiging van een RC nog niet als voorwaarde op te nemen. In artikel 2.1.7 wordt wel een vangnetbepaling voorgesteld, inhoudende dat de OvJ ook een machtiging van de RC kan vorderen wanneer dat op grond van een wettelijke bepaling niet is vereist. Het ligt voor de hand om ten aanzien van de toekenning van bevoegdheden aan de hOvJ een soortgelijke lijn aan te houden: deze bevoegdheden kunnen aan hOvJ's worden toegekend zolang uit EU-jurisprudentie niet duidelijk volgt dat dat niet toelaatbaar is.

Aanwijzing van hOvJ's

Wanneer ervoor wordt gekozen om hOvJ's in het nieuwe wetboek bevoegd te maken om vorderingen af te geven die nu onder artikel 126nd of 126ne Sv vallen, zouden niet alle hOvJ die bevoegdheid standaard moeten krijgen. Ten eerste zijn bij de politie, met name in de

³⁴¹ Zie in dit verband Rb. Amsterdam 9 mei 2023, ECLI:NL:RBAMS:2023:2949. In deze zaak waren op grond van artikel 126nd Sv GPS-gegevens van een leaseauto gevorderd bij het leasebedrijf. De rechtbank was van opvatting dat weliswaar sprake was van locatiegegevens, maar achtte de overwegingen van het Prokuratuur-arrest hier niet op van toepassing, omdat geen sprake was van communicatie in de zin van de Richtlijn. De gevorderde gegevens waren namelijk niet opgeslagen door een communicatiedienst.

³⁴² *Kamerstukken II 2022/23*, 36327, nr. 3, p. 335.

Basisteams, hOvJ's werkzaam die vooral aan de voorkant van de opsporing werken (aanhouding buiten heterdaad, ophouden voor onderzoek, in verzekeringstelling) en die weinig affiniteit voelen met de onderzoeksfase die daarop kan volgen. Ten tweede vergt het beslissen of vorderingen kunnen worden afgegeven, opleiding en ervaring. Wanneer een hOvJ vaak vorderingen afgeeft, zal de kennis en ervaring van die hOvJ toenemen, wat een positieve invloed zal hebben op de kwaliteit van de beoordeling van aanvragen en de kwaliteit van de vordering. Bij de hOvJ die relatief weinig vorderingen afgeeft, bestaat het risico dat de kwaliteit daarvan niet voldoende is. Een voordeel van het bevoegd maken van iedere hOvJ zou zijn dat er dan altijd wel iemand rondloopt die de vordering kan afgeven. Wanneer een beperkt aantal hOvJ's bevoegd is, is het denkbaar dat de hOvJ's bij een bepaald onderdeel van de politie allemaal niet beschikbaar zijn, terwijl het wel dringend noodzakelijk is dat de vordering snel wordt afgegeven. In dat geval zou een mondelinge vordering kunnen worden aangevraagd bij het OM. Ook denkbaar is dat bij de politie wordt gewerkt met een piket-hOvJ, zodat er altijd een hOvJ bereikbaar is die de vordering kan afgeven.

Wanneer alleen bepaalde hOvJ's bevoegd worden gemaakt, is het de vraag op welke manier dat wordt geregeld. Bij de politie is het al zo dat voor bepaalde soorten beslissingen alleen bepaalde hOvJ's bevoegd zijn, die daar een aparte module voor hebben gevolgd. Dit is bijvoorbeeld het geval bij het opleggen van een huisverbod. Ten aanzien van het doen van vorderingen op grond van artikel 126nd en 126ne Sv is deze manier om hOvJ's bevoegd te maken niet aan te bevelen. Wanneer daarvoor zou worden gekozen, zou in de desbetreffende bepalingen alleen tot uitdrukking worden gebracht dat de hOvJ bevoegd is. hOvJ's die een 126nd/ne-module niet zouden hebben gevolgd, zouden zich dan toch bevoegd kunnen achten.³⁴³ Daarom is onze aanbeveling om in de wet te bepalen dat alleen aangewezen hOvJ's de bevoegdheid hebben om de gegevens te vorderen. In de Innovatiewet Strafvordering is die constructie al opgenomen ten behoeve van de pilot hOvJ. Elders in het Wetboek van Strafvordering komt deze constructie nog niet voor. Er wordt dus in feite een nieuwe figuur in het wetboek gecreëerd: de hOvJ-plus.

Conclusie

De voordelen bij de politie en de BOD-en om de artikelen 126nd en 126ne Sv te kunnen toepassen zonder tussenkomst van het OM zijn groot. Het is duidelijk dat men deze bevoegdheden graag wil behouden voor de hOvJ. Er is niet gebleken dat hOvJ's minder goed dan OvJ's in staat zijn om de bevoegdheden toe te passen. Aan de andere kan de inbreuk op de privacy in sommige gevallen aanzienlijk zijn. In zaken waarin dat vermoedelijk³⁴⁴ het geval zal zijn, ligt het meer in lijn met het systeem van bevoegdheidstoedeling om de vordering door de OvJ te laten afgeven. Het voorgaande leidt tot de conclusie dat het een verbetering van de strafvordering zou zijn om in het nieuwe Wetboek van Strafvordering aangewezen hOvJ's bevoegd te maken om vorderingen af te geven die naar geldend recht onder artikel 126nd en 126ne Sv vallen.

³⁴³ In het kader van de pilot GNB zouden alleen rechercheurs bevelen op grond van art. 556/557 Sv aanvragen wanneer zij de opleiding daarvoor hadden gevolgd. Er is gebleken dat ook veel niet-opgeleide rechercheurs de aanvragen hebben gedaan. Zij stelden zich op het standpunt dat zij bevoegd waren op grond van de wet. Interne afspraken over bevoegdheidsuitoefening kunnen kennelijk niet altijd verhinderen dat niet bevoegd geachte opsporingsambtenaren bevoegdheden uitoefenen.

³⁴⁴ Dat is op voorhand niet altijd goed te beoordelen.

18.4.2 *Artikelen 126ud, 126ue, 126zl en 126zm (georganiseerde criminaliteit en terrorisme)*

hOvJ's lijken geen vorderingen te hebben afgegeven ter zake van onderzoek naar georganiseerde criminaliteit of terroristische misdrijven. Daaruit kan worden afgeleid dat de behoefte om die vordering te kunnen afgeven niet groot is. Bij dit soort zaken is altijd een OvJ betrokken. Het betreft vrij complexe en/of gevoelige onderzoeken. Daardoor ligt het ook minder voor de hand om de vorderingen door een hOvJ te laten afgeven. Wij bevelen daarom aan om in het nieuwe Wetboek van Strafvordering de bevoegdheden tot het vorderen van gegevens die in het huidige wetboek in de artikelen 126ud, 126ue, 126zl en 126zm Sv zijn geregeld, alleen aan de OvJ toe te kennen.

18.4.3 *Artikelen artikel 126nb, 126ub en 126zj Sv (IMSI-catcher)*

Van de bevoegdheid om de IMSI-catcher in te zetten, is door de BOD-en geen gebruik gemaakt en bij de politie weinig. Ook hierbij geldt dat in een onderzoek waarin de IMSI-catcher wordt ingezet, standaard al een OvJ is betrokken. De IMSI-catcher wordt ingezet om vervolgens andere BOB-bevoegdheden (telefoontap, vordering van verkeersgegevens) te kunnen uitvoeren, waarvoor alleen de OvJ bevoegd is. Het is daarom logisch om ook de beoordeling van de inzet van de IMSI-catcher door de OvJ te laten uitvoeren. Het verdient dus geen aanbeveling om de hOvJ bevoegd te maken om de IMSI-catcher in te zetten.

18.5 Aanbevelingen tot aanpassing werkwijze pilot

Er is geen aanleiding om in de wettelijke regeling een andere werkwijze dan de pilotwerkwijze neer te leggen. In de pilot is niet proefgedraaid met nieuwe bevoegdheidverlenende normen of procedures. De bestaande bevoegdheden die al aan OvJ's toekwamen, zijn in de pilot door hOvJ's uitgeoefend.

18.6 Wenselijkheid van aanpassing of aanvulling wettelijke regeling

Aanbeveling 32: Wijzig artikel 2.7.46 zodanig dat hOvJ's die daartoe zijn aangewezen, bevoegd zijn om te bevelen dat gegevens moeten worden verstrekt.

In het wetsvoorstel tot vaststelling van de Boeken 1-6 van het nieuwe Wetboek van Strafvordering worden de bevoegdheden die naar huidig recht onder de artikelen 126nd en 126ne Sv vallen, geregeld in artikel 2.7.46. In 18.4.1 hebben wij geconcludeerd dat het een verbetering van de strafvordering oplevert wanneer aangewezen hOvJ's gegevens mogen vorderen.

18.7 Flankerend beleid

18.7.1 *Beleidsmatige afspraken*

In het wetsvoorstel wordt in plaats van het vorderen van gegevens gesproken van het bevelen dat gegevens worden verstrekt. Wanneer de hOvJ de bevoegdheid krijgt om zo'n bevel te geven, is daarnaast de OvJ bevoegd. Er zou beleid kunnen worden gemaakt waarin wordt vastgelegd in welke soorten zaken aanvragen tot bevelen op grond van artikel 2.7.46 bij de OvJ zelf moeten worden gedaan. In de pilot is dat gebeurd ten aanzien van gevoelige zaken en TGO's. De complexiteit van de zaak en van het bevel zouden een relevante factoren kunnen zijn.

Bij de beoordeling van aanvragen is bij de pilotwerkwijze niet alleen bepaald of een vordering kan worden afgegeven, maar wordt ook het pv van verdenking vastgesteld. Dat is een document dat bij langlopende onderzoeken regelmatig opnieuw wordt vastgesteld, als de onderzoeksresultaten daar aanleiding voor geven. Het pv van verdenking is een belangrijk document, waarop uiteenlopende soorten vorderingen en bevelen kunnen worden gebaseerd. hOvJ's hebben aangegeven dat het beoordelen van het pv van verdenking soms lastig kan zijn. Er zou kunnen worden afgesproken dat het pv van verdenking altijd door de OvJ moet worden beoordeeld en dat de hOvJ vervolgens de bevelen kan afgeven. Daarbij moet dan wel voldoende worden gewaarborgd dat pv's van verdenking snel kunnen worden beoordeeld, omdat anders de tijdwinst die het afgeven van bevelen door hOvJ's oplevert, verloren gaat. In langlopende onderzoeken waarin naar verwachting meer verstrekkingenbevelen zullen worden gedaan, zou eventueel kunnen worden afgesproken dat het eerste bevel bij de OvJ moet worden aangevraagd.

Een terugkerend thema tijdens de interviews was het gebrek aan uniformiteit. Het moet duidelijk zijn welke formulieren moeten worden gebruikt om de aanvraag te doen en het bevel af te geven en op welke manier deze dienen te worden ingevuld. Het moet ook duidelijk zijn of bij het pv van aanvraag bijlagen moeten worden meegestuurd, of in het pv van aanvraag naar een bijlage mag worden verwezen dan wel of alle relevante feiten en omstandigheden uit het pv van aanvraag zelf dienen te blijken. OvJ's die in de pilot vorderingen hebben beoordeeld, hebben aangegeven dat sommige vorderingen, in het bijzonder wanneer die door BOD-en zijn afgegeven, zeer uitgebreid zijn onderbouwd en dat met een minder uitvoerige onderbouwing had kunnen worden volstaan. Ook op het punt van de vereiste mate van onderbouwing zou het dus nuttig zijn om beleidsafspraken te maken.

18.7.2 Digitalisering

Aanbeveling 33: *Onderzoek op welke manier het proces tot aanvraag van vorderingen van gegevens efficiënter kan worden gemaakt.*

Aanvragen van vorderingen worden – in ieder geval bij enkele ketenpartners – digitaal opgesteld, vervolgens uitgeprint, nat ondertekend en ingescand. Wanneer een aanvraag moet worden aangepast, moet dit proces worden herhaald. Dit is niet efficiënt en niet noodzakelijk. Het verdient daarom aanbeveling om te gaan werken met elektronische handtekeningen, wat bij de politie inmiddels op grote schaal gebeurt ten aanzien van processen-verbaal in het algemeen.

In het kader van de digitalisering zou ook kunnen worden overwogen om niet langer te werken met losse aanvragen en vorderingen, maar met één document waarvan de aanvrager een deel kan invullen en de beslisser een deel kan invullen. Praktisch worden grote delen van aanvragen in vorderingen gekopieerd. Wanneer een aanvraag niet in orde is, wordt de vordering niet afgegeven met aanpassing van bepaalde aspecten, maar wordt een nieuwe aanvraag ingediend. Als de gegevens van de aanvraag min of meer overeenkomen met de gegevens van de vordering, is het mogelijk niet efficiënt om twee afzonderlijke documenten op te stellen. In de MvT bij het nieuwe Wetboek van Strafvordering is de mogelijkheid geopend van een werkwijze waarbij meer personen in hetzelfde document werken.³⁴⁵ Het geldende Wetboek van Strafvordering staat aan zo'n werkwijze overigens niet in de weg.

³⁴⁵ Kamerstukken II 2022/23, 36327, nr. 3, p. 378.

18.7.3 Opleiding en intervisie

Wanneer de bevoegdheid om vorderingen af te geven op grond van artikel 126nd en 126ne Sv, in het nieuwe wetboek aan aangewezen hOvJ's wordt toegekend, zal structureel moeten worden voorzien in een opleiding, in aanvulling op de bestaande opleiding tot hOvJ. Om de kwaliteit van de vorderingen te monitoren, zouden zaaks-OvJ's steekproefsgewijs vorderingen van hOvJ kunnen opvragen en de hOvJ's in intervisiesessies feedback kunnen geven.

18.8 Financiële uitvoeringsconsequenties

Wanneer ervoor wordt gekozen om hOvJ's bevoegd te maken om gegevens te vorderen, is het belangrijk dat deze worden opgeleid. Wanneer alle hOvJ's bevoegd worden gemaakt, want wij niet aanbevelen, zou de toepassing van de vorderingsbevoegdheden onderdeel moeten gaan uitmaken van de basisopleiding tot hOvJ. Wordt ervoor gekozen om alleen aangewezen hOvJ's bevoegd te maken, dan ligt het meer voor de hand om na de basisopleiding een specialisatieopleiding te creëren. Ten behoeve van de pilot is een opleiding ontwikkeld. Deze zou kunnen dienen als basis voor de specialisatieopleiding, die verder zal moeten worden ontwikkeld, omdat in het wetsvoorstel andere keuzes zijn gemaakt ten aanzien van de inrichting van de bevoegdheden dan in het huidige Wetboek van Strafvordering. Het ontwikkelen van de opleiding gaat gepaard met vrij geringe incidentele kosten. Het doceren en volgen van de opleiding levert structurele kosten op.

Wanneer hOvJ's bevoegdheden gaan uitoefenen die voorheen aan OvJ's voorbehouden waren, neemt de werklast bij de opsporingsdiensten toe. Het OM zal juist een lagere werklast hebben, omdat het minder vorderingen zal afgeven. Het ligt voor de hand dat deze verschuiving van de werklast tot uitdrukking komt in de toekenning van budgetten.

19 Subpilot beslagbevoegdheden

19.1 Nulmeting

19.1.1 *Uitvoering van nulmeting*

In de oorspronkelijke onderzoeksmethode was voorzien in meting van de doorlooptijd van het beslag. Het is echter niet mogelijk gebleken om een nulmeting op deze wijze uit te voeren (zie 15.3). In plaats daarvan is aan respondenten gevraagd naar hun ervaringen.

19.1.2 *Werkwijze*

Wanneer een voorwerp in beslag is genomen, wordt een kennisgeving van inbeslagneming opgemaakt. Het voorwerp wordt in beginsel op het politiebureau bewaard. Bij bepaalde voorwerpen, zoals levende dieren, is dat niet mogelijk. Daarvan wordt de bewaring aan een derde opgedragen. Als onderzoek aan een voorwerp moet worden verricht (bijv. om vast te stellen wat de inhoud van een pakket met wit poeder is), kan het nodig zijn om het voorwerp aan een andere instantie over te dragen. Het komt voor dat voorwerpen niet worden bewaard, maar worden verkocht (art. 117 Sv). Dat kan bijvoorbeeld aan de orde zijn bij een partij bederfelijke waren. De waarde van de voorwerpen wordt dan bepaald.

Wanneer er geen onderzoeksbelang meer is, kunnen in beslag genomen voorwerpen worden teruggegeven aan de beslagene (art. 116 lid 1 Sv) of, wanneer deze afstand heeft gedaan van het voorwerp, aan de rechthebbende (art. 116 lid 2 Sv). De hOvJ is bevoegd om daarover te beslissen. Veel voorwerpen waarvan geen afstand is gedaan, worden overgebracht naar het Beslaghuis, waarna deze door de Dienst Domeinen worden bewaard, in afwachting van een beslissing van de OvJ wat met de voorwerpen moet worden gedaan. Er gaat tijd overheen voordat het Beslaghuis voorwerpen bij het politiebureau heeft opgehaald. In de praktijk blijven veel voorwerpen die naar het Beslaghuis zouden kunnen worden overgebracht, op het politiebureau. Dat kan het geval zijn omdat de politie, die zelf bepaalt welke voorwerpen naar het Beslaghuis kunnen, geen goed overzicht heeft van de voorwerpen die kunnen worden overgebracht. Mogelijk blijven voorwerpen soms ook op het politiebureau omdat het dan eenvoudiger is om ze aan de rechthebbende te kunnen overdragen.

De OvJ kan op grond van artikel 116 lid 4 Sv beslissen om, in afwachting van een formele teruggave, een in beslag genomen voorwerp in bewaring te geven aan de rechthebbende als die bekend is. Daartoe wordt door het Beslaghuis een bewaarderscontract opgesteld, dat moet worden ondertekend door de bewaarder. De bewaring houdt concreet in dat de rechthebbende het voorwerp ter beschikking gesteld krijgt. Dat mag worden gebruikt, maar niet worden vervreemd. Om het voorwerp niet alleen materieel maar ook formeel te kunnen teruggeven, moet volgens artikel 116 lid 3 Sv een mededeling aan de beslagene worden gestuurd, waarin het voornemen tot teruggave wordt medegedeeld en waarin erop wordt gewezen dat de beslagene binnen 2 weken beklag kan indienen bij de rechtbank op grond van artikel 552a Sv.³⁴⁶ Dient de beslagene niet binnen de gestelde termijn beklag in of wordt

³⁴⁶ Wanneer een beslagene bekend is, bijvoorbeeld omdat een partij gestolen voorwerpen in een loods is aangetroffen zonder aanknopingspunten voor daderschap, wordt besloten tot teruggave zonder de procedure van artikel 116 lid 3 Sv te volgen. De gedachtegang die daarbij wordt gevolgd, is dat impliciet afstand is gedaan, doordat degenen die de voorwerpen heeft neergelegd, zich niet heeft

het beklag ongegrond verklaard, dan wordt het voorwerp formeel teruggegeven aan de rechthebbende.³⁴⁷ Om een voorwerp aan de rechthebbende in bewaring te kunnen geven of terug te kunnen geven moet het eerst vanuit het Beslaghuis worden overgebracht naar het politiebureau.

19.1.3 Doorlooptijd

Teruggave aan de rechthebbende wanneer geen afstand is gedaan door de beslagene, is alleen mogelijk wanneer de OvJ daarover heeft beslist. Het besluit om een voorwerp terug te geven, kan lang op zich laten wachten. Dat houdt volgens respondenten dikwijls verband met vele andere werkzaamheden van de OvJ, die vaak meer prioriteit hebben. Wanneer de OvJ heeft besloten dat een voorwerp in bewaring kan worden gegeven of kan worden teruggegeven aan de rechthebbende, kan er flink wat tijd overheen gaan voordat het voorwerp van het Beslaghuis is overgebracht naar het politiebureau. Vervolgens moet een afspraak worden gemaakt met de rechthebbende om het voorwerp op te halen. Teruggave aan de rechthebbende kan sneller worden gerealiseerd wanneer het voorwerp op het politiebureau is gebleven.

19.1.4 Werklast

Wanneer een in beslag genomen voorwerp waarvan geen afstand is gedaan, wordt teruggegeven aan de rechthebbende, zijn daarbij de volgende personen betrokken:

- De rechercheur die het OM verzoekt om het voorwerp in bewaring te geven;
- De OvJ (praktisch vaak een parketsecretaris of een andere OM-medewerker) die het verzoek beoordeelt;³⁴⁸
- De OvJ (praktisch een administratieve medewerker) die een bewaarderscontract opstelt;
- Het Beslaghuis dat het voorwerp naar het Politiebureau moet overbrengen;
- De rechercheur die een afspraak maakt met de rechthebbende voor de overdracht van het voorwerpen en die het bewaarderscontract laat ondertekenen;
- De OvJ (praktisch een administratieve medewerker) die een mededeling aan de beslagene doet van het voornemen tot teruggave en de mogelijkheid van het indienen van beklag;
- Het Beslaghuis dat de termijnen en beslissing van de rechtbank in de gaten houdt;
- De OvJ die beslist dat het voorwerp formeel wordt teruggegeven aan de rechthebbende en daarvan mededeling doet aan de rechthebbende en de beslagene.

Vanwege variatie in gevallen die zich kunnen voordoen, is het niet mogelijk om de werklast van het teruggeven van een voorwerp aan de rechthebbende in uren uit te drukken.

gemeld. Daarom wordt naar analogie van artikel 116 lid 2 sub c Sv gehandeld, wat praktisch betekent dat de voorwerpen kunnen worden verkocht of vernietigd. Hier is sprake van een leemte in de wetgeving. Artikel 2.7.26 lid 2 van het voorgestelde Wetboek van Strafvordering voorziet niet in een regeling voor de genoemde situatie. Het verdient aanbeveling van het wetsvoorstel op dit punt wordt aangepast.

³⁴⁷ Wanneer de verzekeraar inmiddels heeft uitgekeerd, wordt het in beslag genomen voorwerp niet aan de eigenaar, maar aan de verzekeraar overgedragen.

³⁴⁸ Wanneer het gaat om feiten waarop minder dan 6 jaar gevangenisstraf is gesteld, nemen de medewerkers die het beslag coördineren blijkens een interview vaak zelf de beslissingen.

19.1.5 *Kwaliteit*

Het komt geregeld voor dat voorwerpen die teruggegeven kunnen worden aan de rechthebbende, op het politiebureau blijven staan. Dat is onwenselijk. Het betreft volgens een respondent vaak e-bikes, waarbij de verzekeraar heeft uitgekeerd. In dat geval moet de e-bike niet worden teruggegeven aan de bestolene, maar aan de verzekeraar. Het uitblijven van teruggave heeft dan dus geen consequenties voor de bestolene.

Volgens een hOvJ komt het soms voor dat het OM fouten maakt in de procedure. Zo wordt een voorwerp soms teruggegeven aan een rechthebbende zonder dat de verdachte van het voornemen daartoe op de hoogte is gesteld. Daarbij merkte deze hOvJ op dat dit soms gebeurt omdat een voorwerp al maanden geleden in beslag is genomen zonder dat de verdachte daar bezwaar tegen heeft gemaakt. De verdachte had al die tijd de gelegenheid om beklag in te stellen tegen het beslag. Het sturen van een mededeling dat beklag kan worden ingediend zou slapende honden wakker kunnen maken.

19.2 Inrichting, uitvoering en bijstelling van de pilot

19.2.1 *Selectie van zaken en aantal zaken*

De toepassing van de bevoegdheden is niet beperkt tot bepaalde soorten zaken, strafbare feiten of verdachten.

Bij de BOD-en zijn de bevoegdheden met betrekking tot in beslag genomen voorwerpen van artikel 116 lid 3-4 Sv niet toegepast. Dat heeft te maken met het type zaken dat de BOD-en onderzoeken. Wanneer zaken in beslag worden genomen, gaat het vaak om bedrijfsadministratie, die vaak grotendeels digitaal is. Van de administratie wordt soms een kopie gemaakt die ten behoeve van de bedrijfsvoering aan de beslagene kan worden verstrekt. Teruggave van de in beslag genomen administratie is dan niet aan de orde. Heterdaadsituaties waarin een goed in beslag wordt genomen en kort daarna tot teruggave kan worden besloten, komen bij onderzoeken door de BOD-en nauwelijks voor. Bij de politie zijn de bevoegdheden tot inbewaringgeving en teruggave van in beslag genomen voorwerpen (op vrij kleine schaal) wel toegepast. Het aantal gevallen waarin dit is gebeurd, is niet bekend, omdat deze niet zijn geregistreerd.

19.2.2 *Inrichting en uitvoering van de pilot*

Werkwijze

De pilotbevoegdheden met betrekking tot beslag zijn bij de BOD-en niet toegepast. Bij de politie wel. De procedure die wordt gevolgd, is in grote lijnen gelijk aan de procedure die door het OM wordt gevolgd. Het is vooral een andere instantie die de beslissingen neemt en de formaliteiten afhandelt, namelijk de hOvJ. Wanneer de verdachte geen afstand heeft gedaan en er geen onderzoeksbelang (meer) is, wordt het in beslag genomen voorwerp vaak op grond van artikel 116 lid 4 Sv in bewaring gegeven aan de rechthebbende (als die bekend is). Daartoe wordt een bewaringscontract opgesteld, dat door de rechthebbende moet worden ondertekend. In het contract wordt duidelijk gemaakt dat het voorwerp wel mag worden gebruikt, maar niet mag worden vervreemd. Er wordt meestal een afspraak gemaakt met de rechthebbende om het contract op het politiebureau te ondertekenen, waarna het voorwerp wordt overgedragen. Een formele teruggave kost meer tijd. Daarvoor moet de procedure van artikel 116 lid 3 Sv namelijk worden gevolgd. Die houdt in dat aan de beslagene een brief wordt gestuurd waarin het voornemen tot teruggave wordt medegedeeld en

waarin wordt aangegeven dat beslagene binnen 2 weken beklag kan doen bij de rechtbank over dit voornemen, op grond van artikel 552a Sv. Het bewaarderscontract en de mededeling aan de verdachte worden aan het Beslaghuis gestuurd. Medewerkers van het Beslaghuis controleren of daadwerkelijk beklag is gedaan. De hOvJ kan dit in een systeem controleren. Een respondent van het OM heeft de indruk dat wanneer de procedure via het OM loopt, zelden daadwerkelijk beklag wordt gedaan. Wij hebben niet kunnen vaststellen hoe vaak beklag is gedaan in pilotzaken. Wanneer geen beklag is ingediend of dat beklag door de rechtbank ongegrond is verklaard, wordt het bewaarderscontract opgeheven en wordt het in beslag genomen voorwerp formeel teruggegeven aan de rechthebbende, die er op dat moment feitelijk al over beschikte. De rechthebbende ondertekent een bewijs van ontvangst.

Wanneer de beslagbevoegdheden door de hOvJ bij de politie worden toegepast, blijft het in beslag genomen voorwerp op het politiebureau, of het komt daar zelfs nooit aan. Dat is een groot verschil met de toepassing van de beslagbevoegdheden door het OM, omdat goederen daarbij dikwijls worden overgebracht naar het Beslaghuis, waardoor teruggave aan de rechthebbende minder snel kan worden gerealiseerd.

Er vindt in beginsel geen overleg met OM plaats over de toepassing van de pilotbevoegdheden.

Situaties waarin de bevoegdheden zijn toegepast

Sommige pilot-hOvJ's hebben de beslagbevoegdheden vaak toegepast. Het gaat daarbij meestal om de situatie dat een gestolen voorwerp als een fiets of een smartphone onder een verdachte wordt aangetroffen, terwijl de rechthebbende aangifte heeft gedaan. Als geen afstand wordt gedaan, kan dat voorwerp met een bewaarderscontract dan snel aan de rechthebbende worden teruggegeven. Bij dit soort goederen heeft de rechthebbende veel belang om de voorwerpen snel terug te kunnen krijgen.

In een pilotzaak waren vier velgen van een auto gestolen. De velgen zijn aangetroffen en in beslag genomen onder de verdachte. De verdachte deed geen afstand van de velgen. De aangever wilde zijn velgen terug. Daarom is een bewaarderscontract met de aangever overeengekomen, waarna de velgen feitelijk zijn teruggegeven. Aan de verdachte is een brief gestuurd waarin het voornemen tot teruggave werd medegedeeld. De verdachte heeft geen beklag gedaan. Toen de termijn van 2 weken was verstreken, is het bewaarderscontract opgeheven en zijn de velgen formeel teruggegeven aan de aangever.

In de aanloop naar de pilot had men de situatie voor ogen dat een winkeldief kort na de diefstal wordt aangehouden, waarbij de gestolen goederen in beslag worden genomen, waar de verdachte geen afstand van doet. De hOvJ's die wij hebben gesproken hebben die situatie niet meegemaakt. Het lijkt erop dat het – anders dan de veronderstelling tijdens de voorbereiding van de pilot was – weinig voorkomt dat na een betrapping op heterdaad geen afstand wordt gedaan. Ook worden de aangetroffen spullen niet altijd in beslag genomen, waardoor ze door iedere opsporingsambtenaar zonder formaliteiten aan de winkel kunnen worden teruggegeven.

Een hOvJ vertelde dat hij de pilotbevoegdheden heeft toegepast in een geval waarbij landbouwwerktuigen waren gestolen. Na een achtervolging werd een aanhangwagen met daarop de gestolen werktuigen, in een weiland aangetroffen. Het was duidelijk wie de rechthebbende was. Omdat geen beslagene bekend was, kon geen mededeling aan de beslagene worden gedaan op grond van artikel 116 lid 3 Sv. De gestolen werktuigen zijn desondanks aan de boer teruggegeven. In het Landelijk beslagoverleg is deze casus besproken. Daar werd aangegeven dat de werktuigen beter niet in beslag hadden kunnen worden genomen. Over deze

situatie hebben wij een beslagexpert van het Functioneel Parket bevestigd. Deze gaf aan het redelijk is om ervan uit te gaan dat degene die – onder omstandigheden die wijzen op diefstal – voorwerpen achterlaat, daarmee afstand doet van die voorwerpen. Dat is bijvoorbeeld ook het geval ten aanzien van een schroevendraaier die op de plaats van een inbraak wordt aangetroffen. In de casus met de landbouwvoertuigen konden deze dus worden teruggegeven aan de boer op grond van artikel 116 lid 2 Sv.

Al dan niet op afstand

Ten aanzien van de beslagbevoegdheden is het al dan niet betrokken zijn bij de zaak geen wenselijk punt van aandacht geweest bij de uitvoering van de pilot. Wanneer in beslag genomen voorwerpen kort nadat een strafbaar feit is begaan worden teruggegeven, is er nog geen onderzoeksteam geformeerd. Meestal is de hOvJ die de beslissing neemt over de voorwerpen een andere opsporingsambtenaar dan degenen die de voorwerpen in beslag heeft genomen. Dat hangt ook samen met het beperkte aantal hOvJ's dat bevoegd is om in pilot beslissingen te nemen.

Beslissing door OvJ genomen

Beslagbeslissingen zijn onder de pilot geregeld door de OvJ genomen. Daarvoor zijn in interviews de volgende redenen gegeven:

- De aanvrager van de beslissing was niet bekend met de pilotbevoegdheden.
- De aanvrager van de beslissing wist niet wie welke hOvJ was aangewezen in de pilot.
- De verwachting was dat de OvJ de beslissing tot inbewaringgeving of teruggave zou nemen, terwijl de hOvJ mogelijk anders zou beslissen.

De laatstgenoemde reden heeft als achtergrond dat hOvJ's volgens aanvragers dikwijls heel kritisch zijn en in geval van twijfel niet tot inbewaringgeving of teruggave besluiten. Zij willen de bevoegdheden graag behouden en willen daarom laten zien dat die bij hen in goede handen zijn. OvJ's zijn soms – vooral als ze meer ervaren zijn – eerder geneigd om voorwerpen in bewaring te geven of terug te geven aan de rechthebbende. Wanneer dit van een OvJ bekend is, kan dit een reden zijn om deze OvJ te benaderen in plaats van een pilot-hOvJ.

19.2.3 *Voldaan aan randvoorwaarden evaluatiekader?*

Er is grotendeels voldaan aan de randvoorwaarden voor de start van de pilot die in het evaluatiekader dat AEF heeft opgesteld, zijn genoemd:

- De wettelijke normering is in acht genomen.
- Er is voorzien in opleiding, intervisie, coaching van de hOvJ's en in overleg over de inzet van de pilotbevoegdheden met het OM. In de opleiding is echter weinig aandacht besteed aan de beslagbevoegdheden.
- Er zijn voldoende hOvJ's aangewezen om de pilotbevoegdheden uit te voeren.³⁴⁹

19.2.4 *Bijstelling van de pilotwerkwijze*

Deze subpilot is na de start ervan niet anders ingericht.

³⁴⁹ AEF 2021.

19.3 Resultaten, effecten en waardering

In 19.2 is beschreven op welke manier de pilot hOvJ is ingericht en feitelijk is uitgevoerd. In deze paragraaf worden de resultaten en effecten van de pilot in termen van de evaluatiecriteria besproken. De basis voor de gehanteerde criteria is gelegd in het rapport dat AEF heeft uitgebracht ter voorbereiding van de evaluatie.³⁵⁰ De in dat rapport voorgestelde criteria zijn soms geherformuleerd.

19.3.1 *Kwaliteit besluitvorming*

De kwaliteit van de besluitvorming door hOvJ's is ter zake van de beslagbevoegdheden niet onderzocht door beslissingen te laten beoordelen door OvJ's. OvJ's die wij hebben geïnterviewd gaven aan dat hOvJ's in staat zouden moeten zijn om de beslissingen te nemen. De materie is niet bijzonder complex, maar wel vrij onbekend onder veel hOvJ's.

19.3.2 *Kwaliteit procedure en rechtswaarborgen*

De procedurele en de rechtswaarborgen die daarbij in acht worden genomen in geval van toepassing van artikel 116 lid 3 en 4 Sv, zijn niet anders wanneer de hOvJ beslist dan wanneer de OvJ beslist. Bij de waarborgen gaat het om waarborgen dat een in beslag genomen voorwerp alleen aan een rechthebbende wordt teruggegeven. Om dat te bewerkstelligen wordt in het bewaarderscontract aangegeven dat het in bewaring gegeven voorwerp niet mag worden vervreemd en wordt het voornemen tot formele teruggave aan de beslagene medegedeeld, waarbij moeite wordt gedaan om te bewerkstelligen dat de verdachte daadwerkelijk op de hoogte raakt van die mededeling.

19.3.3 *Doorlooptijden*

Als de hOvJ beslist over in beslag genomen voorwerpen waarvan geen afstand is gedaan, kan de rechthebbende zijn spullen veel eerder terugkrijgen dan wanneer de OvJ daarover moet beslissen. Er is vooral toegevoegde waarde in gevallen waarin nader onderzoek niet noodzakelijk is. Wanneer aangifte is gedaan van diefstal van boormachines bij een aannemersbedrijf en deze boormachines in een loods worden aangetroffen, zonder dat een verdachte in beeld is, kunnen deze direct aan de aangever in bewaring worden gegeven zodra het (sporen)onderzoek daaraan is afgerond. De rechthebbende mag de boormachines dan, in afwachting van teruggave, weliswaar niet vervreemden, maar wel gebruiken. Daarvoor moet wel een bewaarderscontract worden ondertekend. Hier wordt ten eerste tijdswinst geboekt doordat geen beslissing van een OvJ vereist is. OvJ's hebben het druk en zijn vaak bezig met zaken die hogere prioriteit hebben. Daardoor blijven aanvragen om in beslag genomen voorwerpen in bewaring te geven, liggen. Ten tweede is er tijdswinst omdat voorwerpen die door de politie (feitelijk) kunnen worden teruggegeven, niet naar het Beslaghuis zullen worden overgebracht en dus ook niet eerst van het Beslaghuis teruggebracht hoeven te worden naar het politiebureau voordat zij aan de rechthebbende kunnen worden overgedragen.

Een aanzienlijke beperking in de looptijd van het beslag kan ook worden gerealiseerd wanneer sprake is van heterdaadsituaties. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan spullen die in een supermarkt zijn gestolen, waarna de verdachte wordt aangehouden. De gestolen

³⁵⁰ AEF 2021.

spullen worden onder de verdachte aangetroffen. Daarvan worden foto's gemaakt. De verdachte doet geen afstand. Het is dan niet meer nodig om de in beslag genomen goederen beschikbaar te hebben voor het opsporingsonderzoek. Deze kunnen dan direct worden terugggegeven aan de supermarkt. De politieambtenaar kan ter plaatse met een hOvJ bellen die toestemming geeft tot inbewaringgeving van de goederen. Daarvoor moet weliswaar een bewaarderscontract worden opgemaakt, maar dat zou via het elektronische device dat de agent bij zich draagt, direct kunnen worden opgemaakt. Het bellen met de OvJ zou in zo'n situatie weliswaar denkbaar zijn, maar ligt minder voor de hand, omdat men de OvJ niet telefonisch wil lastigvallen met een beslagbeslissing. Het is ook de vraag welke OvJ dan moet worden gebeld, aangezien er (nog) geen zaaks-OvJ betrokken is. Wanneer een aanvraag tot inbewaringgeving bij de OvJ moet worden gedaan, kan de teruggave weken duren, terwijl de hOvJ de teruggave ter plekke kan regelen.

Het snel na inbeslagneming kunnen gebruiken van een in beslag genomen voorwerp kan voor rechthebbenden van groot belang zijn. Door een snelle teruggave kan de schade bij de rechthebbende beperkt worden. Een eenvoudig voorbeeld kan dit duidelijk maken. Wanneer een fiets van een scholier is gestolen en deze een dag later wordt teruggevonden, is het voor de scholier belangrijk om de fiets snel terug te krijgen wanneer deze dagelijks wordt gebruikt om naar school te fietsen. Wordt de fiets niet snel terugggegeven, dan zal zullen mogelijk kosten moeten worden gemaakt voor het kopen van een andere fiets. Als de gestolen fiets wordt terugggegeven, kan één van de fietsen weer worden verkocht, maar dat zal per saldo verlies opleveren, terwijl energie moet worden gestoken in de verkoop. De kosten die de rechthebbende moet maken, kunnen flink oplopen, bijvoorbeeld wanneer een ondernemer dure gestolen apparatuur moet vervangen door deze te kopen of te huren.

De formele teruggave zou nog sneller kunnen worden gerealiseerd wanneer de termijn van 14 dagen waarin de beslagene beklag kan doen, niet in acht zou hoeven te worden genomen. Het komt ons echter onverstandig voor om het eventuele beklag niet af te wachten, omdat moet worden voorkomen dat een goed dat formeel is terugggegeven alsnog moet worden afgestaan, omdat het beklag van de beslagene gegrond wordt verklaard. De 14-dagen-termijn lijkt vooral impact te hebben als de in beslag genomen voorwerpen toebehoren aan een winkel en bestemd zijn om te worden verkocht. Dat is niet toegelaten wanneer zij in bewaring worden gegeven. Als het bederfelijke waren betreft is het mogelijk dat deze na 14 dagen niet meer kan worden verkocht.

Er is een werkwijze mogelijk waardoor dit probleem niet optreedt. De bevoegdheden van artikel 116 Sv zijn alleen van toepassing wanneer een voorwerp in beslag is genomen. Opsporingsambtenaren lijken soms van opvatting te zijn dat gestolen voorwerpen die onder een verdachte worden aangetroffen, altijd in beslag moeten worden genomen. Wanneer de voorwerpen niet nader hoeven te worden onderzocht, zoals in geval van diefstal uit een supermarkt vaak het geval zal zijn, dient inbeslagneming echter geen doel. Inbeslagneming is in dat geval zelfs bezwaarlijk, omdat na inbeslagneming de regels van het Wetboek van Strafvordering moeten worden gevolgd. Die brengen mee dat een kennisgeving van inbeslagneming moet worden opgemaakt en moet worden ingestuurd aan de OvJ en dat teruggave ingeval geen afstand is gedaan alleen mogelijk is met inachtneming van de formaliteiten van artikel 116 lid 3 en 4 Sv. In vermoedelijk veel situaties kunnen gestolen voorwerpen worden terugggegeven zonder dat deze in beslag worden genomen. Sommige respondenten hebben aangegeven dat voorwerpen na ontdekking op heterdaad in de huidige praktijk al niet altijd in beslag worden genomen.

19.3.4 *Werklast*

Er is sprake van een verschuiving van de werklast, doordat de beslissing niet door het OM, maar door de politie wordt genomen en vooral ook dat de administratieve afhandeling voor rekening van de politie komt. Er moet een bewaarderscontract worden opgesteld. Dat kost niet veel tijd (ongeveer 10 minuten), omdat er een standaardcontract beschikbaar is, waarin alleen de relevante gegevens hoeven te worden ingevuld. Het contract moet worden ondertekend door de rechthebbende. Daarvoor moet een afspraak worden gemaakt. Praktisch wordt het contract direct voorafgaand aan de overdracht van het voorwerp ondertekend. Voor een formele teruggave van het voorwerp, moet de procedure van artikel 116 lid 3 Sv worden gevolgd. Op grond daarvan moet een brief aan de verdachte worden opgesteld (als die bekend is) waarin het voornemen tot teruggave wordt vermeld en wordt gewezen op de mogelijkheid om daarover te klagen bij de rechtbank. Deze brief wordt in een live contact aan de verdachte worden overhandigd, om er zeker van te zijn dat hij deze heeft ontvangen.³⁵¹ Vervolgens moet na het verlopen van de termijn van veertien dagen worden gecontroleerd of beklag is gedaan. Dat wordt gedaan door het Beslaghuis.³⁵² Is geen beklag gedaan of is dat ongegrond verklaard, dan moet nog een brief worden gestuurd aan de rechthebbende en aan de verdachte dat het goed (formeel) wordt teruggegeven aan de rechthebbende. Opgeteld leveren al deze handelingen een tijdsbeslag op van naar schatting 1 tot 1,5 uur.

Deze extra tijd levert extra werklast op voor de politie. De hOVJ's die de pilotbevoegdheden hebben toegepast, vinden die extra werklast echter acceptabel, omdat met de pilotwerkwijze de rechthebbende zijn spullen veel sneller terug kan krijgen.

Wanneer de werklast bij het OM en de politie samen wordt gezien, kan worden geconstateerd dat die werklast bij de pilotwerkwijze kleiner is dan bij de reguliere werkwijze. Ten aanzien van sommige werkzaamheden is alleen sprake van een verschuiving van de werklast. Er zijn echter ook werkzaamheden die niet meer hoeven te worden uitgevoerd, in het bijzonder het overbrengen van in beslag genomen voorwerpen tussen het Beslaghuis en het politiebureau en alle formaliteiten die daarbij komen kijken.

19.3.5 *Kosten*

De werklastverschuiving tussen de politie en het OM, gaat gepaard met een kosteneffect. Dit effect is in dit onderzoek niet op geld gewaardeerd. De pilotwerkwijze lijkt geen extra materiële kosten op te leveren voor de politie. Er zal een kostenbesparing kunnen worden gerealiseerd wanneer voorwerpen niet naar het Beslaghuis hoeven te worden gebracht en daarna weer naar het politiebureau om ze aan de rechthebbende te kunnen overdragen.

³⁵¹ Uit de wettelijke regeling volgt niet dat de brief in persoon moet worden uitgereikt, maar het is wel van belang dat wordt vastgesteld dat de verdachte de brief heeft ontvangen. Op die manier kan worden voorkomen dat een voorwerp dat aan de verdachte toebehoort, aan een ander wordt gegeven, terwijl de verdachte niet op de hoogte was van de voorgenomen teruggave en daarover dus ook niet heeft geklaagd. wat ons betreft zou werken met een aangetekende brief ook mogelijk zijn, maar van die mogelijkheid lijkt geen gebruik te worden gemaakt.

³⁵² Praktisch wordt pas na 3 weken vastgesteld of beklag is ingesteld, om discussies te voorkomen of wel of niet binnen 2 weken is geklaagd.

19.4 Conclusie: verbetering strafvordering?

Conclusie:

Het levert een verbetering van de strafvordering op wanneer beslissingen over in beslag genomen voorwerpen waarvan geen afstand is gedaan, door hOvJ's mogen worden genomen. De bevoegdheid kan aan alle hOvJ's worden toegekend.

Het grote voordeel van beslissingen door hOvJ's over de teruggave van in beslag genomen voorwerpen waarvan geen afstand is gedaan, is dat rechthebbenden hun (vaak gestolen) eigendommen veel sneller terug kunnen krijgen dan wanneer de OvJ daarover moet beslissen. Wanneer de teruggave langer op zich laat wachten, gaat dit dikwijls gepaard met kosten voor de rechthebbende, omdat deze de in beslag genomen voorwerpen moet vervangen door nieuwe voorwerpen te kopen of vervangende voorwerpen te huren. De schade als gevolg van het strafbare feit neemt daardoor toe, terwijl dat eenvoudig kan worden voorkomen door de voorwerpen in bewaring te geven aan de rechthebbende zodra dat mogelijk is.

Wij hebben geen zicht gekregen op de kwaliteit van de beslissingen die door hOvJ's zijn genomen, maar hebben geen indicaties dat hOvJ's niet voldoende in staat zijn om beslissingen over in beslag genomen voorwerpen te nemen wanneer geen afstand is gedaan. De bevoegdheden van artikel 116 lid 1 en 2 Sv kwamen al toe aan hOvJ's. Wanneer geen afstand is gedaan, moeten andere formaliteiten in acht worden genomen voordat een voorwerp kan worden teruggegeven. Zo moet een bewaarderscontract worden opgesteld als de rechthebbende het voorwerp in bewaring krijgt en moet de beslagene in kennis worden gesteld van het voornemen van (formele) teruggave. Deze formaliteiten zijn niet bijzonder complex. Er wordt gewerkt met standaard bewaarderscontracten. Die kan de hOvJ standaard bij zich dragen op zijn elektronische device. Op die manier kan ook kort na een diefstal op straat een bewaarderscontract worden ondertekend door de rechthebbende. Ook voor de mededeling aan de beslagene wordt een modelbrief gebruikt.

De bevoegdheden van artikel 116 lid 3-4 Sv zijn iets ingrijpender dan die van artikel 116 lid 1-2 Sv, omdat een voorwerp aan een ander dan de beslagene wordt gegeven, terwijl de beslagene zijn aanspraak op dat voorwerp niet heeft prijsgegeven. Het is daardoor mogelijk dat een voorwerp dat een beslagene zelf toebehoort, aan een ander wordt gegeven. Tegelijk is de potentiële inbreuk op het eigendomsrecht van de beslagene beperkt, omdat die kan worden hersteld. Ten opzichte van de andere bevoegdheden die aan de hOvJ toekomen, past toekenning van de bevoegdheden van artikel 116 lid 3-4 Sv aan de hOvJ goed.

Alle respondenten, ook de twee OvJ's die wij hierover hebben gesproken, zijn van opvatting dat het wenselijk is om de bevoegdheden van artikel 116 lid 3-4 Sv aan de hOvJ toe te bedelen. De opvattingen onder respondenten over de vraag of alle hOvJ's deze bevoegdheid zouden moeten krijgen of alleen aangewezen hOvJ's lopen uiteen. Sommige hOvJ's denken dat niet al hun collega's goed in staat zijn om deze bevoegdheden toe te passen. De reden daarvoor lijkt vooral gelegen te zijn in onbekendheid met de regels en de toepassing daarvan. Dat lijkt te kunnen worden opgelost door de opleiding op dit punt uit te breiden. De meeste respondenten zijn van opvatting dat alle hOvJ's deze bevoegdheden zouden moeten krijgen. Een daarvoor genoemde reden is dat daardoor sneller beslissingen kunnen worden genomen. Als voorbeeld is het geval genoemd waarbij iemand zijn gestolen fiets op straat

tegenkomt en de politie belt die ter plaatse komt.³⁵³ De fiets zou dan meteen in bewaring kunnen worden gegeven aan de rechthebbende.³⁵⁴ Voor teruggave moet duidelijk zijn dat geen onderzoeksbelang meer bestaat. Verder moet voldoende aannemelijk worden dat de fiets daadwerkelijk toebehoort aan de persoon die zich als rechthebbende presenteert. Complicerend daarbij kan zijn dat de fiets inmiddels is verkocht aan iemand die niet hoefde te vermoeden dat de fiets van misdrijf afkomstig was. Wanneer in het genoemde geval geen onderzoek wordt verricht, is het ten slotte de vraag waarom de fiets in beslag zou moeten worden genomen. Wanneer dat niet gebeurt, kan de fiets direct (formeel) worden teruggegeven.

Het bovenstaande leidt tot de conclusie dat het aan te bevelen is om de bevoegdheden met betrekking tot teruggave van in beslag genomen voorwerpen waarvan geen afstand is gedaan, toe te kennen aan de hOvJ en niet alleen aan aangewezen hOvJ's. Naast de hOvJ blijft de OvJ bevoegd. Er zouden beleidsmatige afspraken kunnen worden gemaakt over gevallen waarin de OvJ geacht wordt de beslissing te nemen. Een geïnterviewde OvJ opperde de mogelijkheid om in geval van voorwerpen met een hoge waarde de OvJ te laten beslissen.

Opvatting van Landelijk Overleg van beslag-OvJ's

Naar aanleiding van een evaluatiebijeenkomst, waarbij de voorlopige onderzoeksbevindingen aan de bij de pilot betrokken ketenpartners zijn gepresenteerd, hebben wij per e-mail een bericht ontvangen van een medewerker van het Wetenschappelijk Bureau van het OM, waarin is aangegeven dat OvJ's met beslag in hun portefeuille, die zijn verenigd in het Landelijk Overleg van beslag-OvJ's, geen voorstander zijn van toekenning van de beslagbevoegdheden aan hOvJ's. Daarvoor worden twee argumenten genoemd. Ten eerste moet voorzichtig worden omgegaan met het eigendomsrecht. Ten tweede wordt het als onwenselijk beschouwd wanneer de regiefunctie van het OM over het beslag wegvalt. In de mail is niet aangegeven waarom hOvJ's niet voldoende in staat zouden zijn om beslissingen met betrekking tot het eigendomsrecht te nemen en ook niet waarom regie van het OM over het beslag in alle gevallen noodzakelijk wordt geacht. Het is vanwege de datum waarop dit rapport moest worden opgeleverd niet mogelijk geweest om zelf te spreken met vertegenwoordigers van het Landelijk Overleg. Daarom volstaan wij met het vermelden van de opvatting van de beslag-OvJ's. Wij merken wel op dat uit interviews met politieambtenaren is gebleken dat de regie van het OM over het beslag in de huidige praktijk niet zelden tekortschiet, waardoor grote hoeveelheden in beslag genomen voorwerpen soms maandenlang op het politiebureau blijven staan.

In de e-mail worden verder twee oplossingen genoemd die zouden kunnen bijdragen aan een snellere teruggave van voorwerpen aan rechthebbenden. Ten eerste kan worden bevorderd dat in heterdaadsituaties voorwerpen vaker niet in beslag worden genomen, bijvoorbeeld door hierover aanwijzingen te geven in een instructie.³⁵⁵ Ten tweede zou de

³⁵³ De fiets zal dan op slot staan, omdat de eigenaar van de fiets die anders gewoon mee kan nemen zonder de politie te informeren.

³⁵⁴ Wij vermoeden overigens dat dit geval zich zelden zal voordoen. Vaak zal het niet hOvJ zijn die ter plaatse komt, maar een andere opsporingsambtenaar. Vervolgens kan een hOvJ wel snel een beslissing nemen over het beslag. Wanneer in het genoemde geval geen onderzoek wordt verricht, is het de vraag waarom de fiets in beslag zou moeten worden genomen. Wanneer dat niet gebeurt, kan de fiets direct (formeel) worden teruggegeven.

³⁵⁵ Onze indruk is dat in de huidige praktijk voorwerpen al geregeld niet beslag worden genomen bij heterdaadsituaties.

formulering van de afstand op de afstandsverklaring kunnen worden aangepast, waardoor beslaggenen mogelijk vaker bereid zullen zijn om afstand te doen. Wij merken op dat hierdoor mogelijk weliswaar in minder gevallen zal moeten worden beslist over teruggave van in beslag genomen voorwerpen waarvan geen afstand is gedaan, maar dat hiermee geen oplossing wordt geboden voor de – ook dan vermoedelijk vaak voorkomende – gevallen waarin wél in beslag genomen voorwerpen waarvan geen afstand is gedaan, kunnen worden teruggegeven aan rechthebbenden. Juist in die gevallen is de toegevoegde waarde van beslissingen van hOvJ's gebleken, omdat voorwerpen aanmerkelijk sneller aan rechthebbenden kunnen worden teruggegeven wanneer de hOvJ beslist.

19.5 Aanbevelingen tot aanpassing werkwijze pilot

Er zijn geen redenen gebleken op grond waarvan het aan te bevelen is om de werkwijze van de pilot te wijzigen. Die werkwijze is gebaseerd op de wettelijke regeling die ook op OvJ's van toepassing is. Anders dan op grond van artikel 570 Sv, waarin is bepaald dat alleen aangewezen hOvJ's bevoegd zijn, kunnen alle hOvJ's bevoegd worden gemaakt tot toepassing van de bevoegdheden in verband met het teruggeven van in beslag genomen voorwerpen waarvan geen afstand is gedaan.

19.6 Wenselijkheid van aanpassing of aanvulling wettelijke regeling

Aanbeveling 34: *Voeg de hOvJ als bevoegde autoriteit tot het nemen van beslissingen over in beslag genomen voorwerpen toe aan artikel 2.7.26 leden 2, 3 en 4.*

In het wetsvoorstel zijn de bevoegdheden die nu in artikel 116 Sv zijn geregeld, ondergebracht in de artikelen 2.7.25-2.7.27. In artikel 2.7.26 zijn hOvJ's nog niet bevoegd verklaard tot toepassing van de bevoegdheden in geval geen afstand van voorwerpen is gedaan. Wanneer de aanbeveling wordt overgenomen om de hOvJ bevoegd te maken om te beslissen in geval geen afstand van een in beslag genomen voorwerp is gedaan, hoeft alleen de hOvJ als bevoegde functionaris te worden toegevoegd aan artikel 2.7.26 leden 2, 3 en 4.

Aanbeveling 35: *Verruim de reikwijdte van artikel 2.7.27 lid 2 zodat de hOvJ in meer gevallen bevoegd wordt om te beslissen tot vernietiging van voorwerpen waarvan evident is dat deze moeten worden onttrokken aan het verkeer.*

In beginsel ziet dit onderzoek alleen op de vraag of de bestaande bevoegdheden aan de hOvJ kunnen worden toegekend. Wij veroorloven het ons toch om een opmerking te maken over de voorgestelde wettelijke regeling. Daarin wordt de hOvJ bevoegd gemaakt om te beslissen dat een kleine hoeveelheid in beslag genomen drugs wordt vernietigd wanneer daarvan geen afstand is gedaan en de verdachte niet voor dit feit wordt vervolgd (art. 2.7.27 lid 2). Dit is blijkens interviews een welkome aanvulling op de bevoegdheden van de hOvJ, die onder de pilot niet bevoegd is om tot vernietiging te beslissen.³⁵⁶ Volgens de huidige regeling is alleen

³⁵⁶ In art. 116 lid 3 Sv wordt namelijk bepaald dat buiten het geval van afstand kan worden gehandeld conform artikel 116 lid 2 sub a en b Sv als aan de genoemde voorwaarden is voldaan. Artikel 116 lid 2 sub c, op grond waarvan vernietiging – formeel: handelen als ware het voorwerp is onttrokken aan het verkeer – mogelijk is, is hierbij uitgesloten.

de OvJ bevoegd om hierover te beslissen, op grond van artikel 117 Sv.³⁵⁷ Artikel 2.7.27 lid 2 heeft een beperktere reikwijdte dan artikel 117 Sv. De hOvJ wordt daarin alleen bevoegd gemaakt tot het nemen van beslissingen ten aanzien van geringe hoeveelheden verdovende middelen. Voor andere soorten voorwerpen blijft volgens het wetsvoorstel alleen de OvJ bevoegd. In de MvT wordt niet aangegeven waarom daarvoor is gekozen. Het komt ons wenselijk voor om de nieuwe bepaling ruimer te formuleren, waardoor de hOvJ ook ten aanzien van andere soorten voorwerpen waarvan evident is dat deze moeten worden onttrokken aan het verkeer, kan beslissen dat de voorwerpen worden vernietigd. Hierbij zou bijvoorbeeld kunnen gedacht aan illegaal vuurwerk of een verboden wapen. Wanneer nog onderzoek aan voorwerpen moet worden uitgevoerd, is vernietiging uiteraard niet aan de orde.

Aanbeveling 36: *Wijzig artikel 2.7.26 lid 2 zodanig dat daaruit duidelijk wordt dat alleen een brief aan de beslagene waarin het voornemen tot teruggave van een in beslag genomen voorwerp wordt medegedeeld, hoeft te worden gestuurd wanneer dat redelijkerwijs mogelijk is.*

In artikel 2.7.26 lid 2 is bepaald dat de teruggave van een in beslag genomen voorwerp waarvan geen afstand is gedaan, kan worden bevolen, mits de beslagene, die van het voornemen tot teruggave op de hoogte is gesteld, geen beklag heeft ingesteld tegen dat voornemen of het beklag ongegrond is verklaard. Deze bepaling komt overeen met artikel 116 lid 3 Sv. In de bepaling wordt ervan uitgegaan dat de beslagene op de hoogte kan worden gesteld. Dat is echter lang niet altijd het geval. In de praktijk worden voorwerpen teruggegeven wanneer onbekend is waar de beslagene kan worden bereikt, omdat het dan onmogelijk is om aan de wettelijke voorwaarde te voldoen. Het zou echter beter zijn als de wettelijke bepaling in overeenstemming zou worden gebracht met de realiteit. Hiertoe zou de frase 'voor zover dit redelijkerwijs mogelijk is' aan de bepaling kunnen worden toegevoegd.

19.7 Flankerend beleid

De pilotbevoegdheden lijken vrij weinig toegepast te zijn. Dat lijkt voor een deel samen te hangen met onbekendheid met de pilotbevoegdheden bij onderzoeksteams. Daardoor worden OvJ's benaderd om beslissingen te nemen hoewel hOvJ's daartoe bevoegd zouden zijn. hOvJ's hebben echter ook aangegeven dat vrij veel collega's weinig kennis lijken te hebben van de bevoegdheden met betrekking tot in beslag genomen voorwerpen, waaronder die van artikel 116 lid 3-4 Sv. Daardoor zijn zij huiverig om die bevoegdheden toe te passen. Volgens geïnterviewde hOvJ's kwam het onderdeel beslag in de opleiding ten behoeve van de pilot zeer summier aan bod. Wanneer de bevoegdheden onder het nieuwe wetboek aan hOvJ's worden toegekend, is het belangrijk dat daar in de opleiding voldoende aandacht aan wordt besteed.

³⁵⁷ Wordt de verdachte niet vervolgd, dan moet de OvJ naar geldend recht op grond van artikel 552f jo. 36 lid 1 sub 4 Sv bij de raadkamer vorderen dat het voorwerp aan het verkeer wordt onttrokken. Wanneer een verdachte wel wordt vervolgd, kunnen voorwerpen (zoals een partij drugs) worden vernietigd op grond van artikel 117 Sv, wat als een beheerdersbeslissing wordt gezien. In dat geval moeten deze op de beslaglijst komen te staan, waarna de rechtbank (zie bijv. HR 14 mei 2024, ECLI:NL:HR:2024:691, r.o. 2.6) dan wel de OvJ bij strafbeschikking er een formele beslissing over moet nemen. Deze procedure wijzigt onder het komende recht niet wezenlijk.

19.8 Financiële uitvoeringsconsequenties

Wanneer ervoor wordt gekozen om alle hOvJ's bevoegd te maken beslissingen over terug-gave van in beslag genomen voorwerpen te nemen wanneer de beslagene geen afstand heeft gedaan, is het belangrijk dat hieraan voldoende aandacht wordt besteed in de opleiding tot hOvJ. Dit impliceert dat de opleiding moet worden aangepast, wat gepaard gaat met enige kosten. Het volgen van de opleiding levert geen extra kosten op, omdat opsporingsambte-naren deze opleiding toch al moeten volgen als zij hOvJ willen worden.

Wanneer hOvJ's bevoegdheden gaan uitoefenen die voorheen aan OvJ's voorbehouden wa-ren, neemt de werklast bij de opsporingsdiensten toe. Het OM zal juist een lagere werklast hebben, omdat het minder vorderingen zal afgeven. Het ligt voor de hand dat deze verschui-ving van de werklast tot uitdrukking komt in de toekenning van budgetten.

Er zal vermoedelijk sprake zijn van een structurele kostenbesparing wanneer hOvJ's bevoegd worden gemaakt, omdat daardoor minder voorwerpen opgeslagen hoeven te worden door de politie en het Beslaghuis minder betrokken kan zijn.

20 Conclusies en aanbevelingen

20.1 BOB-bevoegdheden

Juridisch kader

Bijzondere opsporingsbevoegdheden komen op grond van het huidige Wetboek van Strafvordering als uitgangspunt alleen toe aan OvJ's. Op dit uitgangspunt zijn inmiddels echter uitzonderingen gemaakt. Zo mogen opsporingsambtenaren camerabeelden vorderen. Bij de Innovatiewet Strafvordering is artikel 570 Sv ingevoerd, waarin is bepaald dat aangewezen hOvJ's bevoegd zijn om bepaalde BOB-bevoegdheden uit te oefenen. Het gaat om het vorderen van bepaalde soorten gegevens en om de inzet van de IMSI-catcher.

Doel pilot

Het doel van de pilot is om te onderzoeken of het doelmatiger is om hOvJ's bepaalde BOB-bevoegdheden te laten uitoefenen, met behoud van kwaliteit en waarborgen.

Inrichting en uitvoering

Er zijn hOvJ's bij de politie en de vier BOD-en aangewezen om de BOB-bevoegdheden toe te passen. Deze hOvJ's hebben daartoe een opleiding gevolgd. Het is weinig voorgekomen dat een hOvJ heeft besloten om de IMSI-catcher in te zetten. Wel zijn vaak gegevens door hOvJ's gevorderd, verreweg het vaakst op grond van artikel 126nd Sv. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om banktransacties. Voordat een vordering wordt aangevraagd, overlegt de aanvragende opsporingsambtenaar doorgaans met de hOvJ. Wanneer de hOvJ ermee instemt dat de vordering wordt gedaan, maakt de opsporingsambtenaar een pv van aanvraag op. Dit wordt samen met het pv van verdenking aan de hOvJ gestuurd. Deze beoordeelt de aanvraag en maakt de vordering op.

De opsporingsambtenaren en hOvJ's waarderen de procedure zeer positief. Het wordt als een groot voordeel gezien dat de lijnen kort zijn, omdat de hOvJ werkzaam is binnen dezelfde organisatie. Daardoor is de drempel voor overleg lager dan wanneer de vordering bij het OM moet worden aangevraagd. Een ander belangrijk voordeel is de beslissnelheid. Wanneer een vordering door de OvJ wordt aangevraagd, duurt het bij het arrondissementsparket vaak ongeveer 1-2 weken voordat de vordering is afgegeven. Geeft de hOvJ de vordering af, dan wordt die meestal op de dag van de aanvraag afgegeven. De snelheid kan relevant zijn voor de waarheidsvinding, omdat het tijdverloop ervoor kan zorgen dat bepaalde opsporingshandelingen, zoals het opvragen van camerabeelden, niet meer succesvol kunnen worden uitgevoerd. Bij het functioneel parket worden vorderingen meestal binnen enkele dagen afgegeven.

De hOvJ's nemen de vereiste magistratelijkheid serieus en hebben veel oog voor de beoordeling van de subsidiariteit en proportionaliteit. De beoordeling van vorderingen van hOvJ's door OvJ's heeft wel laten zien dat er nu en dan fouten worden gemaakt. Sommige OvJ's zijn daarom kritisch over het overlaten van het afgeven van vordering aan hOvJ's. Uit het onderzoek is echter niet gebleken dat hOvJ's minder goed dan OvJ's in staat zijn om aanvragen tot vorderingen van gegevens te beoordelen. Aanvragers, hOvJ's en OvJ's hebben aangegeven dat ook vorderingen die door een OvJ zijn afgegeven, soms fouten bevatten.

Conclusie: verbetering strafvordering?

Het is een verbetering van de strafvordering als hOvJ's in staat worden gesteld om de gegevens te vorderen die naar geldend recht onder artikel 126nd en 126ne Sv vallen. Het grootste

voordeel hiervan is dat de vorderingen sneller kunnen worden afgegeven dan wanneer de OvJ moet beslissen. Die snelheid kan voor de opsporing van grote betekenis zijn. De doelmatigheid wordt dus gediend met de toekenning van de bevoegdheden, terwijl er geen aanwijzingen zijn dat de kwaliteit van de beslissingen minder goed is wanneer de hOvJ beslist, of dat bepaalde waarborgen minder goed in acht worden genomen. Het past in het wettelijke systeem om bevoegdheden waarvan de uitoefening een min of meer compleet beeld van bepaalde aspecten van iemands leven kan opleveren, door de OvJ te laten uitoefenen. Dit is wat ons betreft geen goede reden om de hOvJ niet bevoegd te maken, naast de OvJ, maar wel om in gevallen waarin een grote inbreuk op de privacy kan worden verwacht, de vordering door de OvJ te laten afgeven.

Een punt van aandacht zijn Europeesrechtelijke ontwikkelingen. Wanneer gegevens van telecommunicatieproviders worden gevorderd, moet daar sinds een uitspraak van het EU Hof van Justitie (Prokuratuur) een toetsing door de RC aan vooraf zijn gegaan. Hoewel deze uitspraak niet van toepassing is op het vorderen van de gegevens waar de pilot op ziet, zou in de motivering ervan wel aanleiding kunnen worden gezien om terughoudend te zijn met de toekenning van vorderingsbevoegdheden aan hOvJ's. In het wetsvoorstel tot vaststelling van boeken 1-6 van het nieuwe wetboek worden nog geen consequenties verbonden aan de het Prokuratuur-arrest, omdat de betekenis ervan nog onvoldoende uitgekristalliseerd is. In lijn daarmee bestaat op dit moment geen aanleiding om de bevoegdheden tot het vorderen van gegevens op grond van artikel 126nd en 126ne Sv niet aan hOvJ's toe te kennen.

Het is raadzaam om alleen aangewezen hOvJ's bevoegd te maken. Dit heeft te maken met verschillen tussen hOvJ's. Opsporingsambtenaren die in 'blauwe teams' werken, oefenen in beginsel slechts enkele hOvJ-bevoegdheden uit. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om het ophouden voor onderzoek en in verzekering stellen van verdachte. Deze hOvJ's hebben dikwijls minder affiniteit met de uitoefening van bevoegdheden in het vervolg van het onderzoek. Omdat zij minder te maken krijgen met het vorderen van gegevens, doen zij daar ook weinig ervaring mee op. Wanneer alleen aangewezen hOvJ's de bevoegdheden uitoefenen, komt dat de kwaliteit van de besluitvorming vermoedelijk ten goede.

Het bevoegd maken van de hOvJ heeft alleen toegevoegde waarde ten aanzien van het vorderen van gegevens op grond van de huidige artikelen 126nd en 126ne Sv. Het vorderen van gegevens in geval van verdenking van georganiseerde criminaliteit of terroristische misdrijven en het beslissen over de inzet van de IMSI-catcher door hOvJ's levert geen verbetering van de strafvordering op.

Aanbevelingen

Ten aanzien van de subpilot BOB-bevoegdheden doen wij de volgende aanbevelingen:

Aanbeveling 32: *Wijzig artikel 2.7.46 zodanig dat hOvJ's die daartoe zijn aangewezen, bevoegd zijn om te bevelen dat gegevens moeten worden verstrekt.*

Aanbeveling 33: *Onderzoek op welke manier het proces tot aanvraag van vorderingen van gegevens efficiënter kan worden gemaakt.*

Financiële uitvoeringsconsequenties

Wanneer de BOB-bevoegdheden van de pilot in het nieuwe wetboek aan de hOvJ worden toegekend, neemt de werklast bij de opsporingsdiensten toe en van het OM af. Dit zou aanleiding kunnen zijn voor een verschuiving van budgetten. Het is van belang dat de hOvJ's goed worden opgeleid. Het ontwikkelen, verzorgen en volgen van de opleiding is een structurele kostenpost.

20.2 Beslagbevoegdheden

Juridisch kader

Op grond van artikel 116 lid 1 en 2 Sv is de hOvJ bevoegd tot het nemen van beslissingen over in beslag genomen voorwerpen, onder andere wanneer de beslagene afstand heeft gedaan van het voorwerp. Heeft de beslagene geen afstand gedaan, dan is buiten de pilot op grond van artikel 116 lid 3 en 4 Sv alleen de OvJ bevoegd tot het in bewaring geven en teruggeven van het in beslag genomen voorwerp. Bij de Innovatiewet Strafvordering is artikel 570 Sv ingevoerd, waarin is bepaald dat aangewezen hOvJ's de beslissingen als bedoeld in artikel 116 lid 3 en 4 Sv mogen nemen.

Doel pilot

Het doel van de pilot is om te onderzoeken of het doelmatiger is om de bevoegdheden van artikel 116 lid 3 en 4 Sv door de hOvJ te laten uitoefenen, met behoud van kwaliteit en waarborgen.

Inrichting en uitvoering

De bevoegdheden tot het beslissen tot inbewaringgeving en vervolgens teruggave van een voorwerp waarvan geen afstand is gedaan, zijn relatief weinig toegepast. Bij de politie lijkt dit te maken te hebben met onbekendheid binnen de organisatie. Bij de BOD-en zijn er weinig gevallen waarin de bevoegdheden nuttig zouden zijn en is van toepassing vrijwel geen sprake geweest. Het grote voordeel van bevoegdheid van de hOvJ is dat gestolen voorwerpen – anders dan wanneer een beslissing van de OvJ vereist is – vrijwel direct nadat deze zijn aangetroffen, aan de rechthebbende kunnen worden teruggegeven wanneer deze bekend is en aan het voorwerp geen onderzoek hoeft te worden uitgevoerd. Er wordt dan in eerste instantie een bewaarderscontract opgesteld, wat ter plekke kan worden geregeld door middel van een elektronisch device. Het voorwerp kan dan aan de rechthebbende worden afgegeven. Formele teruggave is alleen mogelijk wanneer de verdachte een brief heeft ontvangen waarin het voornemen tot teruggave is medegedeeld, terwijl binnen 14 dagen geen beklag tegen die beslissing is ingediend bij de rechtbank. Er zijn geen aanwijzingen gevonden dat de kwaliteit van de beslissing door de hOvJ te wensen over laat. Een voordeel van de pilotwerkwijze is dat minder voorwerpen op het politiebureau komen te staan en minder voorwerpen naar het Beslaghuis hoeven te worden overgebracht en moeten worden opgeslagen.

Conclusie: verbetering strafvordering?

Het levert een verbetering van de strafvordering op wanneer alle hOvJ's bevoegd worden gemaakt om buiten het geval van afstand te beslissen tot inbewaringgeving en teruggave van in beslag genomen voorwerpen. Rechthebbenden kunnen hun eigendommen veel sneller terugkrijgen, terwijl de kwaliteit van beslissen niet minder goed lijkt te zijn wanneer hOvJ's beslissen.

Aanbevelingen

Ten aanzien van de subpilot beslagbevoegdheden doen wij de volgende aanbevelingen:

Aanbeveling 34: *Voeg de hOvJ als bevoegde autoriteit tot het nemen van beslissingen over in beslag genomen voorwerpen toe aan artikel 2.7.26 leden 2, 3 en 4.*

Aanbeveling 35: *Verruim de reikwijdte van artikel 2.7.27 lid 2 zodat de hOvJ in meer gevallen bevoegd wordt om te beslissen tot vernietiging van*

voorwerpen waarvan evident is dat deze moeten worden onttrokken aan het verkeer.

Aanbeveling 36: *Wijzig artikel 2.7.26 lid 2 zodanig dat daaruit duidelijk wordt dat alleen een brief aan de beslagene waarin het voornemen tot teruggave van een in beslag genomen voorwerp wordt medegedeeld, hoeft te worden gestuurd wanneer dat redelijkerwijs mogelijk is.*

Financiële uitvoeringsconsequenties

Als de pilotwerkwijze wordt ingevoerd in het nieuwe wetboek, vindt er een verschuiving van werklast plaats van het OM naar de politie. Die kan aanleiding geven voor een verschuiving in budgetten. De totale werklast binnen de strafrechtsketen zal vermoedelijk enigszins verminderen, doordat voorwerpen minder lang opgeslagen hoeven te worden en het Beslaghuis minder betrokken hoeft te zijn. Het is belangrijk dat in de opleiding tot hOvJ meer aandacht wordt besteed aan beslagbevoegdheden. Het ontwikkelen van de opleiding neemt geringe incidentele kosten met zich.

20.3 Pilotoverstijgende overwegingen

In dit onderzoek is alleen de ervaringen met de bevoegdheden van artikel 570 Sv onderzocht. In de aanloop naar de totstandkoming van dit artikel heeft er veel discussie plaatsgevonden over de vraag welke bevoegdheden in de Innovatiewet Strafvordering zouden worden opgenomen. Vanuit de politie bestaat de wens om hOvJ's bevoegd te maken tot aanhouding buiten heterdaad, ook buiten het geval dat de OvJ daarvoor niet beschikbaar is en er geen bevel tot aanhouding is gegeven. Mogelijk zouden hOvJ's ook voor andere dwangmiddelen bevoegd gemaakt kunnen worden. Omdat wij hiernaar geen onderzoek hebben verricht, doen wij geen aanbevelingen op dit punt. Het kan de moeite waard zijn om opnieuw gesprekken aan te gaan om te verkennen of er andere bevoegdheden zijn die niet uitsluitend door de OvJ zouden hoeven te worden uitgeoefend.

Aanbeveling 37: *Bevorder dat een wetsvoorstel wordt ingediend bij de Tweede Kamer waarin wordt geregeld dat artikel 570 Sv ten aanzien van de bevoegden van artikelen 126nd, 126ne en 116 lid 3-4 Sv niet vervallen wanneer de geldigheidsduur van de Innovatiewet verstrijkt.*

Wij hebben geconcludeerd dat de pilotwerkwijze een verbetering van de strafvordering oplevert ten aanzien van de artikelen 126nd, 126ne en 116 lid 3-4 Sv. De pilot heeft een geldigheidsduur van 2 jaar en eindigt in oktober 2024. Er kan zonder wetswijziging worden besloten om de pilot met een jaar te verlengen. Het is wenselijk om de genoemde bevoegdheden ook na 1 oktober 2025 door hOvJ's te kunnen laten uitoefenen. Het verdient daarom aanbeveling om in een wettelijke regeling te voorzien die toepassing van de genoemde artikelen na 1 oktober 2025 mogelijk maakt.

In artikel IV lid 1 van de Innovatiewet Strafvordering is bepaald dat onderdelen van de Innovatiewet Strafvordering in werking kunnen blijven na het verstrijken van de geldigheidsduur van drie jaar, maar alleen wanneer daartoe een wetsvoorstel wordt ingediend bij de Tweede Kamer. Het verdient aanbeveling dat dit wetsvoorstel inderdaad wordt ingediend. Het gaat hierbij niet langer om pilotbevoegdheden, waarvan de toepassing zal worden geëvalueerd, maar om bevoegdheden die tot aan de inwerkingtreding van het nieuwe wetboek kunnen worden toegepast.

Verkort aangehaalde literatuur

AEF 2021

M. Knapp, H. Grootelaar & T. Folmer, *Pilots Innovatiewet Strafvordering: Beleidstheorie, indicatoren & nulmeting*, bijlage bij *Kamerstukken II 2020/21*, 35869, nr. 9 (identificer blg-1015646), AnderssonElffersFelix 2021.

Bemelmans 2023

J.H.B. Bemelmans, 'U bent in beeld. Audiovisuele registratie als vervanging van schriftelijke verslaglegging en als bewijsmiddel in strafzaken', *RM Themis* 2023/6.

Bos, Mul & Schoep 2016

W. Bos, V. Mul & G.K. Schoep, 'Aanhouding buiten heterdaad. Een logische bevoegdheid voor de hulp-OvJ?', *NJB* 2016/399, p. 531-533.

Commissie-Koops 2018

Commissie modernisering opsporingsonderzoek in het digitale tijdperk, *Regulering van opsporingsbevoegdheden in een digitale omgeving*, s.l. 2018.

Dubelaar 2020

M.J. Dubelaar, 'De eigen waarneming van de rechter in het digitale tijdperk', *Expertise en Recht* 2020/2, p. 45-49.

Hamers, Ceulen & Spapens 2019

L. Hamers, R. Ceulen en T. Spapens, *Verbalisering van het getuigenverhoor. Een onderzoek naar de uitvoeringsconsequenties van de voorgestelde eisen aan het proces-verbaal van getuigenverhoor in het concept-wetsvoorstel tot vaststelling van Boek 2 van het nieuwe Wetboek van Strafvordering*, WODC 2019, te raadplegen via <https://repository.wodc.nl/handle/20.500.12832/2388>.

Haverkate 2021

G. Haverkate, 'In een notendop: de AVR-pilots in het kader van de Innovatiewet Strafvordering', *Expertise en Recht* 2021/6.

Jacobs 2022

M.J. Jacobs, 'De Innovatiewet Strafvordering: meeliften op een hype?', *Tijdschrift Modernisering Strafvordering* 2022/1

Van Kampen 2023

P. van Kampen, 'Horen, zien en zwijgen', *NJB* 2023/2188.

Kazlova 2023

M.I. Kazlova, 'Naar een zelfstandige regeling van de netwerkzoeking in het nieuwe strafprocesrecht', *DD* 2023/55.

Klaar 2023

R.J. Klaar, 'Niets is wat het lijkt: de impact van de deepfake-problematiek op de rechterlijke beoordeling van de authenticiteit van beeldopnamen', *DD* 2023/33.

Kramer 2024

S. Kramer, 'Wat zie ik eigenlijk? Is de opname van beeld en geluid bruikbaar als zelfstandig bewijsmiddel?', *Strafblad* 2024/1, p. 60-65.

Lindeman 2018

J.M.W. Lindeman, De hulpofficier van justitie 'nieuwe stijl' en de modernisering van het Wetboek van Strafvordering, *Tijdschrift Modernisering Strafvordering* 2018-1, p. 29-40.

Plan van aanpak pilot AVR 2020

Plan van aanpak. Pilot audiovisuele registratie (AVR) / Innovatiewet Sv (24 augustus 2020), bijlage bij *Kamerstukken II 2021/22*, 35869, nr. 6, identifier 1003933

Plan van aanpak pilot GNB 2021

Projectplan. Pilot gegevens na inbeslagneming (18 juni 2021), bijlage bij *Kamerstukken II 2021/22*, 35869, nr. 6, identifier blg-1003932

Plan van aanpak pilot hOvJ 2021

Plan van aanpak. Pilot hulpofficier van justitie (27 juli 2021), bijlage bij *Kamerstukken II 2021/22*, 35869, nr. 6, identifier 1003934

Rietveld 2013

F. Rietveld, 'De positie en de opleiding van de hOvJ', *Tijdschrift voor de Politie* 2013, 9/10.

Van De Heyning, Kentgens & Stamhuis 2020

C. Van De Heyning, A. Kentgens & E. Stamhuis, *Digitale dreigingen, strafrechtelijke antwoorden. Cybercrime en cyberwarfare in het Belgische en Nederlandse strafrecht* (Preadviezen voor de Nederlands-Vlaamse Vereniging voor Strafrecht), Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2020.

Stevens 2022

L. Stevens, 'Over vangnetbepalingen voor de opsporing', *DD* 2021/67.

Verbeek

R.J. Verbeek, 'De Innovatiewet Strafvordering: het eerste spoor van het nieuwe Wetboek van Strafvordering', *Ars Aequi* 2022, p. 802-805.

De Wilde 2018

B. de Wilde, 'De bewijsregeling in het concept-Wetboek van Strafvordering', *Tijdschrift Modernisering Strafvordering* 2018/2.

De Wilde 2022

B. de Wilde, 'De toelaatbaarheid en wenselijkheid van berechting met aanwezigheid van procesdeelnemers en publiek via een videoverbinding', *Tijdschrift Modernisering Strafvordering* 2022/1.

De Wilde, De Hingh & Lodder 2019

B. de Wilde, A.E. de Hingh & A.R. Lodder, *Digitale informatie in het strafproces. De noodzaak van aanpassing van strafvorderlijke wetgeving*, Den Haag: WODC 2019.

Bijlage 1. Specificatie onderzoeksmethode

Toelichting

In 1.3 zijn de in dit onderzoek gehanteerde onderzoeksmethoden geïntroduceerd. In deze bijlage wordt per (sub)pilot gespecificeerd welke soorten personen zijn geïnterviewd en wordt een overzicht gegeven van de geanalyseerde databronnen en van de belangrijkste documenten die zijn bestudeerd. Er zijn meer documenten ter beschikking gesteld en bestudeerd dan die hieronder worden genoemd. De niet genoemde documenten zijn beleidsdocumenten, vergaderverslagen, e-mails en stroomschema's.

Pilot GNB

Interviewrespondenten

- 10 digitaal specialisten, werkzaam bij een Team Digitale Opsporing (TDO) bij een eenheid van de politie (7 eenheden) – deze zijn ook schriftelijk bevroegd over artikel 558 Sv;
- 3 juristen werkzaam bij de politie (tweemaal bevroegd) – deze hebben ook schriftelijke input gegeven;
- 1 adviseur van de Korpsleiding van de Nationale Politie;
- de pilotleider bij de KMar;
- 3 digitaal rechercheurs van de KMar;
- 1 digitaal rechercheur bij de Rijksrecherche;
- 5 digitale rechercheurs bij FIOD, de NLA-IOD en de NVWA;
- de landelijk OvJ Cybercrime;
- 3 OvJ's;
- De landelijke pilotleiders bij de politie, de BOD-en en het OM;
- De contactpersoon voor de pilot bij de NLA-IOD;
- Een rechter-commissaris.

*Databronnen*³⁵⁸

- Registratiebestanden met betrekking tot een steekproef uit gevallen waarin de pilotbevoegdheden zijn toegepast in 13 maanden. Zie de toelichting hierop in 2.3.2.
- Totale aantallen toepassingen van de pilotbevoegdheid bij alle deelnemende strafrechtsketenpartners in de 13 maanden waarin de steekproeven zijn genomen.
- Registratiebestanden van de totale toepassing van de pilotbevoegdheden bij de KMar, Rijksrecherche, FIOD en NVWA.³⁵⁹
- Gegevens, door het OM verstrekt, over de totale aantallen geregistreerde toepassingen van de pilotbevoegdheden in de 13 maanden waarin de steekproeven zijn

³⁵⁸ Er is een meetplan opgesteld door de betrokken ketenpartners, waarin is aangegeven op welke wijze de resultaten en effecten van de pilotwerkwijze in kaart zouden worden gebracht.

³⁵⁹ Van de NLA-IOD is geen registratiebestand ontvangen, maar zijn wel gegevens ontvangen over het ene geval waarin een pilotbevoegdheid is toegepast.

genomen. Het betreft hier toepassing door alle betrokken ketenpartners. Zie de toelichting hierop in 2.3.3.

- Gegevens, door de politie verstrekt, over de toepassing van artikel 558 Sv.

Documenten

- Landelijk plan van aanpak, opgesteld door de Werkgroep pilot Gegevens na beslag-neming;³⁶⁰
- Q&A die door de politie is opgesteld;
- Het rapport van de tussenevaluatie, uitgevoerd door Knapp Advisory Services, van december 2023;
- Blanco aanvraag-pv's;
- Blanco vorderingen van machtigingen op grond van artikel 126nd, 126ne e.a. Sv;
- Verslagen van de Blauw Vakmanschap-sessies (interviews) die over de pilotbevoegdheden hebben plaatsgevonden;
- Documenten politie met informatie over de pilotbevoegdheden en de workflow.

Pilot AVR

Interviewrespondenten

Pilotbreed

- De projectleider en de programmaleider van de pilot bij de politie;
- De projectleider van de pilot AVR bij het OM en een projectmedewerker bij het OM;
- De twee projectleiders van de pilot bij de Rechtspraak.

Subpilots Camerabeelden en verdachtenverhoren

- Een tactisch rechercheur en een digitaal rechercheur van de eenheid Noord-Holland;
- Een tactisch rechercheur en een digitaal rechercheur van de eenheid Oost-Nederland;
- Een tactisch rechercheur en een digitaal rechercheur van de eenheid Midden-Nederland (ten behoeve van nulmeting);
- Een OvJ van het parket Noord-Holland;
- Een parketsecretaris van het parket Noord-Holland;
- Twee logistiek zaakmedewerkers bij het parket Oost-Nederland;
- De coördinator van de pilot bij de rechtbank Noord-Holland;
- De coördinerende raadsheer van de pilot bij het hof Amsterdam;
- Twee zittingsrechters van de rechtbank Noord-Holland;
- Twee zittingsrechters van de rechtbank Overijssel;
- Een RC van de rechtbank Noord-Holland;
- Een RC van de rechtbank Overijssel (schriftelijke input);
- Een medewerker van de griffie van het kabinet RC van de rechtbank Noord-Holland;
- Twee medewerkers van de griffie van het hof Den Bosch;

³⁶⁰ Plan van aanpak Pilot gegevens na inbeslagneming (GNB), bijlage bij *Kamerstukken II 2021/22*, 35869, nr. 6, vastgesteld op 29 juni 2021.

- Twee advocaten die ervaring hebben opgedaan met de pilot AVR in de rechtbank Noord-Holland (schriftelijke input).³⁶¹

Subpilot AVR ter zitting

- De twee projectleiders bij de rechtbank Limburg;
- Twee zittingsrechters bij de rechtbank Limburg;
- Twee gerechtsjuristen bij de rechtbank Limburg;
- De projectleider en projectsecretaris bij het hof Den Bosch;
- Twee raadsheren bij het hof Den Bosch;
- Twee gerechtsjuristen bij het hof Den Bosch;
- Een medewerking informatievoorziening;
- Een projectmanager werkzaam bij IVO (ICT-dienstverlener van de Rechtspraak);
- Een OvJ bij de rechtbank Limburg (schriftelijke input);
- Medewerkers van het OM (parketsecretaris en afdelingshoofd Legal Office) bij het hof Den Bosch;
- Een AG bij het ressortsparket Den Bosch (schriftelijke input);
- Een advocaten die verdachten heeft bijgestaan in pilotzaken.

Databronnen³⁶²

Subpilots Camerabeelden en verdachtenverhoren

- Een bestand waarin de toepassing van de pilotwerkwijze door de politie is geregistreerd;
- Een bestand waarin de resultaten van enquêtes die onder procesdeelnemers zijn uitgezet, zijn samengevat;
- Logboeken van de AVR-werkwijze die door de rechtbank Noord-Holland en de rechtbank Overijssel per zaak zijn bijgehouden.

Subpilot AVR ter zitting

- Een bestand waarin de resultaten van enquêtes die onder procesdeelnemers zijn uitgezet, zijn samengevat;
- Logboeken van de AVR-werkwijze die door de rechtbank Limburg en het hof Den Bosch per zaak zijn bijgehouden.

³⁶¹ De portefeuillehouder strafrecht van de Nederlandse Orde van Advocaten heeft een uitvraag gedaan onder advocaten in het arrondissement Noord-Holland. Dat leverde geen reacties op. Vervolgens zijn bij het parket Noord-Holland namen opgevraagd van advocaten die AVR toegezonden hebben gekregen in pilotzaken. Deze advocaten hebben een verzoek gekregen om een schriftelijke vragenlijst in te vullen. Twee van hen hebben positief gereageerd, waarna één ingevulde vragenlijst is geretourneerd. Omdat slachtoffers dan wel degenen die hen bijstaan (Slachtofferhulp Nederland, advocaat) in pilotzaken niet hebben verzocht om AVR verstrekt te krijgen, is het niet gelukt om respondenten te vinden die vanuit het perspectief van slachtoffers zouden kunnen vertellen over hun ervaringen met de pilot.

³⁶² Er zijn meetplannen opgesteld door de betrokken ketenpartners, waarin is aangegeven op welke wijze de resultaten en effecten van de pilotwerkwijze in kaart zouden worden gebracht.

Documenten

Pilotbreed

- Landelijk plan van aanpak, opgesteld door de landelijke projectgroep pilot AVR;³⁶³
- Plan van aanpak pilot AVR, opgesteld door de politie
- Een document dat in samenwerking tussen politie, OM, Rechtspraak is opgesteld met uitgangspunten voor de toepassing van de pilot AVR die voortvloeien uit een 'Principiële voorverkenning';
- Het rapport van de tussenevaluatie, uitgevoerd door Knapp Advisory Services, van december 2023.
- Programmaplan Generieke Dienst Automatische Spraakverwerking (GDAS)
- Memo over het gebruik van AVR als bewijsmiddel (Rechtspraak)
- Vonnissen van rechtbanken en gerechtshoven waarin AVR als bewijsmiddel is gebruikt

Subpilots Camerabeelden en verdachtenverhoren

- 2 verkorte processen-verbaal van camerabeelden
- 2 verkorte processen-verbaal van verdachtenverhoren
- Procesbeschrijving AVR Verdachtenverhoor (politie)
- Analyse bedrijfsproces pilot AVR (politie)
- Procesbeschrijving AVR Camerabeelden (politie)
- Analyse bedrijfsproces pilot AVR i.v.m. waarborgen (politie)
- Memo verkort proces-verbaal camerabeelden (politie)
- Memo verkort proces-verbaal verdachtenverhoren (politie)
- Memo Pilot AVR – Noodzaak tot blurren van opnamen? (Wetenschappelijk Bureau van het OM)

Subpilot AVR ter zitting

- Plan van aanpak rechtbank Limburg
- Van één zaak: de opname van een zitting in eerste aanleg, het transcript en het verkorte pv daarvan en de opname van de zitting in hoger beroep en het transcript daarvan.³⁶⁴
- Toetsingskader afweging opnemen zitting
- Informatiebrochure 'Veel gestelde vragen AVR-pilot rechtbank Limburg'
- Interne evaluatie van de rechtbank Limburg
- Interne evaluatie van het gerechtshof 's-Hertogenbosch

³⁶³ Plan van aanpak Pilot audiovisuele registratie (AVR), bijlage bij *Kamerstukken II 2021/22*, 35869, nr. 6, vastgesteld op 25 juni 2021.

³⁶⁴ Van deze bestanden is door één onderzoeker kennisgenomen, die daartoe een geheimhoudingsverklaring heeft ondertekend.

Pilot hOvJ

Interviewrespondenten

- 16 hOvJ's bij de eenheden Zeeland-West-Brabant, Rotterdam en Oost-Nederland van de politie (waaronder Basisteams, Districtsrecherches en Diensten Regionale Recherche), de FIOD, de NLA-IOD, de ILT-IOD en de NVWA;
- 12 aanvragers van vorderingen bij de 3 eenheden van de politie (verschillende soorten teams), de FIOD, de NLA-IOD, de ILT-IOD;³⁶⁵
- 2 OvJ's van het Comité dat vorderingen van hOvJ's hebben beoordeeld;
- 2 OvJ's van verschillende arrondissementsparketten die als zaakofficier te maken hebben gehad met vorderingen van hOvJ's (die door de politie zijn afgegeven);
- 2 OvJ's van het Functioneel Parket die als zaakofficier te maken hebben gehad met vorderingen van hOvJ's (die door BOD-en zijn afgegeven);
- De landelijk themahouder hulpofficier van justitie van het OM;
- De 3 landelijke pilotleiders bij de politie, de BOD-en en het OM;
- De regionale pilotleiders van de drie deelnemende eenheden bij de politie;
- De contactpersoon voor de pilot bij de NLA-IOD;
- De contactpersoon voor de pilot bij de ILT-IOD.

Databronnen

- Data met betrekking tot de beoordeling van vorderingen van hOvJ's door OvJ's en door het Comité van OvJ's;
- Excelbestanden van de BOD-en waarin de toepassing van de pilotbevoegdheden is geregistreerd.³⁶⁶

Documenten

- Landelijk plan van aanpak, opgesteld door de landelijke projectgroep pilot hOvJ;³⁶⁷
- Plan van Aanpak, opgesteld door de politie;
- Voorbeeld-pv van aanvraag artikel 126nd Sv;
- Voorbeeld-vordering artikel 126nd Sv;
- Factsheets, procesbeschrijvingen, nieuwsbrieven, etc.

³⁶⁵ Het is niet gelukt om een interview met een aanvrager van NVWA te organiseren.

³⁶⁶ Respondenten hebben aangegeven dat vermoedelijk niet alle toepassingen zijn geregistreerd, maar wel het grootste deel ervan. hOvJ's van de politie hebben de toepassing van de pilotbevoegdheden niet geregistreerd.

³⁶⁷ Plan van aanpak Pilot hulpofficier van justitie, bijlage bij *Kamerstukken II 2021/22*, 35869, nr. 6, vastgesteld op 27 juli 2021.

Bijlage 2. Evaluatiecriteria per pilot

Pilot GNB

- Afbakening bevoegdheden
- Efficiëntie procedure en waardering procedure
- Effectiviteit van inzet pilotbevoegdheden
- Werkbaarheid termijnen
- Rechtswaarborgen
- Kwaliteit besluitvorming
- Doorlooptijd
- Werklast
- Kosten

Pilot AVR

- Kwaliteit en volledigheid van opnamen en verslaglegging
- Integriteit van opnamebestand
- Technische werkbaarheid
- Kwaliteit van verdachtenverhoor (alleen bij subpilot AVR Verdachtenverhoren)
- Functioneren van opnamen als processtukken
- Bruikbaarheid van verkort pv's en opnamen voor de berechting
- Rechtswaarborgen
- Doorlooptijd
- Werklast
- Kosten

Pilot hOvJ

- Kwaliteit besluitvorming
- Kwaliteit procedure en rechtswaarborgen
- Doorlooptijd
- Werklast
- Kosten

Bijlage 3. Bepalingen over onderzoek aan digitale gegevens in het nieuwe Wetboek van Strafvordering

TITEL 7.3 ONDERZOEK VAN GEGEVENS

AFDELING 7.3.1 ALGEMENE BEPALINGEN

Artikel 2.7.35

1. In geval tijdens een betreding of doorzoeking die het verrichten van onderzoek van gegevens tot doel heeft gegevens worden overgenomen uit een digitale-gegevensdrager of een geautomatiseerd werk, wordt direct een bewijs van uitoefening van deze bevoegdheid uitgereikt aan degene bij wie de gegevens zijn overgenomen of achtergelaten op de plaats die is betreden of doorzocht. Dit bewijs vermeldt de aard van de overgenomen gegevens.
2. De officier van justitie dan wel, indien de doorzoeking plaatsvindt door of onder leiding van de rechter-commissaris, de rechter-commissaris kan, indien het belang van het onderzoek dit dringend vereist, bevelen dat het uitreiken of achterlaten van het bewijs wordt uitgesteld. Een bevel tot uitstel gegeven door de officier van justitie kan alleen worden gehandhaafd na een daartoe verleende machtiging van de rechter-commissaris, die binnen drie dagen door de officier van justitie wordt gevorderd. Na het bevel tot uitstel door de rechter-commissaris of na de door hem verleende machtiging wordt het bewijs uitgereikt of achtergelaten zodra het belang van het onderzoek dit toelaat.
3. Indien gegevens worden overgenomen tijdens een doorzoeking op afstand als bedoeld in artikel 2.7.37, derde lid, wordt het bewijs, bedoeld in het eerste lid, zo spoedig mogelijk ter kennis gebracht van de persoon bij wie die doorzoeking plaatsvindt. Het tweede lid is op het ter kennis brengen van het bewijs van overeenkomstige toepassing.
4. In geval van het overnemen van gegevens waarvan het ongecontroleerde bezit in strijd is met de wet of met het algemeen belang blijven de twee laatste zinnen van het tweede lid buiten toepassing.

Artikel 2.7.36

1. De officier van justitie of de opsporingsambtenaar die aan een persoon, die anders dan voor persoonlijk gebruik gegevens verwerkt, een bevel als bedoeld in artikel 2.7.43, eerste lid, of een bevel als bedoeld in Afdeling 7.3.3 richt, kan deze persoon tevens bevelen dat hij geheimhouding in acht neemt over datgene wat hem met betrekking tot dat bevel bekend is.
2. Ten aanzien van het bevel tot geheimhouding is artikel 2.7.44 van overeenkomstige toepassing.

AFDELING 7.3.2 BEVOEGDHEDEN

Artikel 2.7.37

1. De officier van justitie, de hulpofficier van justitie en de opsporingsambtenaar zijn onder dezelfde voorwaarden als bedoeld in de artikelen 2.7.10, 2.7.11, 2.7.12 en

2.7.13 bevoegd tot het betreden of doorzoeken van een plaats, vervoermiddel of woning voor het verrichten van onderzoek van gegevens.

2. In geval van een betreding of doorzoeking voor het verrichten van onderzoek van gegevens zijn de artikelen 2.7.14, 2.7.15 en 2.7.18 van overeenkomstige toepassing.
3. Een doorzoeking van een plaats als bedoeld in artikel 2.7.12 voor het verrichten van onderzoek van gegevens bij een persoon die anders dan ten behoeve van persoonlijk gebruik gegevens verwerkt, kan met toestemming van deze persoon worden verricht op afstand. In dit geval is artikel 2.7.12, tweede lid, niet van overeenkomstige toepassing. Met betrekking tot de toestemming is artikel 2.7.14 van overeenkomstige toepassing.

Artikel 2.7.38 (onderzoek doen aan gegevens op een apparaat)

1. Stelselmatig onderzoek van gegevens in een digitale-gegevensdrager of geautomatiseerd werk of ten aanzien van gegevens die daaruit zijn overgenomen, kan door een opsporingsambtenaar alleen op bevel van de officier van justitie worden verricht.
2. In geval van ingrijpend stelselmatig onderzoek kan het bevel alleen worden gegeven indien het belang van het onderzoek dit dringend vereist en na een daartoe verleende machtiging van de rechter-commissaris.
3. Het eerste en tweede lid zijn van overeenkomstige toepassing indien tijdens een betreding of doorzoeking als bedoeld in deze titel of na inbeslagneming van een gegevensdrager analoog vastgelegde gegevens worden omgezet in digitale gegevens en indien ten aanzien van die gegevens vervolgens stelselmatig of ingrijpend stelselmatig onderzoek van gegevens wordt verricht.

Artikel 2.7.39 (onderzoek naar nieuw op apparaat ontvangen gegevens)

1. In geval van inbeslagneming van een digitale-gegevensdrager of een geautomatiseerd werk strekt het bevel, bedoeld in artikel 2.7.38, eerste en tweede lid, gedurende een periode van drie dagen na het tijdstip van inbeslagneming tevens tot het verrichten van onderzoek van gegevens ten aanzien van gegevens die ten tijde van de inbeslagneming nog niet waren opgeslagen op de digitale-gegevensdrager of het geautomatiseerd werk.
2. De officier van justitie kan, indien het belang van het onderzoek dit dringend vereist en na een daartoe verleende machtiging van de rechter-commissaris, bevelen dat de termijn van drie dagen wordt verlengd tot een termijn van ten hoogste drie maanden.

Artikel 2.7.40 (netwerkzoeking)

1. In geval van onderzoek van gegevens in een digitale-gegevensdrager of een geautomatiseerd werk kan de officier van justitie bevelen dat een opsporingsambtenaar een onderzoek van gegevens verricht ten aanzien van gegevens die in een elders aanwezige digitale-gegevensdrager of een elders aanwezig geautomatiseerd werk zijn opgeslagen of gedurende de geldigheidsduur van het bevel daarop worden opgeslagen. In geval dit onderzoek ingrijpend stelselmatig onderzoek van gegevens betreft kan de officier van justitie dit bevel alleen geven na een daartoe verleende machtiging van de rechter-commissaris.
2. Indien het onderzoek van gegevens in een elders aanwezige digitale-gegevensdrager of een elders aanwezig geautomatiseerd werk wordt verricht tijdens een betreding of doorzoeking als bedoeld in artikel 2.7.37, eerste en derde lid, reikt dit onderzoek niet verder dan voor zover de personen die plegen te werken of te verblijven op de plaats van de betreding of doorzoeking, vanaf die plaats, met toestemming van de

rechthebbende op de elders aanwezige digitale-gegevensdrager of het elders aanwezige geautomatiseerd werk, daartoe toegang hebben.

3. Indien het onderzoek van gegevens in een elders aanwezige digitale-gegevensdrager of een elders aanwezig geautomatiseerd werk wordt verricht na inbeslagneming van een digitale-gegevensdrager of geautomatiseerd werk, reikt dit onderzoek niet verder dan voor zover de gebruiker van de inbeslaggenomen digitale-gegevensdrager of het inbeslaggenomen geautomatiseerd werk, met toestemming van de rechthebbende op de elders aanwezige digitale-gegevensdrager of het elders aanwezige geautomatiseerd werk, daartoe toegang heeft.
4. Indien het bevel een onderzoek als bedoeld in het tweede lid betreft, wordt het bevel gegeven vooraf of tijdens de betreding of doorzoeking en vangt de uitvoering van het bevel aan tijdens die betreding of doorzoeking. Met het beëindigen van de betreding of doorzoeking eindigt ook de geldigheidsduur van het bevel.
5. Indien het bevel een onderzoek als bedoeld in het derde lid betreft, wordt het bevel gegeven na de inbeslagneming van de digitale-gegevensdrager of het geautomatiseerd werk. De geldigheidsduur van dit bevel eindigt drie dagen na het tijdstip van inbeslagneming. De officier van justitie kan, indien het belang van het onderzoek dit dringend vereist en na een daartoe verleende machtiging van de rechter-commissaris, bevelen dat de termijn van drie dagen wordt verlengd tot een termijn van ten hoogste drie maanden.

Artikel 2.7.41 (bevroezingsbevoegdheid)

De opsporingsambtenaar kan, in afwachting van een bevel als bedoeld in de artikelen 2.7.38 en 2.7.40, ten behoeve van het onderzoek van gegevens de maatregelen nemen die redelijkerwijs noodzakelijk zijn ter voorkoming van wegmaking, onbruikbaarmaking, wijziging of verlies van gegevens.

Artikel 2.7.42 (onderzoek van gegevens bij aanbieder van communicatiedienst)

1. Onderzoek van gegevens ten aanzien van gegevens die zijn opgeslagen op een digitale-gegevensdrager die of een geautomatiseerd werk dat in gebruik is bij een aanbieder van een communicatiedienst kan, voor zover de desbetreffende gegevens klaarblijkelijk betrekking hebben op communicatie die wordt beschermd door het telecommunicatie-geheim, door de officier van justitie alleen worden bevolen indien het belang van het onderzoek dit dringend vereist en na een daartoe verleende machtiging van de rechter-commissaris.
2. In dat geval vindt het onderzoek van gegevens alleen plaats voor zover dat kan worden verricht zonder kennis te nemen van die gegevens tenzij klaarblijkelijk:
 - a. die gegevens van de verdachte afkomstig zijn, voor hem bestemd zijn of op hem betrekking hebben, of tot het begaan van het strafbare feit hebben gediend; of
 - b. met betrekking tot die gegevens het strafbare feit is begaan.

Artikel 2.7.43 (ongedaan maken van beveiliging)

1. De officier van justitie kan, tijdens een betreding of doorzoeking en na inbeslagneming van een digitale-gegevensdrager of geautomatiseerd werk, degene van wie redelijkerwijs kan worden vermoed dat hij de beveiliging van een digitale-gegevensdrager of een geautomatiseerd werk of de versleuteling van gegevens die zijn opgeslagen op een digitale-gegevensdrager of een geautomatiseerd werk ongedaan kan maken, bevelen medewerking te verlenen aan het verkrijgen van toegang tot de digitale-gegevensdrager of het geautomatiseerd werk of delen daarvan dan wel tot de versleutelde gegevens, voor zover dit noodzakelijk is voor de uitoefening van een bevoegdheid als bedoeld in deze afdeling.

2. In geval van biometrische beveiliging of versleuteling in de vorm van bij algemene maatregel van bestuur aangewezen biometrische kenmerken kan de officier van justitie bevelen dat de opsporingsambtenaar deze beveiliging of versleuteling ongedaan maakt. De opsporingsambtenaar kan ter uitvoering van dat bevel tegen de wil van degene van wie redelijkerwijs kan worden vermoed dat hij deze beveiliging of versleuteling ongedaan kan maken, de maatregelen treffen die daartoe redelijkerwijs noodzakelijk zijn. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld over de wijze van uitvoering van het bevel.

TITEL 7.4 ONTOEGANKELIJKMAKING VAN GEGEVENS

Artikel 2.7.56

1. Indien bij een onderzoek van gegevens als bedoeld in Titel 7.3 in een digitale-gegevensdrager of in een geautomatiseerd werk gegevens worden aangetroffen met betrekking tot welke of met behulp waarvan het strafbare feit is begaan of die van zodanige aard zijn dat het ongecontroleerde bezit ervan in strijd is met de wet of het algemeen belang, kan de officier van justitie bevelen dat een opsporingsambtenaar die gegevens ontoegankelijk maakt voor zover dit noodzakelijk is ter beëindiging van het strafbare feit of ter voorkoming van nieuwe strafbare feiten. In geval van ingrijpend stelselmatig onderzoek van gegevens als bedoeld in artikel 2.7.38, tweede lid, behoeft de officier van justitie ook voor het geven van dit bevel een door de rechter-commissaris verleende machtiging.
2. In geval tijdens een betreding of doorzoeking die het verrichten van onderzoek van gegevens tot doel heeft, gegevens ontoegankelijk worden gemaakt, wordt direct een bewijs van uitoefening van deze bevoegdheid uitgereikt aan degene bij wie de gegevens ontoegankelijk zijn gemaakt, of achtergelaten op de plaats die is betreden of doorzocht. Dit bewijs vermeldt de aard van de ontoegankelijk gemaakte gegevens.
3. De officier van justitie dan wel, indien de rechter-commissaris de ontoegankelijkmaking van gegevens heeft bevolen, de rechter-commissaris kan, indien het belang van het onderzoek dit dringend vereist, bevelen dat het uitreiken, achterlaten of ter kennis brengen van het bewijs wordt uitgesteld zolang het belang van het onderzoek zich hiertegen verzet.
4. Indien gegevens ontoegankelijk worden gemaakt tijdens een doorzoeking op afstand als bedoeld in artikel 2.7.37, derde lid, wordt het bewijs, bedoeld in het tweede lid, zo spoedig mogelijk ter kennis gebracht van de persoon bij wie die doorzoeking plaatsvindt. Het derde lid is op het ter kennis brengen van het bewijs van overeenkomstige toepassing.
5. Zodra het belang van de strafvordering zich niet meer verzet tegen de opheffing van de ontoegankelijkmaking, beveelt de officier van justitie dat de ontoegankelijkmaking ongedaan wordt gemaakt.

Artikel 2.7.57

1. In geval van verdenking van een misdrijf waarop naar de wettelijke omschrijving gevangenisstraf van vier jaar of meer is gesteld kan de officier van justitie na een daartoe verleende machtiging van de rechter-commissaris aan een aanbieder van een communicatiedienst bevelen om direct alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van hem kunnen worden gevergd om bepaalde gegevens die worden opgeslagen of doorgegeven, ontoegankelijk te maken en te houden, voor zover dit noodzakelijk is ter beëindiging van een strafbaar feit of ter voorkoming van nieuwe strafbare feiten.
2. De rechter-commissaris stelt de aanbieder tot wie het bevel is gericht in de gelegenheid te worden gehoord. De aanbieder is bevoegd zich bij het horen door een advocaat te doen bijstaan.

3. Artikel 2.7.56, vijfde lid, is van overeenkomstige toepassing.

AFDELING 8.2.9 TOEGANG OP AFSTAND TOT EEN DIGITALEGEGEVENSDRAGER OF GEAUTOMATISEERD WERK

Artikel 2.8.16 (hackbevoegdheid)

1. In geval van verdenking van een misdrijf waarop naar de wettelijke omschrijving gevangenisstraf van vier jaar of meer is gesteld en dat gezien zijn aard of de samenhang met andere in verband met die verdenking begane misdrijven een ernstige inbreuk op de rechtsorde oplevert, kan de officier van justitie, indien het belang van het onderzoek dit dringend vereist en na een daartoe verleende machtiging van de rechter-commissaris, bevelen dat een daartoe aangewezen opsporingsambtenaar, al dan niet met een technisch hulpmiddel, op afstand binnendringt in een digitale-gegevensdrager of geautomatiseerd werk dat bij de verdachte in gebruik is, met het oog op:
 - a. de vaststelling van bepaalde kenmerken van de digitale-gegevensdrager of het geautomatiseerde werk of de gebruiker, zoals de identiteit of locatie, en het overnemen daarvan;
 - b. de uitvoering van een bevel als bedoeld in de artikelen 2.8.13 en 2.8.15;
 - c. de uitvoering van een bevel als bedoeld in artikel 2.8.7, waarbij de officier van justitie kan bepalen dat ter uitvoering van het bevel een technisch hulpmiddel op een persoon wordt bevestigd;
 - d. het overnemen van gegevens die op de digitale-gegevensdrager of in het geautomatiseerde werk zijn verwerkt, of die eerst na het tijdstip van het geven van het bevel worden verwerkt, voor zover redelijkerwijs nodig om de waarheid aan het licht te brengen;
 - e. de ontoegankelijkmaking van gegevens die op de digitale-gegevensdrager of het geautomatiseerde werk zijn verwerkt, en met betrekking tot welke of met behulp waarvan het vermoedelijke strafbare feit is gepleegd, voor zover dit noodzakelijk is ter beëindiging van het strafbare feit of ter voorkoming van nieuwe strafbare feiten. Artikel 2.7.56, vijfde lid, is van overeenkomstige toepassing. Artikel 11.7a van de Telecommunicatiewet is niet van toepassing op handelingen ter uitvoering van een bevel als bedoeld in de eerste zin.
2. In geval na het op afstand binnendringen in de digitale-gegevensdrager of het geautomatiseerde werk onderzoek wordt verricht met het oog op het overnemen of het ontoegankelijk maken van gegevens als bedoeld in het eerste lid, onderdelen d en e, dient de in het eerste lid bedoelde verdenking een misdrijf te betreffen waarop naar de wettelijke omschrijving gevangenisstraf van acht jaar of meer is gesteld, dan wel een misdrijf als omschreven in de artikelen (...) van het Wetboek van Strafrecht.
3. Het bevel wordt gegeven voor een periode van ten hoogste een maand. De geldigheidsduur kan telkens voor een periode van ten hoogste een maand worden verlengd.
4. Na afloop van de periode waarbinnen aan het bevel uitvoering is gegeven, wordt het technische hulpmiddel verwijderd. Indien het technische hulpmiddel niet of niet volledig kan worden verwijderd en dit risico's oplevert voor het functioneren van de digitale-gegevensdrager of het geautomatiseerde werk stelt de officier van justitie de beheerder van het desbetreffende apparaat daarvan in kennis en stelt de nodige informatie ter beschikking ten behoeve van de volledige verwijdering.
5. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over:
 - a. de autorisatie en deskundigheid van de opsporingsambtenaren die kunnen worden belast met de uitvoering van het bevel, bedoeld in het eerste lid, en de samenwerking met andere opsporingsambtenaren;
 - b. de geautomatiseerde wijze van vastlegging van de uitvoering van het bevel.

6. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld over de toepassing van de bevoegdheid, bedoeld in het eerste lid, in de gevallen waarin niet bekend is waar de gegevens zijn opgeslagen.
7. Het toezicht op de uitvoering van het bevel door de ambtenaren, bedoeld in artikel 1.3.10, onderdeel d, en de personen, bedoeld in artikel 1.3.11, eerste lid, onderdeel b, wordt uitgeoefend door de inspectie, bedoeld in artikel 65 van de Politiewet 2012, overeenkomstig het bepaalde in hoofdstuk 6 van de Politiewet 2012.

Bijlage 4. Bepalingen over AVR en verkorte verbalisering in het voorgestelde nieuwe wetboek

Artikel 1.2.21

1. De griffier legt tijdens het onderzoek op de zitting de namen van de rechters, de in acht genomen vormen, al hetgeen met betrekking tot de zaak voorvalt alsmede de afgelegde verklaringen vast.
2. De griffier legt een omstandigheid, verklaring of opgave vast of neemt een verklaring woordelijk op wanneer de raadkamer dat nodig oordeelt of wanneer het openbaar ministerie, de betrokken procespartij, haar raadsman of advocaat, de getuige of de deskundige dat verzoekt, voor zover het verzoek redelijke grenzen niet overschrijdt.
3. Vastlegging door de griffier kan achterwege blijven indien van het onderzoek op de zitting een geluidsopname of geluids- en beeldopname wordt gemaakt.

Artikel 1.2.22

1. In het geval een geluidsopname of geluids- en beeldopname is gemaakt van het onderzoek op de zitting, kan de voorzitter bepalen dat de griffier een verkort proces-verbaal opmaakt.
2. Een verkort proces-verbaal bevat in ieder geval de namen van de rechters en van de griffier, de op de zitting genomen beslissingen en een summiere weergave van hetgeen bij de behandeling in raadkamer is voorgevallen. Onder het verkort proces-verbaal zijn begrepen de stukken die daar als bijlage aan zijn toegevoegd.
3. Artikel 1.2.21, vijfde lid, is van overeenkomstige toepassing op het verkort proces-verbaal.
4. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld over de inhoud van een verkort proces-verbaal.

Artikel 2.1.10

1. Opsporingsambtenaren maken zo spoedig mogelijk proces-verbaal op van het door hen opgespoorde strafbare feit en van wat door hen tot opsporing is verricht of bevonden.
2. Zij leggen in het proces-verbaal tevens feiten en omstandigheden vast die voor de beoordeling van de rechtmatigheid van de opsporing van belang zijn. In het bijzonder vermelden zij of aan hen bevel tot het uitoefenen van een bevoegdheid of toestemming voor een onderzoekshandeling is gegeven. Die vermelding kan achterwege blijven in het geval het bevel of de toestemming afzonderlijk is vastgelegd.
3. Opsporingsambtenaren kunnen het opmaken van proces-verbaal uitstellen indien op een geluids- of beeldopname is vastgelegd wat door hen tot opsporing is verricht of bevonden.
4. Het opmaken van proces-verbaal kan onder verantwoordelijkheid van de officier van justitie en met inachtneming van de door het College van procureurs-generaal gegeven algemene aanwijzingen worden uitgesteld of achterwege worden gelaten.

5. Indien het opmaken van proces-verbaal achterwege wordt gelaten, wordt in enige andere vorm van verslaglegging voorzien.
6. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld over de uitvoering van dit artikel.

Artikel 2.1.11

1. Het proces-verbaal wordt door opsporingsambtenaren opgemaakt op hun ambts-eed of ambtsbelofte.
2. Het proces-verbaal wordt door opsporingsambtenaren persoonlijk opgemaakt, gedagtekend en ondertekend; daarbij worden tevens zoveel mogelijk uitdrukkelijk de redenen van wetenschap opgegeven.
3. In geval het opmaken van proces-verbaal op grond van artikel 2.1.10, derde lid, is uitgesteld, vermelden opsporingsambtenaren in een verkort proces-verbaal dat door hen tot opsporing is verricht of bevonden wat op de geluids- of beeldopname is vastgelegd.
4. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld over de inhoud van een verkort proces-verbaal.

Artikel 2.1.12

1. Opsporingsambtenaren dragen de door hen opgemaakte processen-verbaal en geluids- of beeldopnamen alsmede de bij hen binnengekomen aangiften en berichten over strafbare feiten zo spoedig mogelijk, en door tussenkomst van de hulpofficier van justitie, aan de officier van justitie over.
2. (...)

Artikel 2.3.2 *[betreft verhoor door opsporingsambtenaren]*

1. Van het verhoor kunnen geluidsopnamen of geluids- en beeldopnamen worden gemaakt. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen daarover nadere regels worden gesteld.
2. Indien van het verhoor geluidsopnamen of geluids- en beeldopnamen worden gemaakt deelt de verhorende opsporingsambtenaar dit mede aan de verdachte of getuige.

Artikel 2.3.3 *[betreft verhoor door opsporingsambtenaren]*

1. Het proces-verbaal van verhoor vermeldt het tijdstip waarop het verhoor is aangevangen, eventueel wordt onderbroken en hervat, en waarop het is beëindigd. Het bevat de redenen voor het onderbreken van het verhoor; het vermeldt verder de locatie van het verhoor en de identiteit van de personen die aan het verhoor hebben deelgenomen. Aangetekend wordt of van het verhoor geluidsopnamen of geluids- en beeldopnamen zijn gemaakt.
2. De verklaringen van de verdachte of getuige worden in het proces-verbaal van het verhoor zoveel mogelijk in zijn eigen woorden opgenomen. Dat geldt in het bijzonder voor verklaringen van de verdachte die een bekentenis van schuld inhouden. De verklaringen van de verdachte of getuige worden zo volledig mogelijk weergegeven en zoveel mogelijk in vraag- en antwoordvorm.
3. Aan de verdachte of getuige wordt de gelegenheid geboden om opmerkingen te maken over de weergave van zijn verklaring in het proces-verbaal. Deze opmerkingen worden in het proces-verbaal vermeld, voor zover zij niet worden overgenomen. Indien de verdachte of getuige met de verklaring instemt, ondertekent hij deze, tenzij sprake is van toepassing van artikel 2.3.4, eerste lid.

Indien ondertekening achterwege blijft, wordt de weigering of oorzaak daarvan vermeld.

Artikel 2.10.10

1. De rechter-commissaris of op zijn aanwijzing de griffier maakt een proces-verbaal op van hetgeen bij het door de rechter-commissaris verrichte onderzoek is verklaard, verricht en voorgevallen of door de rechter-commissaris is waargenomen. Daarbij worden tevens zoveel mogelijk uitdrukkelijk de redenen van wetenschap opgegeven.
2. De rechter-commissaris doet de verklaring van de verdachte, de getuige of de deskundige in het proces-verbaal van het verhoor zoveel mogelijk in de eigen woorden opnemen. Dat geldt in het bijzonder voor verklaringen van de verdachte die een bekentenis van schuld inhouden. De verklaring wordt zo volledig mogelijk weergegeven en zo veel mogelijk in vraag- en antwoordvorm.
3. Het proces-verbaal wordt gedagtekend en ondertekend door de rechter-commissaris en door de griffier, indien deze het proces-verbaal heeft opgemaakt.
4. Aan de verdachte, de getuige of de deskundige wordt de gelegenheid geboden om opmerkingen te maken over de weergave van zijn verklaring in het proces-verbaal. Deze opmerkingen worden in het proces-verbaal vermeld, voor zover zij niet worden overgenomen.
5. De verdachte, de getuige of de deskundige ondertekent zijn verklaring nadat deze hem is voorgelezen of door hem is gelezen, indien hij met de verklaring instemt. Indien ondertekening achterwege blijft, wordt de weigering of oorzaak daarvan vermeld.
6. De rechter-commissaris kan bepalen dat het opmaken van proces-verbaal wordt uitgesteld of achterwege blijft indien het door hem verrichte onderzoek op een geluids- of beeldopname is vastgelegd. De rechter-commissaris en de griffier leggen in dit geval in een verkort proces-verbaal vast dat de opname het onderzoek behelst dat door de rechter-commissaris is verricht. Het vijfde lid is op het verkort proces-verbaal van overeenkomstige toepassing.
7. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld over de inhoud van een verkort proces-verbaal.

Artikel 3.3.4

1. Een strafbeschikking houdende een taakstraf, een ontzegging van de bevoegdheid motorrijtuigen te besturen, dan wel een aanwijzing het gedrag van de verdachte betreffend, wordt slechts uitgevaardigd indien de verdachte door de officier van justitie is gehoord en daarbij heeft verklaard bereid te zijn de straf te voldoen dan wel zich aan de aanwijzing te houden. De verdachte wordt uiterlijk bij de aanvang van het horen gewezen op de mogelijkheid om toevoeging van een raadsman te verzoeken.
2. Een strafbeschikking houdende betalingsverplichtingen uit hoofde van geldboete en schadevergoedingsmaatregel, die afzonderlijk of gezamenlijk meer belopen dan € 2.000, wordt slechts uitgevaardigd indien de verdachte, bijgestaan door een raadsman, daaraan voorafgaand is gehoord door de officier van justitie die de strafbeschikking uitvaardigt.
3. Van het horen van de verdachte op grond van het eerste of tweede lid wordt een verslag opgemaakt. Indien de strafbeschikking afwijkt van door de verdachte uitdrukkelijk onderbouwde standpunten, worden de redenen die tot afwijken

hebben geleid vermeld, voor zover deze redenen niet al mondeling zijn opgegeven. Het opmaken van het verslag kan worden uitgesteld indien het horen van de verdachte op een geluidsopname of geluids- en beeldopname is vastgelegd. De artikelen 2.1.10, vierde lid, en 4.2.34 zijn van overeenkomstige toepassing.

4. (...)
5. (...)
6. (...)

Artikel 4.1.1

1. (...)
2. (...)
3. De procesinleiding bevat:
 - a. een opgave van het feit dat wordt tenlastegelegd, met vermelding op welke plaats en omstreeks welke tijd het begaan zou zijn;
 - b. de wettelijke voorschriften waarbij het feit is strafbaar gesteld;
 - c. een opgave van de getuigen, deskundigen, slachtoffers, personen die op grond van artikel 1.5.8 het spreekrecht kunnen uitoefenen en tolken die de officier van justitie voor de terechtzitting zal oproepen;
 - d. een opgave van geluids- of beeldopnamen waarvan geen volledig proces-verbaal is opgemaakt.
4. (...)

Artikel 4.1.4

1. (...)
2. (...)
3. (...)
4. (...)
5. De voorzitter kan, indien de verdachte en de officier van justitie daarmee instemmen, de rechter-commissaris opdragen de getuige of deskundige te verhoren of bepalen dat een van de rechters die over de zaak oordelen, de getuige of deskundige als rechter-commissaris zal verhoren. Deze rechter kan aan het onderzoek op de terechtzitting deelnemen, tenzij bij het verhoren van de getuige of deskundige is bepaald dat de verdachte en zijn raadsman daarbij niet aanwezig mogen zijn. De voorzitter bepaalt of het verhoor op een geluidsopname of geluids- en beeldopname wordt vastgelegd en of van het verhoor volledig proces-verbaal wordt opgemaakt.
6. (...)

Artikel 4.1.7

1. De voorzitter van de rechtbank kan ter voorbereiding van de terechtzitting bevelen dat
 - a. de officier van justitie nader omschreven onderzoek zal verrichten of doen verrichten;
 - b. de officier van justitie stukken zal overdragen met het oog op voeging van deze stukken bij de processtukken, dan wel stukken van overtuiging zal overleggen;
 - c. van hetgeen op een geluids- of beeldopname is vastgelegd alsnog volledig proces-verbaal wordt opgemaakt;
 - d. de verdachte in persoon zal verschijnen en zo nodig een bevel tot medebrenging geven.

2. (...)

Artikel 4.2.31

1. De processtukken worden door de voorzitter of een van de rechters ter sprake gebracht voor zover deze van belang kunnen zijn voor de door de rechtbank te nemen beslissingen.
2. Door de officier van justitie en door de verdachte aangeduide processtukken of delen daarvan worden op hun vordering of verzoek eveneens ter sprake gebracht.
3. Het ter sprake brengen van processtukken kan bestaan uit het kort aanduiden, het samenvatten of het voorlezen van de inhoud. Het ter sprake brengen van processtukken bestaande uit geluids- of beeldopnamen kan bestaan uit het kort aanduiden, het samenvatten, het vertonen of het ten gehore brengen van de inhoud.
4. Het ter sprake brengen van processtukken kan achterwege blijven indien de officier van justitie en de verdachte daarmee instemmen. Indien op de terechtzitting een slachtoffer aanwezig is, kan het ter sprake brengen achterwege blijven indien ook het slachtoffer daarmee instemt.
5. Indien een schriftelijke uitwisseling van standpunten heeft plaatsgehad, wordt de inhoud daarvan in elk geval kort aangeduid overeenkomstig het derde lid.

Artikel 4.2.34

De rechtbank kan bepalen dat door een opsporingsambtenaar dan wel de rechter-commissaris en diens griffier van hetgeen op een geluids- of beeldopname is vastgelegd alsnog volledig proces-verbaal wordt opgemaakt.

Artikel 4.2.51

1. Indien de rechtbank dit in het belang van een behoorlijke behandeling van de zaak noodzakelijk acht, draagt zij de rechter-commissaris op enig onderzoek te verrichten. Zij duidt het onderwerp van het onderzoek aan en, zo nodig, de wijze waarop dit moet worden ingesteld. Tevens vermeldt zij, in het geval aan de rechter-commissaris het verhoor van getuigen of deskundigen wordt opgedragen, of het verhoor op een geluidsofbeeldopname of geluids- en beeldopname wordt vastgelegd en of van het verhoor volledig proces-verbaal wordt opgemaakt.
2. (...)
3. (...)
4. (...)

Artikel 4.2.55

1. Indien de rechtbank nader onderzoek beveelt of indien zij schorsing om een andere reden in het belang van een behoorlijke behandeling van de zaak noodzakelijk acht, schorst de rechtbank het onderzoek op de terechtzitting voor bepaalde of onbepaalde tijd.
2. (...)
3. (...)
4. In geval van schorsing wordt een proces-verbaal opgemaakt dat de gegevens, bedoeld in artikel 4.2.68, eerste lid, bevat. Bij instemming van de officier van justitie en de verdachte kan artikel 4.2.70 worden toegepast. Het proces-verbaal wordt ondertekend door de voorzitter of een van de andere rechters en de griffier en wordt voor de hervatting van het onderzoek ter kennis gebracht van de

procespartijen. In geval artikel 4.2.70 wordt toegepast, wordt de geluidsopname of geluids- en beeldopname voor de hervatting van het onderzoek bij de processtukken gevoegd.

Artikel 4.2.68

1. De griffier legt tijdens het onderzoek op de terechtzitting de namen van de rechters die over de zaak oordelen, de in acht genomen vormen, al hetgeen met betrekking tot de zaak op de terechtzitting voorvalt alsmede de op de terechtzitting afgelegde verklaringen vast.
2. De griffier neemt op bevel van de voorzitter een verklaring woordelijk op wanneer de officier van justitie, de verdachte, een getuige of deskundige dat verzoekt, voor zover het verzoek redelijke grenzen niet overschrijdt. Acht de officier van justitie, de verdachte, de getuige of de deskundige de verklaring niet voldoende weergegeven, dan beslist de rechtbank.
3. De griffier legt een omstandigheid, verklaring of opgave op bevel van de voorzitter vast wanneer een van de rechters, de officier van justitie of de verdachte dat verzoekt.
4. Het vastleggen van omstandigheden, verklaringen en opgaven tijdens het onderzoek op de terechtzitting door de griffier op grond van het eerste, tweede en derde lid kan achterwege blijven indien van het onderzoek op de terechtzitting een geluidsopname of geluids- en beeldopname wordt gemaakt.

Artikel 4.2.69

1. De griffier maakt van het onderzoek op de terechtzitting proces-verbaal op indien:
 - a. daartoe binnen drie maanden na de uitspraak een vordering door de officier van justitie of een verzoek door de verdachte wordt gedaan;
 - b. tegen het eindvonnis een gewoon rechtsmiddel wordt ingesteld; of
 - c. een vordering of verzoek als omschreven in artikel 4.3.23, vijfde lid, wordt toegewezen.
2. Het proces-verbaal bevat in ieder geval de gegevens, vermeld in artikel 4.2.68, eerste, tweede en derde lid. Onder het proces-verbaal zijn begrepen de stukken die daar als bijlage aan zijn toegevoegd.
3. Het proces-verbaal wordt door de voorzitter of een van de rechters die over de zaak hebben geoordeeld en de griffier ondertekend binnen drie maanden nadat de verplichting tot het opmaken daarvan ontstaat.
4. Zodra het proces-verbaal is ondertekend, wordt het bij de processtukken gevoegd. In het geval een geluidsopname of geluids- en beeldopname is gemaakt van het onderzoek op de terechtzitting, wordt deze eveneens bij de processtukken gevoegd.
5. (...)

Artikel 4.2.70

1. In het geval een geluidsopname of geluids- en beeldopname is gemaakt van het onderzoek op de terechtzitting, kan de voorzitter bepalen dat een verkort proces-verbaal wordt opgemaakt.
2. Een verkort proces-verbaal bevat in ieder geval de namen van de rechters en van de griffier, de uitspraken die niet in het eindvonnis zijn opgenomen, gegevens waarvan de wet anders dan ingevolge artikel 4.2.69, tweede lid, vastlegging in het proces-verbaal voorschrijft en een summiere weergave van hetgeen op de terechtzitting is

voorgevallen. Onder het verkort proces-verbaal zijn begrepen de stukken die daar als bijlage aan zijn toegevoegd.

3. Artikel 4.2.69, derde tot en met vijfde lid, is van toepassing.
4. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld over de inhoud van een verkort proces-verbaal.

Artikel 4.3.6

1. In het nadeel van de verdachte wordt geen acht geslagen op processtukken die niet ter sprake zijn gebracht tijdens het onderzoek op de terechtzitting, tenzij artikel 4.2.31, vierde lid, is toegepast.
2. In het nadeel van de verdachte wordt geen acht geslagen op processtukken bestaande uit geluids- of beeldopnamen die niet tijdens het onderzoek op de terechtzitting zijn vertoond of ten gehore gebracht dan wel daar met instemming van de verdachte kort zijn aangeduid of samengevat, tenzij artikel 4.2.31, vierde lid, is toegepast.

Artikel 4.3.8

1. Als wettige bewijsmiddelen worden alleen erkend:
 - a. de verklaring van de verdachte;
 - b. de verklaring van een getuige;
 - c. de verklaring van een deskundige;
 - d. een schriftelijk stuk;
 - e. een geluids- of beeldopname;
 - f. de eigen waarneming van de rechter.
2. (...)

Artikel 5.4.6

1. Indien hoger beroep is ingesteld, zorgen de voorzitter van de rechtbank en de griffier ervoor dat de processtukken zo spoedig mogelijk worden overgedragen aan het gerechtshof. De processtukken worden pas overgedragen nadat de termijn om hoger beroep in te stellen is verstreken.
2. De voorzitter van de rechtbank vermeldt of een verkort proces-verbaal is opge maakt. De voorzitter van het gerechtshof kan, indien dat het geval is, aan de voorzitter van de rechtbank kennis geven dat een proces-verbaal dient te worden opgemaakt dat aan de eisen van artikel 4.2.69 voldoet. De voorzitter van de rechtbank zorgt ervoor dat zo spoedig mogelijk aan dit verzoek wordt voldaan.

Artikel 5.4.11

1. (...)
2. (...)
3. (...)
4. (...)
5. (...)
6. De voorzitter kan, indien de verdachte en de advocaat-generaal daarmee instemmen, de rechter-commissaris in de rechtbank die het eindvonnis heeft gewezen dan wel de raadsheer-commissaris in het gerechtshof waar de zaak aanhangig is opdragen de getuige of deskundige te verhoren. De voorzitter kan ook bepalen dat een van de raadsheren die over de zaak oordelen, de getuige of deskundige als raadsheer-commissaris zal verhoren. Deze raadsheer kan aan het onderzoek op de terechtzitting deelnemen, tenzij bij het verhoren van de getuige of

deskundige is bepaald dat de verdachte en zijn raadsman daarbij niet aanwezig mogen zijn. De voorzitter bepaalt of het verhoor op een geluidsopname of geluids- en beeldopname wordt vastgelegd en of van het verhoor volledig proces-verbaal wordt opgemaakt.

7. (...)

Artikel 5.4.24

In afwijking van artikel 4.2.70 kan de voorzitter van het gerechtshof niet bepalen dat een verkort proces-verbaal wordt opgemaakt indien beroep in cassatie is ingesteld.

Artikel 5.4.26

De beraadslaging in hoger beroep vindt plaats naar aanleiding van het onderzoek op de terechtzitting in hoger beroep. De beraadslaging vindt tevens plaats naar aanleiding van het onderzoek in eerste aanleg, zoals dit volgens het proces-verbaal van die terechtzitting en een geluidsopname of geluids- en beeldopname van die terechtzitting heeft plaatsgehad, tenzij artikel 4.5.9 is toegepast.

Artikel 5.8.21

1. Het gerechtshof berecht de verwezen zaak of zaken met overeenkomstige toepassing van de bepalingen van Hoofdstuk 4.
2. De raadsheer die eerder enig onderzoek in de zaak heeft verricht, neemt niet deel aan het onderzoek op de terechtzitting.
3. In de gevallen, bedoeld in artikel 5.4.23, wordt het onderzoek verricht door een daartoe door het gerechtshof aangewezen rechter-commissaris of raadsheer-commissaris die nog geen onderzoek in de zaak heeft verricht.
4. Het onderzoek en de beraadslaging, bedoeld in de artikelen 4.3.1 en 4.3.3, vinden plaats naar aanleiding van zowel het onderzoek op de terechtzitting in herziening als het onderzoek op vorige terechtzittingen, zoals dat volgens een daarvan opgemaakt proces-verbaal dan wel een daarvan gemaakte geluidsopname of geluids- en beeldopname heeft plaatsgehad.

Bijlage 5. Redenen voor niet opnemen pilotzaak bij de rechtbank Limburg

Tabel 15: Redenen voor niet opnemen pilotzaak bij de rechtbank Limburg.

Reden	Aantal	Specificatie(s)
Aard van de zaak of persoon van de verdachte	9	<ul style="list-style-type: none"> • complexe zaak • meer dan twee verdachten • gevoelige zaak, zoals een zedenzaak of een zaak waarin nabestaanden betrokken zijn • psychisch labiele of wantrouwende verdachte
Privacyaspecten	3	<ul style="list-style-type: none"> • veiligheid van de rechter • risico op verspreiding van de opname • risico op gebruik stem van rechter met behulp van AI
Afleiding	7	De voorzitter vond het opnemen te afleidend omdat dat steeds moet worden gecontroleerd of iedereen goed in de microfoon spreekt.
Verwijzing naar mediation	1	Ten behoeve van de mediation moet een uitgewerkt pv beschikbaar zijn.
Telehoren	2	Bij telehoren is het niet mogelijk om een opname van voldoende kwaliteit te maken met de gebruikte apparatuur.
Nietige dagvaarding	1	De dagvaarding was niet correct betekend, waardoor de zaak niet inhoudelijk zou worden behandeld.
Personeelstekort	2	Er was niemand om de apparatuur te bedienen.
Zitting verplaatst	1	In de andere zaal bevond zich geen opname-apparatuur.
Zaak ingetrokken	1	De voorlopige hechtenis was opgeheven, waardoor de pro forma-zitting kwam te vervallen.
Behandeling aangehouden (vooraf bekend)	2	De verdachte en zijn raadsman waren niet verschenen.
Inhoudelijke behandeling buiten pilotperiode	5	Het betrof zaken waarvan de behandeling werd aangehouden, terwijl op voorhand bekend was dat deze zaken niet binnen de

pilotperiode inhoudelijk zouden worden behandeld.



Dialogic innovatie & interactie

Hooghiemstraplein 33

3514 AX Utrecht

030-215 05 80

www.dialogic.nl