

---

# CITIUS, ALTIUS, FORTIUS – SNELLER, HOGER, STERKER

## WAT WE VAN ENGELAND EN DUITSLAND KUNNEN LEREN IN HET KADER VAN MODERNISERING STRAFVORDERING

### SAMENVATTING

Dit is een samenvatting van het eindrapport van het project 'Citius, altius, fortius – Sneller, hoger, sterker. Wat we van Engeland en Duitsland kunnen leren in het kader van modernisering strafvordering' dat in opdracht van het WODC is verricht door de Universiteit Maastricht, te weten door prof. André Klip, dr. Dorris de Vocht en dr. Christina Peristeridou. Het betreft een rechtsvergelijkend onderzoek naar de werking van het strafproces in Engeland en Duitsland. Het onderzoek is uitgevoerd in de periode juni 2018 – maart 2019 en beoogt inzichten te verschaffen die relevant kunnen zijn voor de voorbereiding van het nieuwe Wetboek van Strafvordering waaraan momenteel gefaseerd wordt gewerkt. Dit vanuit de verwachting dat bestudering van ervaringen in het buitenland waardevolle aanknopingspunten kan bieden voor de in Nederland te maken keuzes wat betreft wetgeving en beleid. Bijzondere aandacht gaat hierbij uit naar drie aspecten: de wens om sneller tot een rechterlijke of buitengerechtelijke afdoening van strafbare feiten te komen (versnelling), de aanpassing van het strafproces aan de digitalisering van de samenleving en de vereenvoudiging van procedures.

Wat betreft de onderzoeksmethodologie zijn de bevindingen in dit rapport het resultaat van een combinatie van deskresearch en praktijkstudie (observatie en interviews) waarbij de kennis uit geschreven bronnen is aangevuld met inzichten uit de praktijk. De onderzoekers hebben verschillende dagen in Duitsland en Londen doorgebracht. Gedurende deze buitenlandbezoeken zijn zittingen bezocht en is gesproken met verschillende praktijkjuristen en experts op het gebied van bovengenoemde thematiek. Die focus op waarnemen van de praktijk is om twee redenen van groot belang: enerzijds omdat – zoals bekend – wet- en regelgeving pas betekenis krijgen wanneer zij in de praktijk worden gebracht en anderzijds omdat er in de praktijk mogelijk mechanismen of oplossingen bestaan die niet door juridische kaders zijn voorzien.

Het onderzoek heeft een exploratief, inventariserend en beschrijvend karakter. Het is dus niet normatief in de zin dat het antwoord tracht te geven op de vraag hoe een en ander zich verhoudt tot grondbeginselen en mensenrechtelijke normen. Het exploratieve karakter van het onderzoek betekent ook dat voorbeelden worden gepresenteerd en suggesties worden gedaan zonder dat daarbij uitputtend in wordt gegaan op de vraag of een en ander past binnen de context van het Nederlandse strafrechtssysteem.

Het onderzoek is verdeeld in grofweg twee fasen: fase I waarin een algemene beschrijving van het Engelse en Duitse rechtssysteem wordt gegeven en fase II waarin ingezoomd wordt op de drie centrale thema's – versnelling, digitalisering en vereenvoudiging. De resultaten van fase I zijn opgenomen in hoofdstuk 2 (Het Engelse en het Duitse strafrechtssysteem) en de resultaten van fase II zijn te vinden in Hoofdstuk 3 (Versnelling, digitalisering en vereenvoudiging). Het onderzoek wordt afgesloten met een aantal constatering (Hoofdstuk 4) ten aanzien van hoe versnelling, digitalisering

en vereenvoudiging van het strafproces in de onderzochte rechtsstelsels wordt vormgegeven en welke inspiratie hieruit kan worden geput voor de modernisering van het Nederlandse strafproces.

De bevindingen van fase II laten zien hoeveel het strafproces in Engeland en Duitsland van elkaar verschillen. Hoewel – afgezien van een aantal verschillen – in beide systemen de gebruikelijke procedurele rechten en beginselen gelden, verloopt de strafrechtelijke procedure verschillend. In Engeland, wordt de beslissing tot vervolging vrij vroeg in de procedure genomen waarbij de verdachte kort na te zijn vastgehouden door de politie een *charge* tegen zich uit hoort brengen. Beslissend daarbij is dat alle verdachten een *plea* moeten uitbrengen: schuldig of niet schuldig. Als niet-schuldig wordt gepleit, zal de zaak voor de zitting worden voorbereid. Als de verdachte schuldig pleit, wordt onmiddellijk overgegaan tot sanctionering. Een en ander komt erop neer dat in Engeland vrij vroeg in de procedure een schifting wordt gemaakt tussen zaken waarin de verdediging tegenspraak wenst te bieden en zaken waarin dat niet gebeurt. Een overgrote meerderheid van de zaken eindigt met een *plea* waarin de verdachte aangeeft schuldig te zijn (afhankelijk van het soort rechtbank, 70% of 90%). De overige verdachten komen terecht in het Engelse strafproces, een lange en kostbare procedure, waarin al het bewijs mondeling en tamelijk uitgebreid wordt gepresenteerd. Bewijsregels zijn complex en het mondelinge karakter van de zittingen is sterk waardoor de behandeling ter terechtzitting dagen, weken of zelfs maanden kan duren. Het Engelse strafproces is adversair wat betekent dat het partijen kent, te weten de verdediging en het openbaar ministerie. Elke partij presenteert zijn getuigen, ondervraagt en onderzoekt het door de tegenpartij gepresenteerde bewijs en aan het einde van het proces wordt een beslissing genomen door hetzij een jury hetzij professionele – of lekenrechters. De deelname van leken aan rechtspraak is in Engeland een bestendige praktijk en wordt traditioneel beschouwd als een maatschappelijke plicht. Lekenrechters zijn actief in het vervullen van hun taak en doen dit vrijwillig – zonder geldelijke vergoeding – naast een ‘normale’ baan. Behalve het mondelinge karakter is collegialiteit en onderlinge samenwerking tussen juristen een belangrijk kenmerk van het Engelse strafproces. Er zijn geen beroeps openbaar aanklagers of strafadvocaten: het gros van de advocaten vervullen beide taken afwisselend, waarbij zij in hun dagelijkse beroepsuitoefening dus telkens van rol wisselen. Dit komt de samenwerking tussen partijen ten goede hetgeen in veel gevallen de voortgang van het proces bespoedigt. Een belangrijk voorbeeld van samenwerking is ook de *Rule Committee*, een *soft law* orgaan dat is samengesteld uit vertegenwoordigers van de verschillende procesdeelnemers (openbaar aanklagers, advocaten, rechters, politie *et cetera*) en dat beslissingen neemt over procedurele regels aangaande de dagelijkse praktijk waarbij praktische problemen *ad hoc* worden opgelost.

Het Duitse systeem is volstrekt anders. De beslissing tot vervolging wordt later in de procedure genomen uitgaande van het in Duitsland geldende legaliteitsbeginsel. Nadat de tenlastelegging is opgesteld, wordt deze beoordeeld in een tussenprocedure (*Zwischenverfahren*) waarin wordt bepaald of de zaak op een onderzoek ter terechtzitting moet worden behandeld. De overgrote meerderheid van zaken (circa 95.5%) doorstaat die test en wordt uiteindelijk ter terechtzitting behandeld. Het Duitse strafproces is doorgaans lang en wordt gekenmerkt door een zeer onmiddellijke bewijsvoering. De meeste getuigen dienen (opnieuw) ter terechtzitting te worden gehoord en het dossier wordt mondeling ter terechtzitting gepresenteerd. Er zijn

lekenrechters – in combinatie met professionele rechters – maar hun inbreng is doorgaans beperkt. Advocaten spelen een actieve rol op zitting en voeren veelvuldig verweren. Anders dan de Engelse professionele ethiek, zijn de rechtspraak en de advocatuur in Duitsland strikt van elkaar gescheiden: openbaar aanklagers, strafadvocaten en rechters vervullen ieder hun eigen rol. Onmiddellijkheid is belangrijk in het Duitse strafproces alsook – nauw daarmee verbonden – materiële waarheidsvinding, hetgeen er op neerkomt dat rechterlijke beslissingen moeten worden gebaseerd op een grondig onderzoek van bewijsmiddelen die ter zitting moeten worden gepresenteerd en waarvan in het vonnis verslag moet worden gedaan: rechters moeten zowel mondeling als in het geschreven vonnis de motivering van hun beslissing(en) duidelijk weergeven waarbij duidelijk moet worden verwezen naar de redenevendheid van het relevante bewijs.

In Hoofdstuk 3 wordt dieper ingegaan op de drie centrale thema's van het onderzoek: versnelling, digitalisering en vereenvoudiging. Het belangrijkste versnellingsmechanisme in het Engelse recht is de *plea*: door alle verdachten op een vroeg moment in de procedure te vragen een *plea* aan te gaan, wordt in een vroeg stadium een schifting gemaakt. Het stimuleren van verdachten om hun *plea* niet te laat in de procedure aan te gaan, kan problematisch zijn. Als er slechts 1 mogelijkheid bestaat, zullen weinigen deze kans benutten terwijl – als er teveel mogelijkheden worden geboden – het gros vermoedelijk voor de laatst geboden mogelijkheid zal kiezen (als alle hoop verloren is). Om die reden wordt aan de vroegste mogelijkheid een strafkorting gekoppeld, die vervolgens minder omvangrijk (en dus minder aantrekkelijk is) in een later stadium van de procedure. Andere interessante mechanismen, zijn de mogelijkheid om een waarschuwing (*caution*) te geven voor bagatel delicten en de *Single Justice Procedure*, een hoofdzakelijk digitaal proces waarbij de verdachte online een *plea* aangaat en een rechter een boete kan opleggen zonder onderzoek ter terechtzitting. Deze mogelijkheid staat open voor bepaalde delicten zoals verkeersovertradingen.

Duitsland kent meer versnellende mechanismen maar deze worden doorgaans niet veel gebruikt. Een versneld proces, een zogenaamd *Beschleunigtes Verfahren*, voor minder ernstige strafbare feiten, biedt de mogelijkheid een snel en compact strafproces te volgen waarbij de zaak doorgaans binnen een week (van aanklacht tot uitspraak) wordt afgedaan. De *Verständigung* daarentegen, biedt de mogelijkheid tot het aangaan van een soort overeenkomst waarbij de rechter (niet de openbaar aanklager) een strafkorting kan geven wanneer de verdachte ervoor kiest te bekennen. De procedure kan volgen wanneer de zaak eenmaal op zitting is, alle partijen moeten hiermee instemmen en aan een aantal formele vereisten moet worden voldaan. De wetgever heeft deze procedure ingrijpend gewijzigd en verschillende strenge eisen geformuleerd waaraan voldaan moet worden. Hiermee hoopte de wetgever de praktijk – die oncontroleerbaar was geworden – aan banden te leggen. Beide versnellingsmechanismen worden echter weinig gebruikt in de praktijk. Voor de *Verständigung* heeft dat vooral te maken met de genoemde strenge eisen – deze maken de toepassing ervan onaantrekkelijk. In dit opzicht is de bemoeienis van de wetgever niet succesvol geweest. Er zijn meer mechanismen beschikbaar (zoals het *Strafbefehl*) maar de meest gebruikte versnellingsmethode is het mechanisme dat niet voor dat doel in het leven is geroepen: de voorwaardelijke vervolging. Hoewel Duitsland het legaliteitsprincipe kent (verplichte vervolging), vormen de uitzonderingen het Trojaanse paard waarmee het systeem in een vroeg stadium zaken kan 'filteren'. De openbaar aanklager kan aan de beslissing om niet te vervolgen bepaalde voorwaarden verbinden zoals het betalen van een boete. Dit

maakt het mogelijk bepaalde zaken die anders veel tijd zouden kosten (zoals financieel-economische delicten) in een vroeg stadium af te handelen. Echter, het gebrek aan criteria voor deze wijze van afdoening alsook het ontbreken van afdoende rechterlijk toezicht creëren het risico van een cultuur waarin op beide partijen informele druk wordt uitgeoefend.

Beide rechtssystemen zijn recent grootschalige hervormingen gestart om het strafproces meer in overeenstemming te brengen met moderne technologische ontwikkelingen. In Engeland is een ambitieus project opgezet dat een en hetzelfde digitale dossier voor elke zaak dient te creëren (met al het bewijs en alle verzoeken), waartoe procesdeelnemers in de loop van het proces toegang kunnen krijgen en stukken kunnen toevoegen. Het project is nog volop in ontwikkeling maar delen ervan zijn al geïmplementeerd. Andere ontwikkelingen hebben betrekking op virtuele zittingen en het gebruik van video links. Het laatste gebeurt al op grote schaal in Engeland, met name in zittingen over voorlopige hechtenis en het Europees aanhoudingsbevel. Met name door rechters wordt echter wel de vraag gesteld of het uitblijven van een een-op-een ontmoeting gevolgen heeft voor de waardering en de kwaliteit van de verklaringen. In Duitsland wordt momenteel gewerkt aan een groot en indrukwekkend project dat een volledig papierloze digitale werkplek dient te creëren voor de strafrechtspleging. Het doel is om een uniforme digitale werkplek te maken voor openbaar aanklagers, rechters en medewerkers van de rechtbank. De software is indrukwekkend waarbij alle configuraties die nodig zijn voor een digitale justitiële werkplek beschikbaar zijn. In Duitsland heeft men ervoor gekozen dit project 'vanaf nul' op te zetten waarbij samen is gewerkt door juristen en ICT-mensen in plaats van het aankopen van *software* die in oorspronkelijk voor niet-juristen is ontworpen. Hoewel het uiteindelijk de bedoeling is dat advocaten ook digitaal met de rechtbank kunnen communiceren, bestaan er nog problemen voor wat betreft de efficiëntie van het mail-systeem en de toegenomen veiligheidsmaatregelen. Hoewel de oorspronkelijke verwachting was dat digitalisering minder *resources* zou kosten, blijkt in de overgangsfase het tegendeel waar te zijn: deze periode vereist meer resources, investeringen en speciale beleidsmatige keuzes om deelnemers te overtuigen de veranderingen te accepteren en te ondersteunen. De Duitsers hebben het belang van deze overgangperiode erkend en proberen zich te focussen op de lange termijn houdbaarheid van de nieuwe situatie.

Vereenvoudiging van procedures is afhankelijk van vele parameters. We hebben onze aandacht vooral gericht op een aantal elementen van beide systemen die in onze optiek vereenvoudigde procedures stimuleren (of juist ontmoedigen). Het mondelinge karakter van het strafproces dat om verschillende redenen traditioneel is ingebed in beide systemen speelt een belangrijke rol in het 'uitspreiden' van zittingsmomenten. In Duitsland heeft de interpretatie van procedurele beginselen en rechten de verdediging veel ruimte gegeven om nieuw bewijs aan te vragen en andere verzoeken in te dienen gedurende het proces. De rechtbank dient de tijd te nemen om op deze verzoeken te responderen hetgeen vanzelfsprekend tot vertraging van de procedure leidt. In Engeland daarentegen, heeft het concept van *casemanagement* op grond waarvan de voortgang van zaken vanaf het vooronderzoek tot aan voltooiing wordt beheerd, bijgedragen aan een beter overzicht van (of toezicht op) een efficiënt procesverloop. Hierbij ligt niet de focus op wat de openbaar aanklager of de staf zou moeten doen maar op de vraag wat tot efficiënt *casemanagement* bijdraagt. Tegelijkertijd kunnen samenwerkingsorganen zoals de *Rule Committee* in Engeland bijdragen aan een betere

communicatie en samenwerking tussen procesdeelnemers alsook aan een beter zicht op praktische problemen en mogelijke snelle oplossingen.

Tenslotte wordt het onderzoek in Hoofdstuk 4 afgesloten met enkele constatering meer specifiek een verzameling reflecterende opmerkingen die – in onze optiek – efficiëntie in het strafproces zouden kunnen faciliteren. Of een en ander inderdaad in de Nederlandse context zou kunnen worden opgenomen en functioneren, valt buiten het bestek van dit onderzoek. Bovendien dient in herinnering te worden geroepen dat het onderzoek slechts verkennend van aard is geweest en dat de onderzoekers dus geen rekening hebben kunnen houden met procedurele rechten en beginselen. De observaties zijn praktisch van aard en deels theoretisch.

De belangrijkste constatering betreffen:

Alternatieven voor een volledig onderzoek ter terechtzitting:

- **De mogelijkheid in het reguliere strafproces alternatieven te introduceren voor het afdoen van strafzaken en het bieden van *exits* op verschillende momenten:** in alle zaken zou een mogelijkheid moeten bestaan om tot een alternatieve afdoening te komen in het vooronderzoek. Gedurende het verdere verloop van de procedure zouden meer mogelijkheden moeten bestaan om af te zien van de reguliere wijze van afdoening.

(Voorbereiding van de) behandeling ter terechtzitting:

- **Digitaal dossier:** een enkel uniform digitaal dossier dient te worden gecreëerd (in plaats van verschillende parallelle systemen) waartoe de verschillende procesdeelnemers toegang hebben en waarbij zij in de loop van het proces ook stukken kunnen toevoegen.
- **Digitale werkplek:** gebruikte software zou deelnemers in staat moeten stellen niet alleen het dossier te bekijken maar ook om verzoeken in te dienen en concept-beslissingen te schrijven zodat een papierloos proces kan worden gerealiseerd.
- **Software dient te worden ontwikkeld voor en door juristen:** wanneer *software* (mede) voor en door juristen is gecreëerd wordt gebruiksvriendelijkheid gestimuleerd. De Duitse *software* kan in dit verband als voorbeeld dienen.
- **Aandacht voor veiligheid, duurzaamheid en betrouwbaarheid van digitale systemen:** In het kader van digitalisering dient voldoende aandacht te worden besteed aan de bescherming tegen aanvallen, de opslag van data en lange termijn betrouwbaarheid van het systeem (verlies van data).
- **Transition management:** De overgang naar een nieuwe manier van werken is stressvol voor degenen die deze transitie door moeten maken. *Transition management* is noodzakelijk om mensen te helpen mee te bewegen met de veranderingen.
- **Het vervangen van de papieren procedure en *outside the box*-denken:** in het proces van digitaliseren dient het vervangen van papieren procedures niet automatisch te geschieden: sommige handelingen en procedures hebben alleen betekenis in de papieren wereld. Het is dus belangrijk *outside the box* te

denken om de noodzaak van bepaalde traditionele handelingen (zoals het zetten van een stempel) te durven betwisten.

- **Virtuele zittingen en video-links zorgvuldig gebruiken:** digitalisering van zittingen is op zichzelf een goed idee maar daarbij dient voldoende aandacht te worden besteed aan (de mogelijke) gevolgen voor het proces van waarheidsvinding: aanvullend onderzoek op dit punt is nodig.
- **De introductie van flexibele samenwerkingsorganen zoals de *Rule Committee*:** een dergelijk orgaan kan flexibele probleemoplossing van praktische problemen faciliteren en een sfeer van samenwerking creëren tussen de verschillende actoren in het strafproces.

Afsluitende overwegingen:

- **De introductie van het concept van *casemanagement*:** Aandacht dient te worden besteed aan hoe het managen van zaken moet worden georganiseerd, in plaats van aandacht voor de vraag hoe efficiënt het werk van individuele procesdeelnemers is.
- **Efficiëntie als een beginsel en de definitie ervan:** efficiëntie zou een beginsel van het strafrechtstelsel moeten worden zodat het kan worden afgewogen tegen andere voor de strafrechtpleging relevante rechten en beginselen. Hierbij zal ook aandacht moeten worden besteed aan de vraag naar definitie van efficiëntie (die vooralsnog ontbreekt): wat dient onder efficiëntie te worden binnen de context van de strafrechtpleging te worden verstaan en voor wie is het relevant? Wat maakt een strafproces efficiënt? Deze en soortgelijke vragen dienen te worden beantwoord.
- **Modernisering – een gezamenlijke onderneming:** veranderingen kunnen niet van bovenaf worden opgelegd aan de deelnemers in het rechtssysteem. Mensen dienen te worden gehoord, gemotiveerd en overtuigd om moderniseringsplannen te kunnen ondersteunen.

