

Aan de Minister voor Rechtsbescherming
Aan de Minister van Justitie en Veiligheid

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Straf- en Sanctierecht

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/jenv

Datum
20 oktober 2022

Projectnaam
Nieuw Wetboek van
Strafvordering

Ons kenmerk
4269964

nota

Verwerking advies Raad van State over het nieuwe
Wetboek van Strafvordering

1. Aanleiding

In april 2022 heeft de Afdeling advisering van de Raad van State advies uitgebracht over het wetsvoorstel tot vaststelling van de Boeken 1 tot en met 6 van het nieuwe Wetboek van Strafvordering (de Eerste Vaststellingswet Sv). Dit betreft een zeer omvangrijk en doorwrocht advies, bestaande uit een Algemeen deel en een Bijzonder deel met vijf deeladviezen (zie bijlage 1). Het advies heeft een dictum b gekregen. Dat wil zeggen dat de Afdeling advisering een aantal opmerkingen bij het voorstel heeft en adviseert om daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer wordt ingediend.

U heeft in uw Zevende voortgangsrapportage over het nieuwe wetboek aan de Eerste en Tweede Kamer (d.d. 18 mei 2022) geschreven dat u voornemens bent om de Eerste Vaststellingswet Sv in het vierde kwartaal van 2022 bij de Tweede Kamer in te dienen. In het Commissiedebat strafrechtelijke onderwerpen van 5 oktober heeft de Minister voor Rechtsbescherming (MRb) naar aanleiding van een vraag van het lid Van Nispen uitgesproken dat u streeft naar indiening eind eerste kwartaal/begin tweede kwartaal 2023. De ambtelijke planning is gericht op bespreking van het nader rapport en het aangepaste wetsvoorstel met toelichting in de Ministerraad in maart 2023, zodat indiening in maart/april 2023 conform de aankondiging in de Kamer wordt gehaald. Voor het halen van deze planning wordt u verzocht in de eerste week van november te reageren op deze beslisnota. Op basis van de door u gemaakte keuzes zal het advies van de Raad van State vervolgens in de maanden november tot en met januari/februari in het wetsvoorstel, de toelichting en het nader rapport worden verwerkt.

Op 13 mei jl. is door DWJZ een eerste presentatie over het advies gegeven aan de MRb. De MRb heeft toen ingestemd met een aantal keuzes ten aanzien van het Algemeen deel van het advies (zie onder 3). Ook zijn met de MRb afspraken gemaakt over het betrekken van de ketenorganisaties bij het verwerken van het advies. De ketenorganisaties zijn inmiddels op de afgesproken wijze betrokken bij dit proces. Zij hebben tijdens twee gelegenheden (Gecombineerde werkgroep Sv (7 juli) en het BKB+ (29 september)) de gelegenheid gekregen om zich uit te spreken over het advies van de Afdeling advisering, van welke gelegenheid zij ook gebruik hebben gemaakt. De ketenpartners spraken daarbij veel waardering uit voor dit proces. Ze voelden zich gezien en gehoord.

Het was de bedoeling om, na de eerste presentatie in mei, in meerdere sessies met de MRb de verschillende deeladviezen op soortgelijke wijze te bespreken (in totaal vijf sessies). Vanwege agenda-technische redenen is dit niet gelukt. Gelet op de voortgang is het nu wel van belang om u beiden inhoudelijk over het advies te informeren en om uw beslissing op de diverse beslispunten te vernemen. In overleg met DBO is daarom gekozen voor deze nota. Gelet op de hoeveelheid beslispunten is de nota beknopt gehouden.

In deze nota wordt u in paragraaf 3 stap voor stap meegenomen door het advies van de Afdeling advisering. Elk adviespunt (in totaal 76) van de Afdeling wordt kort benoemd (met verwijzing naar het paginanummer van het advies van de Afdeling, zie bijlage 1). Vervolgens wordt per adviespunt vermeld wat de ketenpartners daarover hebben uitgesproken (zie bijlage 2 en 3 voor uitgeschreven verslagen van de twee sessies met de ketenorganisaties). Ten slotte wordt aangegeven welke keuze u ambtelijk wordt geadviseerd ten aanzien van dat adviespunt. Uit deze nota blijkt dat ruimhartig gevolg kan worden gegeven aan de adviezen van de Afdeling advisering van de Raad van State.

Ten aanzien van de verschillende adviespunten over de processuele sancties van de Afdeling (onderdeel van deeladvies E) is gekozen voor een iets andere aanpak. Met betrekking tot dit onderwerp worden aan u als beslispunt voorlopige keuzes/richtingen voorgelegd. De reden hiervan is dat de te maken keuzes sterk afhankelijk zijn van de verdere uitwerking. Bij het onderdeel van de nota over processuele sancties wordt dit nader toegelicht.

2. Geadviseerd besluit

U wordt verzocht in te stemmen met de keuzes die in deze nota worden toegelicht, met het oog op het opstellen van het nader rapport bij de Eerste vaststellingswet Sv. Voor de Minister van Justitie en Veiligheid zijn de beslispunten over deeladviezen A (uitvoerbaarheid en digitalisering) en C (opsporing) van belang. Voor de MRb zijn de beslispunten op alle deeladviezen van belang.

3. Kernpunten

Algemeen deel van het advies

Op 13 mei jl. is gesproken met MRb over het Algemeen deel van het advies van de Afdeling advisering, waarbij is aangegeven dat veel van de onderwerpen uit het Algemeen deel ook terugkomen in de verschillende deeladviezen. Ten aanzien van de onderwerpen waarvoor dat niet geldt, heeft MRb 13 mei ingestemd met onderstaande keuzes.

Algemene beoordeling door de Afdeling

In de inleiding van het Algemeen deel van het advies geeft de Afdeling aan dat de wenselijkheid van de modernisering van het wetboek wordt onderschreven. Het huidige wetboek is verouderd en ontoegankelijk geworden. Het voorstel voor een nieuw wetboek voorziet in een grondige herstructurering en draagt daarmee bij aan de rechtszekerheid en de bruikbaarheid van het wetboek in de praktijk, aldus de Afdeling. In algemene zin stelt de Afdeling vast dat de voorgestelde bepalingen helder zijn geformuleerd en dat het nieuwe wetboek een logische systematiek kent. Technisch en systematisch wordt daarmee een grote stap voorwaarts gezet. Het wetboek wordt bij de tijd gebracht door met betrekking tot een aantal onderwerpen de jurisprudentie van de Hoge Raad en het EHRM te codificeren. In algemene zin heeft de Afdeling ook waardering voor de wijze waarop in de

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Straf- en Sanctierecht

Datum
20 oktober 2022

Ons kenmerk
4269964

toelichting wordt ingegaan op de verhouding tussen de voorgestelde wijzigingen en de grondrechten.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Straf- en Sanctierecht

Algemeen 1 Pagina 13 en 18 Kernvragen

Advies: De Afdeling formuleert een achttal kernvragen (zie p. 13 advies) en vindt het van belang dat de toelichting bij ieder concreet onderdeel deze kernvragen beantwoordt. De Afdeling adviseert daarnaast de doelstellingen van de modernisering alsnog uitdrukkelijk in de toelichting op te nemen. Voorts adviseert de Afdeling waar mogelijk bij de verschillende concrete voorstellen te verduidelijken in hoeverre deze doelstellingen daarmee inderdaad kunnen worden bereikt. Daarbij dient ook aan de orde te komen in hoeverre daartoe moet en zal worden voorzien in aanvullende maatregelen en flankerend beleid. Daarnaast adviseert de Afdeling in de toelichting bij concrete inhoudelijke wijzigingen van het wetboek waar nodig expliciet aandacht te besteden aan de overige kernvragen.

Ketenorganisaties: Het CJIB onderschrijft dit advies. Voor het CJIB is dit belangrijk in verband met de ketenwerkprocessen en de uitvoeringstoets. De Rvdr wijst, net als de Afdeling, op de noodzaak van flankerend beleid bij de Rechtspraak.

Keuze: MRb heeft ingestemd om in de toelichting een paragraaf op te nemen waarin de doelstellingen uit de contourennota worden genoemd (KS II 2015/16, 29279, nr. 278). Die contourennota schetst, naast de doelstellingen van dit project, ook uitvoerig de hoofdlijnen van het nieuwe wetboek en geeft een overzicht van de belangrijkste wijzigingen. In de nieuwe paragraaf in de memorie van toelichting worden die doelstellingen en de kernvragen (binnen redelijke grenzen) gekoppeld aan een aantal onderwerpen. Beantwoording van de kernvragen bij ieder concreet onderdeel van het wetboek is immers onuitvoerbaar. Bij bespreking van die onderwerpen, later in het artikelsgewijs deel van de toelichting, wordt teruggekoppeld naar de nieuwe paragraaf met doelstellingen. In de algemene inleiding op grote onderwerpen in de toelichting worden mogelijke alternatieven besproken. Verder gebeurt dit per boek. Met MRb is ook gesproken over de mogelijkheid om de *Kennisbank nieuw wetboek* toegankelijk te maken voor Kamerleden. Deze Kennisbank bevat per artikel een koppeling aan doelstellingen. Dit wordt nader onderzocht.

Algemeen 2 Pagina 18-20 Rol wetgever

Advies: De Afdeling concludeert dat door de vele samspraak met de ketenorganisaties en het zoeken naar consensus sommige onderdelen het karakter van een compromis hebben gekregen. De Afdeling heeft waardering voor de wijze waarop de ketenpartners zijn betrokken bij de totstandkoming van het nieuwe wetboek. Dit zorgt voor een breed draagvlak en een betere uitvoerbaarheid. Het is vervolgens aan de wetgever om een eigen afweging te maken tussen de relevante (deel)belangen, aldus de Afdeling. Vanuit de advocatuur is naar voren gebracht dat men minder dan de ketenpartners binnen de overheid betrokken is geweest bij de voorbereiding van de voorstellen. De Afdeling begrijpt dat het in bepaalde gevallen wenselijk kan zijn om de rechtspraktijk ruimte te geven om invulling te geven aan de voorgestelde bepalingen. Tegelijkertijd mag van de wetgever ook worden verwacht dat hij sturing geeft aan de rechtspraktijk en richting geeft aan de wijze waarop de strafvorderlijke regels moeten worden toegepast. De Afdeling adviseert de toelichting aan te vullen op voornoemde punten.

Ketenorganisaties hebben zich niet uitgesproken over dit adviespunt.

Keuze: MRb heeft ingestemd dit advies van de Afdeling op te volgen op de

Datum
20 oktober 2022

Ons kenmerk
4269964

volgende wijze. Ten aanzien van het punt dat het nu aan de wetgever is om een eigen afweging te maken, zal in de toelichting nader worden toegelicht welke keuzes er nu bij het nader rapport door de regering zijn gemaakt. Ten aanzien van het punt dat de advocatuur minder dan andere ketenpartners is betrokken wordt in het nader rapport opgemerkt dat u zich daarin niet herkent. De advocatuur zal ook de komende periode op dezelfde wijze als voorheen worden betrokken bij de voorbereidingen van het nieuwe wetboek. Ten slotte wordt in de toelichting aangegeven waar de wetgever nadere sturing heeft gegeven. Bijvoorbeeld door nader te normeren.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Straf- en Sanctierecht

Datum
20 oktober 2022

Ons kenmerk
4269964

Algemeen 3 Pagina 20-21 Toelichting en consultatie

Advies: De Afdeling acht het van belang dat in de toelichting meer dan thans het geval is op de inbreng van de geconsulteerde organisaties wordt gereageerd. De Afdeling adviseert de toelichting aan te vullen, ook met relevante literatuur en argumenten die ten grondslag hebben gelegen aan bepaalde keuzes.

Ketenorganisaties hebben zich niet uitgesproken over dit adviespunt.

Keuze: MRb heeft ingestemd om als volgt dit advies van de Afdeling op te volgen. De paragraaf in de toelichting waarin wordt gereageerd op de consultatieadviezen wordt uitgebreid voor wat betreft de grotere onderwerpen. Ook aan de andere twee punten van de Afdeling wordt aandacht besteed in de toelichting.

Algemeen 4 Pagina 34 Verhouding tot andere wetten

Advies: De Afdeling adviseert in de toelichting nader in te gaan op de verhouding tussen de thans voorgestelde bevoegdheden in het nieuwe wetboek en de bestaande (strafvorderlijke) bevoegdheden in bijzondere wetten.

Ketenorganisaties: Het platform BOD-en stelt hierbij voor ook oog te houden voor de afwegingen die de bijzondere wetgever heeft gemaakt bij de invoering van een bevoegdheid in een bijzondere wet en om de eigenheid van die bevoegdheid te behouden. Het CJIB is voorstander van het opvolgen van dit advies.

Keuze: Dit advies van de Afdeling wordt opgevolgd. De toelichting in het algemeen deel wordt uitgebreid op dit punt. Ook in het artikelsgewijs deel van de toelichting wordt bij enkele bepalingen aandacht besteed aan de verhouding tussen de daarin voorziene bevoegdheden en vergelijkbare bevoegdheden in bijzondere wetten.

Deeladvies A: uitvoerbaarheid en digitalisering (vanaf pagina 37 van het advies)

A1. Pagina 38 Algemeen over uitvoerbaarheid en financiële impact

Advies: De Afdeling heeft in Deeladvies A enkele algemene adviesopmerkingen gemaakt over de uitvoerbaarheid en de financiële impact van het voorstel. De Afdeling acht het noodzakelijk dat de toelichting zal worden aangevuld op deze punten.

Ketenorganisaties: Het is volgens de Rvdr belangrijk om de uitvoerbaarheid, de financiële consequenties, de rechtsbijstand verder uit te werken en daarvoor goede voorzieningen te treffen. Het CJIB adviseert om dit advies alleen binnen de grenzen van het mogelijke op te volgen en om voor wat betreft de mogelijkheden en onmogelijkheden van het in beeld brengen van de kosten de ketenpartners te betrekken. Voor wat betreft de structurele uitvoeringsconsequenties onderschrijft de politie dit advies, want die zijn nog niet volledig in beeld.

Keuze: Dit advies van de Afdeling wordt opgevolgd door een *geheel herzien* hoofdstuk over de uitvoeringsconsequenties op te nemen in het algemeen deel

van de toelichting. In dat hoofdstuk zal veel uitvoeriger worden beschreven wat de – mede in het verband van de Commissie Letschert – in kaart gebrachte impact is van een groot deel van de onderdelen van het wetsvoorstel. Bij deze berekeningen en inschattingen wordt gemotiveerd dat het gaat om een voorlopige inschatting: vanwege mogelijke ontwikkelingen komende jaren tijdens dit langdurige wetgevings- en implementatieprogramma zal periodiek worden gemonitord of inzichten rondom de structurele wijzigingen in de werklust moeten worden bijgesteld en waar relevant verbreed naar organisaties als 3RO en RvdK. Ook de invulling van lagere regelgeving en het aanpassen van werkprocessen kan nog leiden tot nadere inzichten inzake de structurele uitvoeringsconsequenties. Ook wordt in de toelichting aangegeven dat ervoor wordt gekozen bij de inschatting van de uitvoeringsconsequenties een aantal belangrijke vernieuwingen die het nieuwe wetboek brengt, nog niet te betrekken. De belangrijkste daarvan zijn de onderwerpen van de Innovatiewet Sv en de zogenoemde 'Beweging naar voren', die niet voortvloeit uit een enkele bepaling, maar in de volle breedte van het wetboek is verwerkt. De werking van deze veranderingen zal eerst worden beproefd in pilots en simulaties. Deze pilots en simulaties zullen naar verwachting inzicht geven op de meest efficiënte inrichting van deze nieuwe werkwijzen, waarna vervolgens de structurele impact inzichtelijk kan worden gemaakt. In de memorie van toelichting wordt aangegeven dat een volledig beeld van de impact van het wetgevingsprogramma zal worden toegelicht bij indiening van het wetsvoorstel voor de Invoeringswet Sv.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Straf- en Sanctierecht

Datum
20 oktober 2022

Ons kenmerk
4269964

A2. Pagina 42-43 Personeel implementatiefase

Advies: De Afdeling vindt het belangrijk dat de gevolgen voor de capaciteit en personeelsinzet in kaart worden gebracht. Daarbij dient te worden verduidelijkt in hoeverre productieverlies, bijvoorbeeld door het afdoen van minder zaken en het oplopen van doorlooptijden, acceptabel is om deze gevolgen op te vangen. Daarnaast vraagt de Afdeling ook aandacht voor de benodigde opleidingscapaciteit bij de uitvoeringsinstanties. De Afdeling adviseert in de toelichting hierop in te gaan. Verder adviseert de Afdeling met de advocatuur in overleg te treden over de wijze waarop de opleiding van strafrechtadvocaten wordt gewaarborgd na invoering van het nieuwe wetboek.

Ketenorganisaties: Het CJIB onderschrijft het advies om in de memorie van toelichting meer aandacht te besteden aan uitvoering en digitalisering (personeelscapaciteit, digitale voorzieningen, doenvermogen van burgers). De politie deelt deze notie.

Keuze: Dit advies van de Afdeling wordt opgevolgd door toe te lichten dat er bij de planning van de opleidingen van rechters, officieren van justitie, opsporingsambtenaren en ander personeel rekening mee wordt gehouden dat dit zo min mogelijk ten koste gaat van de inzetbaarheid en zo veel mogelijk plaats vindt in de reguliere opleidingsuren. Desalniettemin zal het onvermijdelijk zijn dat bij alle betrokken organisaties sprake zal zijn van enig productieverlies gedurende de opleiding van de medewerkers en in de eerste fase na de invoering van het nieuwe wetboek. Medewerkers zullen nu eenmaal moeten wennen aan nieuwe werkprocessen en bevoegdheden. In welke mate dit productieverlies zich zal voordoen en gedurende welke periode, zal in de verdere voorbereiding van de implementatie een punt van aandacht blijven.

Ontwikkelingen zoals krapte op de arbeidsmarkt worden hierbij betrokken en vormen een risico voor de continuïteit. In de periodieke herijking in aanloop naar de implementatie zal dit risico steeds opnieuw moeten worden gewogen. Ook wordt toegelicht dat de NOvA sinds het begin nauw betrokken is bij de voorbereiding van de wetsvoorstellen en bij het in kaart brengen van de

consequenties daarvan voor de advocatuur en dat met de NOvA zal worden gesproken over de wijze waarop ondersteuning kan worden geboden bij de implementatieactiviteiten van het nieuwe wetboek voor de advocatuur.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Straf- en Sanctierecht

Datum
20 oktober 2022

Ons kenmerk
4269964

A3. Pagina 42 en 44 Structurele gevolgen voor personeelscapaciteit

Advies: De Afdeling constateert dat onderbezetting en hoge werkdruk tot problemen leiden bij de verschillende ketenpartners. Tegen deze achtergrond heeft de Afdeling zich afgevraagd in hoeverre de uitvoeringsorganisaties in staat zijn om de extra inspanningen te leveren die met de invoering van het nieuwe wetboek gepaard gaan. De Afdeling merkt op dat uit de toelichting nog onvoldoende blijkt wat het nieuwe wetboek voor de personele inzet binnen de strafrechtspleging zal betekenen. Gelet op de huidige capaciteitsproblemen ziet de Afdeling substantiële risico's voor de uitvoerbaarheid van het voorgestelde wetboek. De Afdeling acht het daarom van het grootste belang dat in de toelichting per onderdeel van het wetboek wordt beschreven wat de structurele gevolgen voor de personeelscapaciteit bij de uitvoeringsinstanties zullen zijn en in hoeverre de uitvoeringsinstanties in staat zijn om de hiervoor benodigde capaciteit te leveren. Daarbij adviseert de Afdeling in te gaan op de vraag hoe zal worden omgegaan met de situatie waarin de benodigde capaciteit niet (op tijd) kan worden geleverd door bepaalde uitvoeringsinstanties. Leidt dit bijvoorbeeld tot aanpassing van de met de modernisering nagestreefde doelstellingen?

Ketenorganisaties: De Rvdr onderschrijft dat er ruimte moet blijven voor de rechter om maatwerk in het individuele geval te leveren en dat de wet die ruimte ook moet bieden. De Rvdr herkent ook de opmerkingen over de motivering van beslissingen, de personeelstekorten door de hele keten, de digitale voorzieningen die op elkaar moeten aansluiten door de keten, aandacht voor de actieve rechter en de kwetsbare verdachte.

Keuze: Zoals aangegeven bij punt A1 wordt dit advies van de Afdeling opgevolgd door een geheel herzien hoofdstuk over de uitvoeringsconsequenties op te nemen in de toelichting. Daarin wordt toegelicht dat organisaties in de justitiële keten door het kabinet de financiële mogelijkheid hebben gekregen zich (los van het nieuwe wetboek) te versterken op onder andere capaciteit en digitalisering. Deze versterkingen geven een meer solide basis om de implementatie van het nieuwe wetboek op te baseren. Ook wordt toegelicht dat het kabinet komende jaren 450 miljoen euro beschikbaar heeft gesteld om het nieuwe wetboek te kunnen implementeren.

A4. Pagina 45-46 Digitalisering

Advies: De Afdeling onderschrijft het belang van goede digitale voorzieningen binnen de strafrechtspleging. De Afdeling adviseert in de toelichting te verduidelijken welke lessen zijn geleerd van de (mislukte) ICT-projecten van de afgelopen jaren voor het opzetten van de digitale voorzieningen in het kader van de modernisering van de strafvordering. Daarnaast adviseert de Afdeling in de toelichting te verduidelijken welke concrete stappen op het gebied van digitalisering worden gezet in aanloop naar de invoering van het nieuwe wetboek. Daarbij dient de vraag te worden beantwoord wie verantwoordelijk is voor welke digitale voorziening en wie de eindverantwoordelijkheid draagt voor de onderlinge samenwerking. Ook moet duidelijkheid bestaan over het tijdpad en de benodigde financiering. Verder dient structureel aandacht te worden besteed aan privacy en informatiebeveiliging. De Afdeling acht het van belang dat werkprocessen en ICT-voorzieningen goed op elkaar aansluiten en uitvoerig worden getest. De Afdeling adviseert in de toelichting op het voorgaande in te gaan.

Ketenorganisaties: Het platform BOD-en vindt dit een goed advies want het is van belang voor de implementatie, maar vraagt zich af of dit wel in de memorie van toelichting thuishoort.

Keuze: Dit advies van de Afdeling wordt opgevolgd door toe te lichten hoe de noodzakelijke ICT-aanpassingen vanuit het nieuwe wetboek zullen worden aangesloten bij de al bestaande digitaliseringsopgave binnen de strafrechtketen. Dit is een zeer omvangrijke opgave voor de ketenpartners, zowel afzonderlijk als gezamenlijk. Ook omdat een aantal ketenpartners op dit moment bezig is om het huidige ICT systeem waarmee gewerkt wordt te vervangen. Van belang is dat - in afstemming met de keten - goed zicht gehouden wordt op de voortgang van de digitaliseringsopgave die gepaard gaat met de implementatie van het wetboek en dat zoveel mogelijk aansluiting gezocht wordt bij datgene wat afgelopen jaren al binnen de keten gerealiseerd is en nog gerealiseerd wordt. In het bijzonder zal in de toelichting worden ingegaan op de ontwikkelingen van het Duurzaam Digitaal Stelsel waarvoor de verschillende ketenpartners met elkaar in overleg zijn over de ketensamenwerking en de daarbij behorende digitaliseringsopgave. Uitgangspunten die gedefinieerd zijn voor de digitaliseringsopgave bij de implementatie van het nieuwe wetboek zijn:

- (a) Gezamenlijk waar het kan, individueel waar het moet,
- (b) Gebruikmaking van bestaande gremia, programma's en projecten in de strafrechtketen waar dat mogelijk is,
- (c) In nauwe samenspraak met de ontwikkeling van het duurzaam digitaal stelsel, en
- (d) Ketenpartners zorgen zelf voor tijdige opname van onderwerpen in eigen digitaliseringsprogramma en portfolio aan de hand van de architectuurprincipes van de strafrechtketen.

Deze opgave die ketenpartners hebben zal zodanig moeten worden uitgevoerd dat alle ketenpartners op het juiste moment digitaal klaar zijn om het wetboek in werking te laten treden. Dat vereist intensieve onderlinge afstemming van werkzaamheden binnen de keten. Dit betekent onder andere dat er naast het portfolio digitalisering voor de strafrechtketen, dat er al is, ook een portfolio digitalisering ten behoeve van de implementatie van het nieuwe Wetboek van Strafvordering moet komen. Deze portfolio's zullen op elkaar aan moeten sluiten en waar mogelijk, in elkaar moeten worden geschoven, zodat prioritering in de digitaliseringsopgave binnen de strafrechtketen zo optimaal mogelijk is. Om dit mogelijk te maken wordt binnen de strafrechtketen gewerkt aan het completeren van inzicht en overzicht in de digitaliseringsopgave die gepaard gaat met het nieuwe wetboek. Dat inzicht en overzicht is overigens pas compleet te maken als wet en lagere regelgeving zo goed als vast staan.

Van belang is echter dat na inventarisatie van de IV opgave een aanvang kan worden gemaakt met de grootste veranderingen in de ICT van de ketenpartners, ook als de wet nog niet volledig is goedgekeurd door het Parlement. Want wijzigingen in de ICT vragen om een testfase. Derhalve is het beter om waar mogelijk te beginnen met de aanpassingen waar dat nodig is. Dit kan betekenen dat er wijzigingen in gang worden gezet in de ICT omgeving van ketenpartners terwijl de wettekst nog niet formeel vaststaat. Als er veranderingen moeten worden aangebracht in het wetboek naar aanleiding van de parlementaire behandeling, moeten die wijzigingen mogelijk worden teruggedraaid of opnieuw worden aangepast. Dit kan betekenen dat er meer kosten worden gemaakt dan wanneer ineens de ICT omgeving wordt aangepast als wet- en regelgeving vastgesteld zijn. De kwartiermaker implementatie wil het BKB+ vragen om met deze werkwijze in te stemmen waardoor zo min mogelijk tijd verloren gaat in het aanpassen van de ICT omgeving van de verschillende ketenpartners. Dit vraagt

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Straf- en Sanctierecht

Datum
20 oktober 2022

Ons kenmerk
4269964

om een stevige vinger aan de pols onder andere als het gaat om het in de gaten houden van de kosten die gepaard gaan met deze wijzigingen. Het centrale ketenimplementatieprogramma, dat in opdracht van het BKB+ werkt, coördineert, faciliteert en jaagt de implementatie van het wetboek aan binnen de keten, ook als het gaat om de digitaliseringsopgave en zorgt voor inzicht en overzicht, ook als het gaat om de inzet van financiële middelen en derhalve voor deze vinger aan de pols.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Straf- en Sanctierecht

Datum
20 oktober 2022

Ons kenmerk
4269964

A5. Pagina 47 Doenvermogen

Advies: De Afdeling adviseert bij de inrichting van de nieuwe werkprocessen bij de invoering van het nieuwe wetboek rekening te houden met het doenvermogen van burgers in het strafproces.

Ketenorganisaties: Bij dit advies stelt het platform BOD-en de vraag wie beoordeelt of het doenvermogen voldoende is en hoe dat zou moeten worden beoordeeld. Het platform vindt dit advies op zich begrijpelijk maar vraagt zich af hoe uitvoerbaar dit is. De verwijzing naar het doenvermogen van burgers past volgens het CJIB bij de tendens in de samenleving om de burger meer centraal te stellen. Voor het CJIB is belangrijk dat duidelijk is wie waarvoor verantwoordelijk is en hoe wordt omgegaan met eventuele afhankelijkheden.

Keuze: Aan dit advies van de Afdeling wordt gevolg gegeven door toe te lichten dat het nieuwe wetboek de rechtsbescherming van verdachten en slachtoffers versterkt. Ook wordt toegelicht hoe procespartijen daarover (en over hoe rechtsbijstand kan worden ingeschakeld) worden ingelicht. Zie ook de keuze bij punt B1 waar wordt ingegaan op de wijze waarop verdachten en slachtoffers op hun rechten/de rechtsbescherming worden gewezen.

A6. Pagina 48-49 Financiële impact algemeen

Advies: De Afdeling constateert dat de financiële onderbouwing van het voorstel (nog) volstrekt onvoldoende is. Het ontbreekt onder meer aan een meer-jarenoverzicht van de verwachte en maximale uit te keren bedragen en een toelichting op de wijze waarop deze bedragen gaan worden gedekt. De Afdeling adviseert in de toelichting nader in te gaan op de financiële impact van het voorstel.

Ketenorganisaties hebben zich niet uitgesproken over dit adviespunt. Wel kan in dit kader worden gewezen op de opmerkingen van het CJIB en de politie bij punt A1.

Keuze: Zie de keuzes bij de punten A1 en A3. Ook dit advies van de Afdeling wordt daarmee opgevolgd.

A7. Pagina 49 Gefinancierde rechtsbijstand

Advies: De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op de financiële gevolgen van het voorstel voor de gefinancierde rechtsbijstand.

Ketenorganisaties hebben zich niet uitgesproken over dit adviespunt.

Keuze: Zie de keuzes bij de punten A1, A3 en A6: de gevolgen voor de gefinancierde rechtsbijstand worden in de toelichting opgenomen. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling wordt een uitbreiding van de rechtsbescherming voor kwetsbare verdachten voorgesteld (zie onderdeel B5 hieronder). De eventuele aanvullende gevolgen daarvan worden nog in kaart gebracht.

A8. Pagina 50-51 Implementatie en evaluatie

Advies: De Afdeling adviseert de strafrechtspleging ruim de tijd te geven om zich aan te passen aan het nieuwe wetboek en de ingezette ontwikkelingen te bestendigen. De Afdeling adviseert bij de invoeringstoets aandacht te besteden

aan de personeelscapaciteit, de digitalisering en het doenvermogen van burgers in het strafproces. De Afdeling adviseert daarnaast in het voorstel een evaluatiebepaling op te nemen en in de toelichting te verduidelijken op welke manier, aan de hand van welke criteria en op welke termijn onderdelen van het nieuwe wetboek geëvalueerd zullen worden.

Ketenorganisaties: De Rvdr onderschrijft de adviesopmerkingen over het opnemen van een evaluatiebepaling en over de wetgevingsluwe periode. Het platform BOD-en onderschrijft het advies om een evaluatiebepaling op te nemen en stelt voor om daarbij vooraf ook al criteria te benoemen zodat de ketenorganisaties voor zover mogelijk en relevant al vanaf dag één de nodige gegevens daarvoor kunnen gaan verzamelen. De politie is een groot voorstander van de evaluatie.

Keuze: Aan dit advies van de Afdeling wordt gevolg gegeven door aan te geven dat in de Invoeringswet Sv een evaluatiebepaling wordt opgenomen. De reden dit in de Invoeringswet op te nemen (en niet in het voorliggende wetsvoorstel, de zogenaamde vaststellingswet) is dat op die manier de evaluatiebepaling op het gehele wetboek kan worden betrokken, dus ook op de onderdelen die in volgende wetsvoorstellen zitten. Omdat het om een complex invoeringstraject gaat van een omvangrijk wetboek zullen de betrokken organisaties geruime tijd nodig hebben om te wennen aan het nieuwe wetboek. Het zal enkele jaren duren voordat van alle mogelijkheden die het nieuwe wetboek biedt gebruik zal worden gemaakt en de gevolgen van de wet in volle omvang zichtbaar zijn. Daarom wordt voorgesteld, conform de *Aanwijzingen voor de regelgeving*, het uitgangspunt te hanteren dat de evaluatie vijf jaren na inwerkingtreding van het geheel zal plaatsvinden. In deze evaluatie zal de vraag centraal staan of de doelstellingen van het nieuwe wetboek zijn gerealiseerd. De evaluatie zal in opdracht van het WODC worden uitgevoerd.

Ook zal worden toegelicht dat binnen die vijf jaren – conform nieuw rijksbeleid – een of meerdere *invoeringstoets(en)* zullen worden uitgevoerd om na te gaan of de invoering volgens verwachtingen verloopt.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Straf- en Sanctierecht

Datum
20 oktober 2022

Ons kenmerk
4269964

Deeladvies B: de positie van de procesdeelnemers (vanaf pagina 53 van het advies)

B1. Pagina 61 Mededeling van rechten aan verdachten

Advies: De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op de mogelijkheden in de praktijk van de strafrechtspleging om de 'doenbaarheid' van de voorstellen over de mededeling van rechten aan verdachten te vergroten door het verschaffen van begrijpelijke informatie en het bieden van concrete handvatten (rekening houden met kwetsbare verdachten en verdachten met een beperkt doenvermogen). De Afdeling adviseert in het bijzonder aandacht te besteden aan mogelijkheden om verdachten te stimuleren tijds rechtsbijstand in te schakelen.

Ketenorganisaties hebben zich niet uitgesproken over dit adviespunt.

Keuze: Dit advies van de Afdeling wordt opgevolgd door de rechten van verdachten en slachtoffers in de toelichting nog eens extra uit te lichten. Wat rechtsbijstand betreft: aangehouden verdachten worden doorgaans in de eerste fase van het strafproces voorzien van rechtsbijstand, omdat zij door de vrijheidsbeneming zelf onvoldoende in staat zijn een advocaat in hun zaak te betrekken. Verdachten op vrije voeten die worden opgeroepen om voor verhoor bij de politie te verschijnen, worden in de oproep erop gewezen dat zij zich voorafgaand aan en bij het verhoor door een raadsman kunnen laten bijstaan. Verder is het voornemen om in het ZSM-proces verdachten van misdrijven een

kosteloos gesprek met een advocaat aan te bieden. Dit kan een gesprek zijn aan de voorkant van het ZSM-proces, waarbij verdachten ook informatie krijgen over de mogelijkheden om rechtsbijstand in het verdere verloop van het strafproces in te schakelen, maar het kan ook een gesprek zijn aan de achterkant van het ZSM-proces indien het OM voornemens is de zaak met een strafbeschikking af te handelen. Dit kosteloze gesprek heeft tot doel zoveel mogelijk de (financiële) drempels voor verdachten weg te nemen om gebruik te maken van hun recht op rechtsbijstand.

Aanvullend aan deze toelichting wordt in het nader rapport toegelicht dat in het kader van de inwerkingtreding van het nieuwe wetboek voorlichting wordt gegeven over de rechten van verdachten en slachtoffers. Dit gebeurt onder andere door aanpassing van de desbetreffende informatie over rechten van verdachten en slachtoffers in de gebruikelijke algemene publieksvoorlichting op Rijksoverheid.nl en websites van ketenpartners (zoals politie, OM, Rechtspraak, Slachtofferhulp en CJIB) en via gerichte communicatiemiddelen die aan betrokkenen kunnen worden uitgereikt of verstuurd, zoals op politiebureau.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Straf- en Sanctierecht

Datum
20 oktober 2022

Ons kenmerk
4269964

B2. Pagina 62 Mededeling recht op kennisneming van processtukken aan niet-aangehouden verdachte

Advies: De Afdeling adviseert een verplichting in de wet op te nemen om ook de niet-aangehouden verdachte voorafgaand aan zijn eerste verhoor mededeling te doen van zijn recht op kennisneming van de processtukken.

Ketenorganisaties: Het openbaar ministerie (OM) merkt hierover op dat het onderscheid tussen aangehouden en niet-aangehouden verdachten is gebaseerd op EU-regelgeving. Het OM zou het advies daarom op dit punt niet opgevolgd willen zien. Het platform BOD-en heeft geen bezwaar tegen dit advies, als dit niet leidt tot meer werklasten (te denken valt aan het uitreiken van een standaardfolder).

Keuze: Dit advies van de Afdeling wordt gedeeltelijk opgevolgd. De uitoefening van het recht op het kennisnemen en voegen van processtukken wordt in de regel niet uitgeoefend in zaken betreffende lichte strafbare feiten. Daarnaast is het weinig zinvol en ook praktisch moeilijk uitvoerbaar om dit recht, mondeling over te brengen aan staande gehouden verdachten, dat wil zeggen: op straat. Het voorstel wordt daarom zo aangepast dat de verdachten die worden uitgenodigd voor verhoor in kennis worden gesteld van dit recht. Voor deze verdachten is dit recht meer relevant. Bij uitnodiging voor verhoor kan de desbetreffende informatie ook beter worden overgebracht, namelijk op het politiebureau.

B3. Pagina 64 Verdachte in kennis stellen van indienen verzoek bij rechter-commissaris

Advies: De Afdeling adviseert te voorzien in een wettelijke verplichting om de verdachte bij zijn eerste verhoor (schriftelijk) in kennis te stellen van de verzoeken die hij bij de rechter-commissaris (R-C) kan indienen.

Ketenorganisaties: Het op dat moment al informeren van de verdachte hierover is volgens het OM prematuur. Als de verdachte bijvoorbeeld getuigen wil laten horen, kan hij dat verzoek in eerste instantie zelf bij de politie indienen (tijdens het verhoor) of later bij de officier van justitie. Door een enkele mededeling dat het mogelijk is zo'n verzoek bij de R-C in te dienen kunnen verkeerde verwachtingen worden gewekt, aldus het OM.

Keuze: Dit advies van de Afdeling wordt gedeeltelijk opgevolgd. De uitoefening van het recht op het indienen van verzoeken bij de rechter-commissaris beperkt zich in de regel tot zwaardere zaken. Daarnaast is het weinig zinvol en ook praktisch moeilijk uitvoerbaar om meer complexe informatie, zoals over het recht

verzoeken te richten tot de rechter-commissaris, mede te delen of uit te reiken aan enkel staande gehouden verdachten, dat wil zeggen: op straat. Het voorstel wordt daarom zo aangepast dat dit recht wordt medegedeeld aan aangehouden verdachten en verdachten die worden uitgenodigd voor verhoor. Voor deze verdachten is de informatie over de mogelijkheid verzoeken in te dienen bij de rechter-commissaris meer relevant. Bij aanhouding en uitnodiging voor verhoor kan de desbetreffende informatie ook beter worden overgebracht, namelijk op het politiebureau.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Straf- en Sanctierecht

Datum
20 oktober 2022

Ons kenmerk
4269964

B4. Pagina 66 Maatregelen voor tijdige kennisneming processtukken

Advies: De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op de maatregelen die worden genomen om een tijdige en adequate kennisneming van de processtukken – en eventueel ander materiaal dat voor de verdediging van belang kan zijn – in de praktijk te verzekeren.

Ketenorganisaties hebben zich niet uitgesproken over dit adviespunt.

Keuze: Dit advies wordt als volgt opgevolgd. In de toelichting zal worden toegelicht dat de ketenpartners elk vanuit hun eigen wettelijke verantwoordelijkheid zorg dragen voor het tijdig verstrekken van processtukken. Dat is nu al zo en zal ook na de inwerkingtreding van het nieuwe wetboek zo blijven. Veel processtukken worden nu nog verstrekt op papier. Waar dit digitaal gemaakt kon worden afgelopen jaren is dat gebeurd en de keten is nog volop bezig de aanmaak en doorgeleiding van processtukken verder te digitaliseren. Tijdens het implementatieproces van het nieuwe wetboek zal zorgvuldig worden beoordeeld welke digitaliseringsslag hierin nog verder gemaakt kan worden. Ook zullen de werkprocessen die betrekking hebben op het verstrekken van processtukken tegen het licht worden gehouden tijdens het implementatieproces van het nieuwe wetboek. Een en ander wordt opgenomen in de toelichting.

B5. Pagina 70 Gefinancierde rechtsbijstand kwetsbare niet-aangehouden verdachten

Advies: De Afdeling is van oordeel dat een kwetsbare verdachte de beschikking moet kunnen krijgen over gefinancierde rechtsbijstand. Daarom adviseert de Afdeling in de toelichting in te gaan op de vraag of het aangewezen is te voorzien in gefinancierde consultatie- en verhoorbijstand voor kwetsbare niet-aangehouden verdachten.

Ketenorganisaties: Het lijkt de Raad voor de Kinderbescherming goed om het advies op dit punt op te volgen. Ook de NOvA onderschrijft dit advies.

Keuze: Dit advies van de Afdeling wordt opgevolgd **mits daartoe financiële ruimte beschikbaar is/komt**. Net als de kwetsbare *aangehouden* verdachte krijgt ook de kwetsbare *niet-aangehouden* verdachte daarmee recht op gefinancierde rechtsbijstand. Het stelsel van rechtsbijstand sluit zo beter aan bij het doenvermogen en de rechtsbescherming van deze verdachten. Gefinancierde rechtsbijstand behoeft een wettelijke basis. Dit recht wordt opgenomen in een afzonderlijk wetsvoorstel, dat in voorbereiding is, met betrekking tot de versterking van rechtsbijstand in het strafproces. Deze aanpak wordt uiteen gezet in de toelichting bij de Vaststellingswet van het nieuwe wetboek.

B6. Pagina 71 Gefinancierde rechtsbijstand onderzoekswensen R-C

Advies: De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op de vraag of en in hoeverre de verdachte bij de indiening van onderzoekswensen bij de R-C moet kunnen beschikken over gefinancierde rechtsbijstand.

Ketenorganisaties: De NOvA onderschrijft dit advies.

Keuze: Het advies wordt opgevolgd met dien verstande dat zowel de toelichting als de wet wordt aangepast. De bijstand van een raadsman is belangrijk voor de uitoefening van het recht van de verdachte om onderzoekswensen bij de rechter-commissaris in te dienen. Er is op dit moment geen toereikende wettelijke grondslag om te voorzien in gefinancierde rechtsbijstand bij de uitoefening van het genoemde recht. Die grondslag wordt geïntroduceerd. Hierbij wordt niet alleen rekening gehouden met de verdachte die rechtszijn vrijheid is ontnomen, maar ook met de verdachte die zich in vrijheid bevindt. Daarbij wordt aangetekend dat gefinancierde rechtsbijstand niet per definitie kosteloos is.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Straf- en Sanctierecht

Datum
20 oktober 2022

Ons kenmerk
4269964

B7. Pagina 74 Hoger beroep en verdachte zonder rechtsbijstand

Advies: De Afdeling adviseert in de toelichting te verduidelijken dat en in hoeverre de appelrechter gehouden is bij de beoordeling van het hoger beroep rekening te houden met de positie van de verdachte zonder rechtsbijstand.

Ketenorganisaties: De NOVA onderschrijft dit advies.

Keuze: Dit advies van de Afdeling wordt opgevolgd. In de memorie van toelichting wordt nader toegelicht dat de appelrechter gehouden is rekening te houden met de positie van de verdachte zonder rechtsbijstand.

B8. Pagina 81-82 Toetsing vervolgingsbeslissing door zittingsrechter

Advies: De Afdeling adviseert in de toelichting te verduidelijken op welke wijze de toetsing van de door de officier van justitie genomen vervolgingsbeslissing door de zittingsrechter in concrete gevallen dient plaats te vinden. In aanvulling daarop kan eventueel worden overwogen om de beginselen van een behoorlijke procesorde – in het bijzonder het verbod van willekeur – (nader) in de wet te codificeren.

Ketenorganisaties: De Rvdr onderschrijft dit advies en meent dat daarbij ook zal moeten worden gekeken naar de omvang van de toetsing, minder terughoudend, als tegenwicht. De Rvdr geeft aan voorstander te zijn van de door de Afdeling in dit verband gedane aanbevelingen met betrekking tot de beginselen van een behoorlijke procesorde. Het OM staat een marginale rechterlijke toets voor. Het voorschrijven van een minder terughoudende toets draagt het risico in zich dat in individuele strafzaken het opsporings- en vervolgingsbeleid zelf ter discussie komt te staan en door de rechter wordt getoetst. Toetsing *aan* het beleid moet, aldus het OM, geen toetsing *van* het beleid worden.

Keuze: In lijn met het advies van de Afdeling wordt in de toelichting verduidelijkt dat de zittingsrechter toetst of de officier van justitie in redelijkheid ertoe heeft kunnen beslissen de desbetreffende zaak voor de rechter te brengen (marginale toetsing), waarbij de nadere invulling van die toetsing aan de rechtspraktijk wordt gelaten. Op advies van de Afdeling worden de beginselen van een goede procesorde in de wet verankerd.

B9. Pagina 82-83 Toetsing vervolgingsbeslissing voor de zitting

Advies: De Afdeling stelt de vraag of de door de officier van justitie genomen vervolgingsbeslissing ook voorafgaand aan de zitting kan worden getoetst aan beginselen van een behoorlijke procesorde, bijvoorbeeld in het kader van het bezwaarschrift tegen de procesinleiding. De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen en zo nodig het voorstel aan te passen.

Ketenorganisaties hebben zich niet uitgesproken over dit adviespunt.

Keuze: Dit advies wordt opgevolgd. In de toelichting wordt verduidelijkt dat de vervolgingsbeslissing ook in het kader van de bezwaarschriftprocedure kan worden getoetst aan de beginselen van een goede procesorde.

Datum
20 oktober 2022

Ons kenmerk
4269964

B10. Pagina 87-88 Landelijke bevoegdheid officier van justitie

Advies: De Afdeling merkt op dat de voorgestelde regeling het karakter heeft van een compromis, waarbij enerzijds een landelijke bevoegdheid wordt ingevoerd die anderzijds meteen weer wordt beperkt door een aantal dwingende instructienormen. De Afdeling adviseert de wetgever op dit punt een duidelijke keuze te maken. Voorts merkt de Afdeling op dat de einduitspraak van niet-ontvankelijkheid van het OM hier niet de meest aangewezen reactie lijkt. De Afdeling wijst er nog op dat de toelichting niet ingaat op de bezwaren die in het kader van de consultatie door het OM naar voren zijn gebracht tegen de beperking van de landelijke bevoegdheid door dwingende instructienormen en de daaraan verbonden niet-ontvankelijkheid. De Afdeling adviseert de beperking van de landelijke bevoegdheid van de officier van justitie door dwingende instructienormen uit het voorstel te schrappen.

Ketenorganisaties: Het OM omarmt dit advies van de Afdeling over de landelijke bevoegdheid van de officier van justitie en het schrappen van de dwingende instructienormen uit het voorstel. De Rvdr is geen voorstander van de opgenomen landelijke bevoegdheid van de officier van justitie en meent dat de in het voorstel opgenomen instructienormen moeten worden gehandhaafd.

Keuze: Dit advies van de Afdeling wordt opgevolgd. De beperkende instructienormen die – kort gezegd – inhouden dat de officier van justitie zich onthoudt van optreden buiten zijn eigen arrondissement tenzij dit redelijkerwijs noodzakelijk is, worden geschrapt uit het voorstel. In de toelichting wordt behalve op de bezwaren van de Rvdr ook ingegaan op de bezwaren die het OM tegen de voorgestelde instructienormen had en aangegeven dat naar aanleiding van het advies van de Afdeling een duidelijke keuze vóór landelijke bevoegdheid van de officier van justitie wordt gemaakt.

B11. Pagina 90 Afgesplitste procedure vordering benadeelde partij

Advies: De Afdeling adviseert de regeling met betrekking tot de behandeling van de vordering van de benadeelde partij in een afgesplitste procedure na verwerking van het rapport van de Commissie-Donner en het onderzoek van het WODC opnieuw aan haar voor te leggen.

Ketenorganisaties hebben zich niet uitgesproken over dit adviespunt.

Keuze: Dit advies van de Afdeling wordt opgevolgd. Het bijgewerkte voorstel met betrekking tot de behandeling van de vordering van de benadeelde partij in een afgesplitste procedure zal in het kader van een afzonderlijk wetgevingstraject (ter uitvoering van het in voorbereiding zijnde conceptkabinetsstandpunt op het advies van de Commissie onderzoek stelsel schadevergoeding voor slachtoffers van strafbare feiten, de commissie-Donner) opnieuw aan de Afdeling worden voorgelegd.

B12. Pagina 90 Informatie slachtoffers bij afzien opsporing/vervolgning

Advies: In de toelichting worden de politie en het OM opgeroepen om de afdoeningsbeslissingen beter te motiveren, maar er worden geen concrete eisen gesteld of andere suggesties gedaan om dit te bewerkstelligen. De Afdeling adviseert daarom aanvullende maatregelen te treffen om de motivering van afdoeningsbeslissingen te verbeteren. Hierbij kan worden gedacht aan nieuwe beleidsregels of een intern actieplan.

Ketenorganisaties hebben zich niet uitgesproken over dit adviespunt.

Keuze: Aan dit advies van de Afdeling wordt opvolging gegeven door in de toelichting aan te geven dat de politie en het OM reeds verbeteringen hebben doorgevoerd in de motivering van afdoeningsbeslissingen. Zo heeft het OM naar

aanleiding van de inzichten uit (WODC-)onderzoek een landelijk verbeterprogramma doorlopen dat heeft geleid tot een betere motivering van sepotbeslissingen. Aanvullende maatregelen worden dan ook niet nodig geacht.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Straf- en Sanctierecht

Datum
20 oktober 2022

Ons kenmerk
4269964

B13. Pagina 91 Motivering beslissing vordering benadeelde partij

Advies: De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op de wenselijkheid van aanvullende maatregelen ter verbetering van de motivering van beslissingen op de vordering van de benadeelde partij.

Ketenorganisaties hebben zich niet uitgesproken over dit adviespunt.

Keuze: Aan dit advies van de Afdeling wordt opvolging gegeven door in de toelichting aan te geven dat het goed en helder motiveren van beslissingen voor de Rechtspraak onder andere is vastgelegd in de professionele standaarden en de interne uitgangspunten die de Rechtspraak met betrekking tot specifiek de behandeling van de vordering van de benadeelde partij heeft geformuleerd. Geïllustreerd met een voorbeeld kan verder worden toegelicht dat de Rechtspraak heeft ingezet op de verdere implementatie van deze uitgangspunten. Aanvullende maatregelen worden dan ook niet nodig geacht.

B14. Pagina 93 Algemene belangen beklagregeling

Advies: In het kader van de beklagregeling vindt de Afdeling het opvallend dat de algemene belangen die met de beklagregeling gemoeid zijn, niet worden genoemd in de toelichting.

Ketenorganisaties hebben zich niet uitgesproken over dit adviespunt.

Keuze: In opvolging van het advies van de Afdeling wordt in de toelichting onderstreept dat de rechterlijke toetsing van de vervolgingsbeslissing in de beklagregeling een waarborg vormt tegen onredelijk gebruik van het vervolgingsmonopolie en het opportuniteitsbeginsel door het OM, en daarmee ook algemene belangen dient.

B15. Pagina 95 Gevolgen wijziging klacht bij niet-opsporen

Advies: Het voorstel in de toelichting dat de klager zich eerst tot de opsporingsdienst moet wenden, is een wijziging van de huidige klachtprocedure bij niet-opsporen. De Afdeling adviseert de toelichting in het licht daarvan aan te passen en in te gaan op de gevolgen van deze wijziging voor het OM en de politie.

Ketenorganisaties hebben zich niet uitgesproken over dit adviespunt.

&

B16. Pagina 95 Beklag niet-opsporen regelen in de wet

Advies: De Afdeling adviseert de klachtprocedure bij de opsporingsinstantie op te nemen in de wetbepaling zelf en niet alleen in een amvb te regelen. Deze stap wordt immers een vast element van de beklagregeling en is niet enkel te typeren als een voorschrift van technische of administratieve aard. Het komt bovendien de duidelijkheid van de procedure ten goede als alle stappen van de klachtprocedure in de wet zijn opgenomen.

Ketenorganisaties: De Rvdr onderschrijft dit advies. De politie is voorstander van het codificeren van de huidige werkwijze.

Keuze B15 en B16: Met het OM, de politie en de Rvdr is (na het ontvangen advies van de Afdeling) gesproken over de inrichting van de beklagprocedure bij beklag over niet-opsporing. Voor die gevallen is gekozen – in lijn met de huidige praktijk – voor een twee-stappen-procedure, waarin de rechtstreeks belanghebbende zich bij het gerechtshof kan beklagen over het achterwege blijven van opsporing van een strafbaar feit, op voorwaarde dat de officier van justitie eerst formeel heeft beslist op een klacht van de rechtstreeks belanghebbende over niet-opsporing. Niet vereist is dat de rechtstreeks

belanghebbende zich daarvóór bij de betrokken opsporingsinstantie heeft beklagd. In plaats daarvan blijft de bestaande mogelijkheid voor de rechtstreeks belanghebbende om zich tot de betrokken opsporingsinstantie te wenden (met het oog op een laagdrempelige en informele terugkoppeling over de beslissing tot niet-opsporing), ten volle behouden. Deze inrichting van de beklagprocedure bij beklag over niet-opsporing wordt gesteund door het OM en de politie. De voorkeur van de Rvdr gaat uit naar een drie-stappen-procedure, waarin de rechtstreeks belanghebbende bij niet-opsporing verplicht zou worden daarover eerst een klacht in te dienen bij de betrokken opsporingsinstantie. In lijn met het advies van de Afdeling worden ook ten aanzien van beklag over niet-opsporing alle stappen van de beklagprocedure in de wet opgenomen.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Straf- en Sanctierecht

Datum
20 oktober 2022

Ons kenmerk
4269964

B17. Pagina 96 Termijnen doorlooptijden beklag

Advies: De Afdeling adviseert in de toelichting nader in te gaan op de vraag hoe verzekerd zal worden dat de gestelde termijnen daadwerkelijk worden gehaald.

Ketenorganisaties: Ten aanzien van dit advies van de Afdeling merkt het platform BOD-en op dat zij zich niet kan voorstellen welke consequentie aan de overschrijding van deze termijn zou moeten worden verbonden. De Rvdr brengt naar voren dat handhaving van de in het voorstel opgenomen beslistermijnen een prikkel is richting het OM en de Rechtspraak.

Keuze: Aan dit advies van de Afdeling wordt gevolg gegeven. In de huidige praktijk draagt aan het oplopen van doorlooptijden bij dat informatie die nodig is voor de beoordeling van een ingediende klacht, niet tijdig beschikbaar komt. Ten aanzien van beklag over het achterwege blijven van opsporing wordt voorzien in een specifieke wettelijke verplichting voor de betrokken opsporingsinstantie die inhoudt dat de officier van justitie tijdig alle stukken en inlichtingen ontvangt die voor de beoordeling van de klacht over niet-opsporing van belang zijn, zodat deze in de gelegenheid wordt gesteld binnen de beslistermijn te beslissen. Tijdige informatieverstrekking vanuit de betrokken opsporingsinstantie zal er naar verwachting ook toe leiden dat beklagzaken die vervolgens bij het gerechtshof worden aangebracht, sneller kunnen worden afgedaan.

B18. Pagina 97 Toetsen van opsporings- en vervolgingsbeslissing

Advies: De Afdeling adviseert in de toelichting te verduidelijken hoe de opsporings- en vervolgingsbeslissing getoetst dient (of dienen) te worden. Gelet op hetgeen de Afdeling opmerkt over het opportuniteitsbeginsel en de rechterlijke toetsing van de vervolgingsbeslissing ligt (ook) in het kader van de beklagprocedure een terughoudende toetsing in de rede.

Ketenorganisaties: De Rvdr geeft aan van mening te zijn dat voor wat betreft de beoordeling van het beklag door het gerechtshof een marginale toets het uitgangspunt zou moeten zijn, maar een volle toets dient te worden verricht waar dat nodig is.

Keuze: Naar aanleiding van dit advies van de Afdeling is verhelderd dat in de beklagprocedure uitgangspunt is dat de opsporings- of vervolgingsbeslissing – in de regel: de beslissing om niet op te sporen of niet te vervolgen – door het gerechtshof terughoudend wordt getoetst. Het is evenwel wenselijk dat het voor het gerechtshof mogelijk blijft om in bijzondere gevallen de haalbaarheid en opportuniteit van vervolging vol te toetsen. Daarmee is verzekerd dat de beklagregeling haar controlefunctie ten volle kan vervullen (dat wil zeggen: het voorkomen van onredelijk gebruik van het vervolgingsmonopolie en het opportuniteitsbeginsel) en alle betrokken individuele en maatschappelijke belangen bij opsporing of vervolging op effectieve wijze kunnen worden beschermd.

Deeladvies C: Opsporing (vanaf pagina 99 van het advies)

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Straf- en Sanctierecht

C1. Pagina 106 Reikwijdte gecodificeerde algemene beginselen

Advies: De Afdeling adviseert in de toelichting te verduidelijken waarom ervoor is gekozen om de reikwijdte van de gecodificeerde algemene beginselen te beperken tot de onderzoeksbevoegdheden die in het wetboek zijn geregeld en om de reikwijdte daarvan niet te koppelen aan het (ruimere) opsporingsbegrip. Daarnaast adviseert de Afdeling toe te lichten waarom niet ook het discriminatieverbod wordt gecodificeerd. De Afdeling adviseert het voorstel zo nodig aan te passen.

Datum
20 oktober 2022

Ons kenmerk
4269964

Ketenorganisaties: De Rvdr onderschrijft het advies tot codificatie van het discriminatieverbod.

Keuze: Dit advies van de Afdeling wordt deels opgevolgd. Er wordt niet voor gekozen om het discriminatieverbod, dat in de Grondwet staat, te codificeren. In de toelichting wordt benadrukt dat het discriminatieverbod een belangrijke rol speelt voorafgaand aan en in de eerste fase van de opsporing, in het bijzonder bij het uitoefenen van bestuursrechtelijke controlebevoegdheden. De reikwijdte van de in het nieuwe wetboek gecodificeerde algemene beginselen wordt echter beperkt tot strafvorderlijke bevoegdheden en wordt niet gekoppeld aan het (ruimere) opsporingsbegrip (waaronder soms ook bestuursrechtelijke controlebevoegdheden vallen). Het is daarom minder passend om codificatie van het discriminatieverbod, die is ingegeven door de wens om met name de toepassing van bestuursrechtelijke controlebevoegdheden nader te reguleren, in het Wetboek van Strafvordering te laten plaatsvinden. Wel wordt in de toelichting nogmaals benadrukt dat het discriminatieverbod een belangrijke rol speelt in de (voorfase van de) opsporing en dat de Hoge Raad daarop in zijn rechtspraak uitdrukkelijk de aandacht vestigt en daarover duidelijke regels heeft bepaald. Verder wordt in de memorie van toelichting nader uiteengezet waarom ervoor is gekozen om de reikwijdte van de gecodificeerde algemene beginselen te beperken tot strafvorderlijke bevoegdheden en deze niet te koppelen aan het ruimere opsporingsbegrip. Daarbij is ook gewezen op het feit dat als het gaat om de uitoefening van bestuursrechtelijke controlebevoegdheden ten behoeve van de opsporing, het door de Hoge Raad geschapen kader leidend is. Er zal dus geen tekort in rechtsbescherming bestaan.

C2. Pagina 107 Toepassingsvoorwaarden bevoegdheden

Advies: De Afdeling merkt op dat het weliswaar duidelijk is dat een meer ingrijpende bevoegdheid gepaard moet gaan met ruime waarborgen, maar dat de ingrijpendheid van een bevoegdheid niet het enige criterium is voor de te stellen toepassingsvoorwaarden. Ook andere criteria kunnen daarbij een rol spelen, zoals spoed en heterdaad en de omstandigheid dat een bevoegdheid tegen derden kan worden toegepast. De vraag rijst daarom in hoeverre de in de toelichting geformuleerde uitgangspunten in alle gevallen bepalend zijn voor de te stellen toepassingsvoorwaarden. Daarnaast merkt de Afdeling op dat de toelichting bij bepaalde bevoegdheden de vraag oproept of de uitgangspunten wel consistent zijn toegepast. Op basis van de toelichting is niet steeds begrijpelijk waarom tot de gekozen toepassingsvoorwaarden is gekomen.

Ketenorganisaties hebben zich niet uitgesproken over dit adviespunt.

Keuze: In de memorie van toelichting wordt in reactie op dit punt van de Afdeling nu meer de aandacht gevestigd op de rol die gezichtspunten als spoed en heterdaad kunnen spelen bij het bepalen van de toepassingscriteria voor een bevoegdheid. Tevens wordt gewezen op de keuzes die zijn gemaakt naar aanleiding van de adviespunten van de Afdeling onder C4 tot en met C8 en C15.

In dat verband zijn enkele aanpassingen gedaan of zijn gemaakte keuzes nader toegelicht. Daarmee wordt tegemoetgekomen aan de kritiek van de Afdeling over de consistentie van de toepassing van de gekozen uitgangspunten.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Straf- en Sanctierecht

Datum
20 oktober 2022

Ons kenmerk
4269964

C3. Pagina 109 Ernstige bezwaren bij DNA-onderzoek

Advies: De Afdeling wijst erop dat het vereiste van het bestaan van ernstige bezwaren – ernstige bezwaren is een juridische term waarmee wordt aangeduid dat een stevige verdenking tegen de verdachte moet bestaan – wordt geschrapt bij het klassieke DNA-onderzoek dat tegen de wil van de verdachte plaatsvindt. Aan mogelijke risico's die het schrappen van het vereiste van ernstige bezwaren in dat licht meebrengt, zal in de context van het Besluit DNA-onderzoek in strafzaken aandacht moeten worden besteed.

Ketenorganisaties: Het OM vindt de redenering van de Afdeling logisch. Wel wil het OM nadrukkelijk vasthouden aan het schrappen van het vereiste van ernstige bezwaren bij DNA-onderzoek. Dit laatste stelt de Afdeling ook niet ter discussie.

Keuze: Aan dit advies van de Afdeling wordt gevolg gegeven door in het nader rapport op te nemen dat aan de mogelijke risico's die het schrappen van het vereiste van ernstige bezwaren in dat licht meebrengt aandacht wordt besteed in het vernieuwde Besluit DNA-onderzoek. Die risico's zouden met name kunnen zijn gelegen in het (te) voortvarend inzetten van de bevoegdheid tot klassiek DNA-onderzoek en de daarmee gepaard gaande toename van het aantal inbreuken op grond- en mensenrechten.

C4. Pagina 110-111 Ernstige bezwaren bij onderzoek aan de kleding

Advies: De Afdeling adviseert, mede in het licht van de toepassingscriteria bij soortgelijke bevoegdheden, zoals artikel 9, tweede lid, van de Opiumwet, nader toe te lichten waarom het vereiste van ernstige bezwaren bij het onderzoek aan de kleding niet meer nodig is.

Ketenorganisaties: De politie en de KMar vinden het een goed voorstel om het vereiste van ernstige bezwaren bij het onderzoek aan de kleding te schrappen. Ook acht de politie het voorstel voldoende onderbouwd. De Rvdr en de NOvA daarentegen zouden willen zien dat het schrappen van de eis van ernstige bezwaren wordt heroverwogen (dit laatste wordt dus niet geadviseerd door de Afdeling).

Keuze: Er wordt opvolging gegeven aan dit advies van de Afdeling. Daartoe wordt de toelichting van een nadere onderbouwing voorzien. Ook wordt – op dezelfde plek – aandacht besteed aan de verhouding tussen de bevoegdheid tot onderzoek aan de kleding in het nieuwe Wetboek van Strafvordering en corresponderende bevoegdheden in bijzondere wetten, in het bijzonder artikel 9, tweede lid, van de Opiumwet. Ook dat artikel van de Opiumwet bevat het vereiste van ernstige bezwaren, maar in de memorie van toelichting wordt een afzonderlijk wetsvoorstel aangekondigd waarin wordt voorgesteld om ook in deze bepaling het vereiste van ernstige bezwaren te schrappen en te volstaan met het vereiste van een verdenking van een misdrijf uit de Opiumwet.

C5. Pagina 112 Ernstige bezwaren bij onderzoek aan en in het lichaam

Advies: De Afdeling acht het niet begrijpelijk dat het vereiste van het bestaan van ernstige bezwaren bij het onderzoek aan en in het lichaam komt te vervallen. Zij adviseert het schrappen van het vereiste van ernstige bezwaren bij het onderzoek aan en in het lichaam te heroverwegen.

Ketenorganisaties: De politie en de KMar zijn voorstander van het voorstel om het vereiste van ernstige bezwaren bij het onderzoek aan en in het lichaam te

schrappen. De Rvdr en de NOvA daarentegen onderschrijven het advies van de Afdeling om het schrappen van ernstige bezwaren te heroverwegen.

Keuze: Dit advies van de Afdeling wordt niet opgevolgd. In de toelichting wordt nader toegelicht waarom het zeer goed verdedigbaar is dat het vereiste van ernstige bezwaren bij het onderzoek aan en in het lichaam komt te vervallen. Daartoe is een vergelijking gemaakt met de in artikel 7 Politiewet 2012 neergelegde bevoegdheden tot onderzoek aan en in het lichaam. Voor de toepassing van deze bevoegdheden zijn geen ernstige bezwaren vereist, terwijl zij vaak zullen worden uitgeoefend tegen aangehouden verdachten. Betoogd en onderbouwd is dat het moeilijk te rechtvaardigen is dat voor de bevoegdheden in de Politiewet 2012 geen ernstige bezwaren zijn vereist en voor hun strafvorderlijke equivalenten wel, terwijl de wijze van uitvoering ervan vergelijkbaar – en dus even ingrijpend – zal zijn.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Straf- en Sanctierecht

Datum
20 oktober 2022

Ons kenmerk
4269964

C6. Pagina 116 Machtiging R-C bij SI

Advies: De Afdeling adviseert te bepalen dat voor de meer indringende vormen van stelselmatige inwinning van informatie (SI) een machtiging van de R-C vereist is.

Ketenorganisaties: De Rvdr en de NOvA onderschrijven dit advies. Ook het OM heeft geen principiële bezwaren tegen dit advies. De politie maakt zich zorgen over het veiligheidsaspect (door een rechterlijke machtiging te vereisen, zullen in de praktijk meer mensen op de hoogte raken van een lopend SI-traject) en wijst op het risico van versnippering van het toetsingsbeleid op een gebied waar men zeer inventief te werk moet gaan om de georganiseerde criminaliteit een stap voor te zijn. Verder voorzien de politie en het OM bij SI een praktisch probleem met een machtiging van de R-C: aangezien de lichte vorm van SI (voor de uitoefening waarvan geen rechterlijke machtiging is vereist) vaak naadloos overloopt in de zwaardere variant, rijst de vraag hoe men in de praktijk weet wanneer de rechterlijke machtiging precies moet worden gevorderd.

Keuze: Dit advies van de Afdeling wordt opgevolgd. Er wordt een machtiging van de R-C vereist voor de meer indringende vormen van deze bevoegdheid. Daarnaast wordt in de toelichting nader geconcretiseerd waar het omslagpunt ligt tussen de lichte vorm van SI en de zwaardere variant. Ten slotte wordt aandacht besteed aan de verschillen tussen de toets die de Centrale toetsingscommissie (CTC)/het College van P-G's dient aan te leggen voorafgaand aan het uitoefenen van de bevoegdheid en de toets die de R-C (aanvullend op die van het College) zal verrichten.

C7. Pagina 118 Machtiging R-C bij infiltratie

Advies: De Afdeling adviseert voor infiltratie, naast de bestaande toetsing door de CTC en de toestemming van het College van P-G's, een voorafgaande machtiging van de R-C voor te schrijven. Zij adviseert daarbij in de toelichting in te gaan op de verhouding tussen de door de CTC en de R-C te verrichten toets.

Ketenorganisaties: De Rvdr en de NOvA onderschrijven dit advies. Ook het OM heeft geen principiële bezwaren om gevolg te geven aan dit advies. Het platform BOD-en vraagt zich af wat een machtiging van de R-C toevoegt aan de bestaande waarborgen (advies CTC en toestemming van het College van P-G's). De politie adviseert het advies niet op te volgen, om – in de kern – dezelfde redenen als aangevoerd in het kader van de SI.

Keuze: Dit advies van de Afdeling wordt opgevolgd. Er wordt een machtiging van de R-C vereist voor infiltratie. In samenhang daarmee wordt ook bepaald dat de maximumtermijn voor infiltratie-operaties (net als bij de meer indringende vormen van SI) zes maanden is en dat deze termijn telkens kan worden verlengd.

Ook hier wordt aandacht besteed aan de verschillen tussen de toets die de CTC / het Collega van P-G's dient aan te leggen voorafgaand aan het uitoefenen van de bevoegdheid en de nu ook aanvullend vereiste toets die de R-C zal verrichten.

Directie Wetgeving en Juridische Zaken
Sector Straf- en Sanctierecht

Datum
20 oktober 2022

Ons kenmerk
4269964

C8. Pagina 120 Uitoefeningen bevoegdheden tegen derden

Advies: De Afdeling adviseert de voorgestelde uitbreiding van (enkele) heimelijke bevoegdheden die tegen derden kunnen worden ingezet overtuigend te motiveren. Voor zover de noodzaak van deze uitbreiding alsnog overtuigend kan worden gemotiveerd, adviseert de Afdeling te voorzien in aanvullende waarborgen bij de inzet van deze (en eventueel ook andere) heimelijke bevoegdheden tegen niet-verdachten.

Ketenorganisaties: De Rvdr onderschrijft dit advies van de Afdeling. Het platform BOD-en heeft voorbeelden waarmee de voorziene uitbreiding van bevoegdheden tegen derden overtuigender kan worden gemotiveerd. Het platform is derhalve voorstander van de voorziene uitbreiding. De politie kan het advies om de uitbreiding beter te onderbouwen tot op zekere hoogte volgen. Het voorstel voorziet volgens de politie in een wenselijke vereenvoudiging voor grensgevallen.

Keuze: Aan dit advies van de Afdeling wordt gehoor gegeven. Allereerst wordt voor de meer indringende vormen van SI (zie punt C6) bepaald dat deze bevoegdheid alleen kan worden uitgeoefend tegen *“een persoon van wie op grond van de verdenking kennis is gekregen dat hij misdrijven beraamt, pleegt of heeft gepleegd”*. Daarnaast wordt in de toelichting bij de bevoegdheden tot pseudo-koop en de reeds bestaande SI nader toegelicht waarom is besloten tot een verruiming van de kring van personen tegen wie bevoegdheden kunnen worden uitgeoefend. Ten slotte wordt in de toelichting aandacht besteed aan de strenge(re) proportionaliteits- en subsidiariteitstoets die moet worden aangelegd bij het uitoefenen van bepaalde bevoegdheden tegen niet-verdachten.

C9. Pagina 121 Afnemen materiaal voor onderzoek

Advies: De Afdeling adviseert om het soort lichaamsmateriaal dat kan worden afgenomen voor toxicologisch en microbiologisch onderzoek en de wijze waarop die afname geschiedt bij wet aan te wijzen en niet te voorzien in delegatie.

Ketenorganisaties: Het platform BOD-en vraagt zich af hoe dit advies van de Afdeling past binnen de doelstelling om te komen tot een toekomstbestendig wetboek. Het wijzigen van een wet duurt immers langer dan het wijzigen van een besluit. Het platform adviseert dan ook dit advies niet op te volgen.

Keuze: Aan dit advies van de Afdeling wordt geen opvolging gegeven. Wel wordt in de toelichting uitvoeriger uiteengezet waarom ervoor is gekozen de soorten lichaamsmateriaal en de wijze van afname daarvan te regelen in een amvb. Het is wenselijk om de aanwijzing van de soorten af te nemen lichaamsmateriaal en de wijze van afname daarvan bij algemene maatregel van bestuur te regelen, om snel en flexibel te kunnen insprijgen op technologische ontwikkelingen op het gebied van toxicologisch en microbiologisch onderzoek. Daarbij moet worden bedacht dat de hoofdelementen van de desbetreffende bevoegdheden uiteraard wel bij wet in formele zin zijn geregeld.

C10. Pagina 122 Uiterlijk waarneembare persoonskenmerken

Advies: De Afdeling adviseert om de uiterlijk waarneembare persoonskenmerken in het geval van DNA-onderzoek naar dergelijke kenmerken bij wet aan te wijzen en op dat punt niet te voorzien in delegatie.

Ketenorganisaties: Het NFI meent dat dit advies van de Afdeling niet zou moeten worden opgevolgd, omdat het gezien de snelle ontwikkelingen op het

gebied van DNA-onderzoek niet raadzaam of wenselijk is om dit in de wet in formele zin vast te leggen. Het OM en het platform BOD-en zouden dit advies om dezelfde redenen niet opgevolgd willen zien.

Keuze: Dit advies van de Afdeling wordt niet opgevolgd. Wel is in de toelichting nader onderbouwd waarom de hoofdelementen – de reikwijdte en structurele elementen – van de regeling bij wet zijn geregeld, maar de aanwijzing van uiterlijk waarneembare persoonskenmerken zal geschieden bij amvb. Ook hier is daarbij de nadruk gelegd op de wens om snel en flexibel te kunnen schakelen als zich nieuwe ontwikkelingen voordoen op het gebied van forensisch DNA-onderzoek.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Straf- en Sanctierecht

Datum
20 oktober 2022

Ons kenmerk
4269964

C11. Pagina 123 Ras als uiterlijk waarneembaar persoonskenmerk

Advies: In de toelichting wordt niet aangegeven of de kenmerken die thans bij wet en amvb zijn aangewezen bij inwerkingtreding van het nieuwe wetboek zullen worden gehandhaafd. Ten aanzien van ras als uiterlijk waarneembaar persoonskenmerk adviseert de Afdeling in de toelichting uiteen te zetten wat de toegevoegde waarde is van het handhaven ervan als persoonskenmerk, naast de kenmerken oog-, huids- en haarkleur.

Ketenorganisaties: Het NFI geeft aan dat dit advies kan worden opgevolgd door in de toelichting aan te geven dat het voor de opsporing van groot belang is om door DNA-onderzoek de geografische herkomst te kunnen bepalen. Het NFI leidt uit de geografische herkomstbepaling geen huidskleur, oogkleur of haarkleur af. Daarmee is de toegevoegde waarde van het handhaven van ras als uiterlijk persoonskenmerk naar het oordeel van het NFI gegeven. Ook het OM stelt zich op het standpunt dat het handhaven van ras als uiterlijk kenmerk toegevoegde waarde heeft.

Keuze: Aan dit advies van de Afdeling is opvolging gegeven, door in de toelichting nader uiteen te zetten waarom ras – dat de geografische herkomst van de eigenaar van het celmateriaal behelst – als zelfstandig uiterlijk waarneembaar persoonskenmerk, naast oog-, huids- en haarkleur, wordt behouden.

C12. Pagina 125 Vastlegging van bevelen

Advies: Dit adviespunt betreft de nieuwe hoofdregel die inhoudt dat bevelen alleen nog afzonderlijk hoeven te worden vastgelegd door degene die het bevel heeft gegeven (rechter-commissaris, (hulp)officier van justitie of opsporingsambtenaar), als de wet dat bepaalt. Deze regel heeft tot gevolg dat een bevel tot het uitvoeren van een aantal bevoegdheden niet meer afzonderlijk wordt vastgelegd, maar wordt genoteerd in het proces-verbaal van de opsporingsambtenaar die het bevel uitvoert. De Afdeling adviseert dit voorstel te heroverwegen.

Ketenorganisaties: De politie, de KMar en het platform BOD-en zijn geen voorstanders van het opvolgen van dit advies. Het voorstel bewerkstelligt volgens de politie en de KMar een (bescheiden) werklastvermindering. Ook de aanname van de Afdeling dat een opsporingsambtenaar een mondeling gegeven bevel niet nauwkeurig zou vastleggen in een p-v is onjuist, aldus de politie, de KMar en het platform BOD-en. De NOV daarentegen onderschrijft het advies van de Afdeling om het voorstel te heroverwegen. Het OM is van mening dat de hoofdregel moet zijn dat een bevel mondeling kan worden gegeven en dat een mondeling bevel zich vooral leent voor ja/nee-situaties.

Keuze: Dit advies van de Afdeling wordt niet opgevolgd. De toepassing van de in de toelichting genoemde criteria, in combinatie met de wettelijke verankering van de plicht tot verbalisering van ontvangen bevelen, zorgt ervoor dat is gewaarborgd dat een bevel nauwkeurig en controleerbaar wordt weergegeven,

hetzij door degene die het bevel geeft, hetzij door de opsporingsambtenaar die daaraan uitvoering geeft. In de toelichting wordt uitgelegd waarom de regering ervan is overtuigd dat met de nieuwe regeling in een later stadium van de strafprocedure controleerbaar blijft of de uitoefening van bevoegdheden rechtmatig is geweest, terwijl opsporingsdiensten en het OM in veel gevallen een onnodige papierwinkel bespaard blijft.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Straf- en Sanctierecht

Datum
20 oktober 2022

Ons kenmerk
4269964

C13. Pagina 132 Driedeling voor digitale bevoegdheden

Advies: Ten aanzien van de gedifferentieerde normering (een driedeling) voor het onderzoek aan gegevensdragers en gegevens adviseert de Afdeling om in de toelichting te verhelderen in welke gevallen een machtiging van de R-C is vereist en, zo nodig, het criterium van ingrijpend stelselmatig onderzoek van gegevens te heroverwegen.

Ketenorganisaties: De Rvdr onderschrijft het advies van de Afdeling over verheldering van de gedifferentieerde normering van het gegevensonderzoek waar het gaat om het criterium ingrijpend stelselmatig en de rol van de R-C. Het OM is van mening dat dit nieuwe criterium, net als in het verleden het criterium van stelselmatig, zich zal uitkristalliseren in praktijk en jurisprudentie. Het platform BOD-en vindt dat het nieuwe criterium van ingrijpend stelselmatig voldoende concreet is ingevuld en vindt dus dat het niet moet worden heroverwogen. De politie is het daarmee eens.

Keuze: Dit advies wordt opgevolgd door in de toelichting te verhelderen in welke gevallen een machtiging van de R-C is vereist. Het wordt niet nodig geacht het criterium van ingrijpend stelselmatig te heroverwegen.

C14. Pagina 139 Gevolgen Prokuratuur-arrest

Advies: Ten aanzien van het arrest van het Hof van Justitie van de EU (HvJ) in de zaak Prokuratuur adviseert de Afdeling om in de toelichting in te gaan op de vraag of, en zo ja, in hoeverre het Prokuratuur-arrest zou moeten leiden tot een herijking van de normering van (digitale) opsporingsbevoegdheden. Uit dit arrest volgt dat, anders dan in de huidige wet is bepaald, voor het opvragen van communicatiegegevens een machtiging van de R-C is vereist.

Ketenorganisaties: De Rvdr heeft aangegeven dat, mocht het Prokuratuur-arrest leiden tot aanpassing van de regeling van bevoegdheden, een afzonderlijk wetgevingstraject met een nieuwe consultatieronde aangewezen zou zijn. Ook het OM acht een meer fundamentele herbezinning op zijn plaats als deze ontwikkeling zich zou voortzetten en voor steeds meer bevoegdheden de tussenkomst van de R-C wordt vereist. Het OM en de politie hebben zorgen dat het arrest mogelijk een uitstralende werking heeft naar andere onderdelen en kunnen zich dus vinden in de keuze om dit af te wachten. Ook het platform BOD-en vindt dat niet nu al vooruitgelopen moet worden op de gevolgen van dit arrest.

Keuze: Dit advies van de Afdeling wordt opgevolgd. In de toelichting wordt nader aandacht besteed aan mogelijke consequenties van het Prokuratuur-arrest. De rechtspraak van het HvJ is nog niet voldoende uitgekristalliseerd voor codificatie op het gebied van concrete strafvorderlijke bevoegdheden. Dat wordt besproken in de toelichting, waarbij ook wordt gewezen op nieuwe vragen die de Hoge Raad naar aanleiding van het Prokuratuur-arrest aan het HvJ heeft gesteld. Het lijkt er wel sterk op dat de jurisprudentie van het HvJ gevolgen zal hebben voor de voorgestelde regeling van bevoegdheden. Er wordt in een nieuwe bepaling de (reeds door de Hoge Raad erkende) mogelijkheid neergelegd dat de officier van justitie ook in gevallen waarin dat niet is vereist, ervoor kan kiezen een bevel tot de uitoefening van een bevoegdheid pas te geven na een daartoe verleende machtiging van de R-C. Daarmee is het nieuwe wetboek voorlopig voldoende

voorbereid op toekomstige ontwikkelingen in de Europese jurisprudentie op dit punt.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Straf- en Sanctierecht

C15. Pagina 141 Machtiging R-C voor vorderen gevoelige gegevens

Advies: De Afdeling adviseert te bepalen dat voor het vorderen van gevoelige gegevens, net als in het huidige wetboek, wel een machtiging van de R-C is vereist.

Ketenorganisaties: De Rvdr onderschrijft dit advies.

Keuze: Dit advies van de Afdeling wordt opgevolgd. Er wordt, net als in het huidige wetboek, een machtiging van de R-C vereist voor het vorderen van gevoelige gegevens.

Datum
20 oktober 2022

Ons kenmerk
4269964

C16. Pagina 142-143 Voorspellende instrumenten voor opsporing

Advies: De Afdeling acht het van belang dat er oog is voor de discussie over de inzet van voorspellende instrumenten voor de opsporing. De Afdeling adviseert in de toelichting aandacht te besteden aan de vraag of, en zo ja, waar in een specifieke wettelijke grondslag moet worden voorzien voor de inzet van voorspellende instrumenten voor de opsporing van strafbare feiten.

Ketenorganisaties: De politie geeft aan dat *predictive policing* voor de opsporing niet wordt gebruikt door de politie, maar wel bij de surveillance. Het is volgens de politie wel belangrijk om over na te denken, maar het speelt dus niet bij de opsporing (wel binnen de openbare ordehandhaving).

Keuze: Dit advies van de Afdeling wordt opgevolgd door in de toelichting aandacht te besteden aan dit onderwerp. In algemene zin door in te gaan op de rol van de overheid bij het gebruik van algoritmes en artificiële intelligentie (AI). En specifiek door aan te geven dat de politie thans het zogenaamde *Criminaliteit Anticipatie Systeem* (CAS) gebruikt voor het bepalen van de inzet van capaciteit en niet voor de opsporing als zodanig. Gebruik van het CAS levert een verwachting voor een bepaald gebied op en geeft geen output die tot personen te herleiden is. In dit licht is er geen noodzaak om dit gebruik nader wettelijk te regelen. Hierbij wordt ook ingegaan op de bestaande juridische kaders die belangrijke bescherming bieden als het gaat om de omgang met persoonsgegevens en op de EU wetgeving inzake AI die wordt voorbereid. Het voorgaande neemt niet weg dat de ontwikkelingen nauwgezet worden gevolgd en dat in dit licht de vraag of het noodzakelijk is om tot nadere wettelijke normering te komen, in beeld blijft.

C17. Pagina 149 Flankerende maatregelen voorlopige hechtenis

Advies: De Afdeling adviseert in de toelichting nader in te gaan op het effect dat het voorstel over de voorlopige hechtenis naar verwachting zal hebben op de wijze waarop in de praktijk met voorlopige hechtenis wordt omgegaan. De Afdeling is zich ervan bewust dat het zal aankomen op de Nederlandse strafrechter, maar ook op het OM dat de voorlopige hechtenis vordert, of voorlopige hechtenis in de toekomst daadwerkelijk terughoudender zal worden toegepast. Desalniettemin acht de Afdeling het wenselijk dat de toelichting ingaat op eventuele flankerende maatregelen die voor een terughoudender gebruik van voorlopige hechtenis door rechters nodig zijn. Daarnaast acht de Afdeling het wenselijk dat in de toelichting wordt ingegaan op de vraag of, en zo ja, op welke wijze en binnen welke termijn zal worden gemonitord en geëvalueerd of het beoogde effect wordt bereikt.

Ketenorganisaties: Het OM staat gereserveerd tegenover eventuele flankerende maatregelen, die volgens de Afdeling zouden moeten worden genomen.

Keuze: Aan het advies van de Afdeling wordt gevolg gegeven door toe te lichten dat met het voorstel over de voorlopige hechtenis geen volume effect is beoogd maar een kwalitatief hoogwaardige afweging van (en motivering door) de officier van justitie en de rechter, waarbij in elke strafzaak de mogelijkheid van alternatieven voor voorlopige hechtenis wordt onderzocht. De Rechtspraak en het OM zullen bij de implementatie van het nieuwe wetboek en de ontwikkeling van nieuwe werkprocessen in dat kader, ervoor zorgen dat officieren van justitie en rechters op de hoogte zijn van de praktische mogelijkheden die relevant zijn voor de schorsingsvoorwaarden.

Met betrekking van de vraag over monitoring wordt verwezen naar de passage in het nader rapport over evaluatie van het nieuwe wetboek (zie punt A8).

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Straf- en Sanctierecht

Datum
20 oktober 2022

Ons kenmerk
4269964

C18. Pagina 151 Motivering van bevelen tot voorlopige hechtenis

Advies: De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op de wenselijkheid van aanvullende maatregelen ter verbetering van de motivering van bevelen tot voorlopige hechtenis.

Ketenorganisaties: De Rvdr onderschrijft de oproep van de Afdeling om beslissingen over de voorlopige hechtenis beter te motiveren. De Rvdr meent dat hiervoor geen aanvulling in de wet nodig is maar dat dit doel beter kan worden bereikt met professionele standaarden. De NOvA sluit zich aan bij hetgeen de Rvdr hierover heeft ingebracht.

Keuze: Aan het advies van de Afdeling wordt gevolg gegeven door toe te lichten dat de Rechtspraak en het OM het advies voor een betere motivering onderschrijven en streven dit te bereiken via aanscherping van de (eigen) professionele standaarden.

C19. Pagina 152-153 Voorwaarden bij voorlopige hechtenis

Advies: De Afdeling onderschrijft de wens de situatie te ondervangen dat justitie met lege handen staat wanneer de verdachte de aan hem opgelegde voorwaarden overtreedt als de veroordeling nog niet onherroepelijk is geworden. In het voorstel krijgt de rechtbank de bevoegdheid om ervan af te zien het geschorste bevel tot voorlopige hechtenis op te heffen indien de rechtbank een geheel of gedeeltelijk voorwaardelijke gevangenisstraf oplegt, waaraan bijzondere voorwaarden zijn verbonden. De Afdeling merkt evenwel op dat de voorgestelde regeling haaks staat op het uitgangspunt dat de rechtvaardiging van de voorlopige vrijheidsbeneming vervalt, indien de rechter na onderzoek van de hoofdzaak tot het oordeel is gekomen dat deze geen onvoorwaardelijke vrijheidsbeneming wettigt. In de toelichting wordt daaraan geen aandacht besteed. De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op de verhouding tussen het voorstel en voornoemd uitgangspunt.

Ketenorganisaties: De NOvA is het met de Afdeling eens dat de regeling haaks staat op het hierboven genoemde uitgangspunt.

Keuze: Dit advies van de Afdeling wordt niet opgevolgd. In het nader rapport wordt toegelicht waarom de regering van mening is dat met de nieuwe regeling op het genoemde uitgangspunt geen inbreuk wordt gemaakt; het is volgens de regering om die reden niet nodig om hierop in te gaan in de toelichting.

C20. Pagina 152-153 Dadelijke uitvoerbaarheid voorwaarden

Advies: De Afdeling adviseert ten aanzien van de voorlopige hechtenis in de toelichting aan te geven hoe het voorstel zich verhoudt tot de wettelijke mogelijkheid dat de rechter bij zijn uitspraak de dadelijke uitvoerbaarheid beveelt van de voorwaarden die zijn gekoppeld aan een voorwaardelijke veroordeling.

Ketenorganisaties: De Rvdr stelt zich neutraal op ten opzichte van dit advies.

Keuze: Dit advies van de Afdeling wordt opgevolgd. In de toelichting wordt ingegaan op deze verhouding, waarbij wordt aangegeven dat de nieuwe regeling van artikel 2.5.49, derde lid, grote overeenkomsten heeft met artikel 14e van het Wetboek van Strafrecht (Sr). Op grond van artikel 14e Sr kan de rechter de voorwaarden bij de voorwaardelijke gevangenisstraf dadelijk uitvoerbaar verklaren.

De conclusie wordt getrokken dat in gevallen waarin de voorlopige hechtenis is bevolen het feitelijke toepassingsbereik van artikel 14e Sr niet groter is dan dat van artikel 2.5.49, derde lid, en dat artikel 14e Sr in die gevallen daarom geen meerwaarde lijkt te hebben. Gelet hierop wordt voorgesteld artikel 14e Sr te schrappen. Dit zal gebeuren met de Invoeringswet bij het nieuwe wetboek.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Straf- en Sanctierecht

Datum
20 oktober 2022

Ons kenmerk
4269964

C21. Pagina 153 Andere varianten van vrijheidsbeperkende voorwaarden

Advies: Bij het onderwerp voorlopige hechtenis merkt de Afdeling ten slotte op dat er naast de voorwaardelijke veroordeling diverse andere varianten van vrijheidsbeperkende voorwaarden en maatregelen in het strafrecht te vinden zijn, waarbij zich dezelfde problematiek als bij punt C20 voordoet. Zo kan worden gedacht aan de maatregel strekkende tot beperking van de vrijheid ter beveiliging van de maatschappij of ter voorkoming van strafbare feiten (contact- en gebiedsverbod). Voor die bestaande andere varianten bevat het voorstel geen voorziening. De Afdeling adviseert in de toelichting nader in te gaan op het voorgaande en, zo nodig, het voorstel aan te passen.

Ketenorganisaties hebben zich niet uitgesproken over dit adviespunt.

Keuze: Dit advies van de Afdeling wordt gedeeltelijk opgevolgd. Drie andere voorwaardelijke sanctiemodaliteiten worden onder de reikwijdte van artikel 2.5.49, derde lid, gebracht: voorwaardelijke jeugddetentie, terbeschikkingstelling met voorwaarden en de voorwaardelijke PIJ-maatregel. De door de Afdeling genoemde maatregel (contact- en gebiedsverbod) wordt evenwel niet onder de werking van artikel 2.5.49, derde lid, gebracht. Het bijzondere van die maatregel is, dat de sanctie op overtreding van de gestelde voorwaarden leidt tot vervangende hechtenis per afzonderlijke overtreding (artikel 38w Sr). Dat is een regime van vrijheidsbeperking dat afwijkt van het regime dat wordt gecreëerd met het voortduren van de geschorste voorlopige hechtenis.

Deeladvies D: de beweging naar voren (vanaf pagina 155 van het advies)

D1. Pagina 163 Mogelijkheid consequenties te verbinden aan inactieve proceshouding

Advies: Het voorstel bevat volgens de Afdeling geen duidelijke prikkels die de verdediging stimuleren om – ook als de processtukken wel beschikbaar zijn – vroegtijdig onderzoekswensen in te dienen. In de toelichting wordt volgens de Afdeling de suggestie gewekt dat aan het ontbreken van een actieve proceshouding bij de verdachte door de rechter consequenties kunnen worden verbonden, maar wordt niet duidelijk in hoeverre dat inderdaad kan leiden tot het niet honoreren van een verzoek. Als het gaat om de beoordeling van een getuigenverzoek is volgens de toelichting wel sprake van 'enige sanctionering', doordat een strenger criterium geldt als dat verzoek (te) laat is gedaan. Ook dan is het volgens de Afdeling echter de vraag hoeveel ruimte de rechter feitelijk heeft om een getuigenverzoek af te wijzen, mede gelet op de beperkingen die (de jurisprudentie over) het in artikel 6 EVRM neergelegde ondervragingsrecht daaraan stelt.

Ketenorganisaties: Dit punt houdt vooral verband met de voorgestelde getuigenregeling (oproepen en horen van getuigen). De Rvdr en het OM hebben opnieuw hun voorkeur uitgesproken voor het behoud van (de in de voorgestelde regeling opgenomen) twee criteria in een zogenoemd trechtermodel, waarbij verzoeken om een getuige te horen aanvankelijk ruimhartig worden beoordeeld, namelijk bij indiening binnen de daarvoor in de wet bepaalde termijn, en strenger worden getoetst bij indiening na het verstrijken van die termijn.

Keuze: Naar aanleiding van dit punt van de Afdeling wordt in de toelichting in algemene zin nader uiteengezet op welke wijze bij behoud van de voorgestelde getuigenregeling (zie nader D9), het strengere noodzaakcriterium kan leiden tot het oordeel dat een verzoek om een getuige moet worden afgewezen omdat het verzoek redelijkerwijs eerder had kunnen – en moeten – worden gedaan; en op welke wijze het noodzaakcriterium zodoende kan bijdragen aan een actieve proceshouding van de verdediging binnen de grenzen van de verdedigingsrechten.

Directie Wetgeving en Juridische Zaken
Sector Straf- en Sanctierecht

Datum
20 oktober 2022

Ons kenmerk
4269964

D2. Pagina 163 Aanvullende maatregelen voor regie-voerende taak R-C

Advies: De Afdeling adviseert in de toelichting duidelijkheid te verschaffen over de aanvullende maatregelen en middelen die – mede gelet op het genoemde capaciteitstekort – noodzakelijk zijn om te verzekeren dat de R-C zijn regie-voerende taak daadwerkelijk kan en zal vervullen.

Ketenorganisaties: De Rvdr is het eens met het advies over de noodzaak van flankerend beleid bij de Rechtspraak. De Rvdr herhaalt de eerder afgegeven winstwaarschuwingen voor versnellen en het verkorten van doorlooptijden.

Keuze: Het advies van de Afdeling om de toelichting aan te vullen wordt opgevolgd. In het algemeen deel van de toelichting wordt uitvoerig ingegaan op de uitvoeringsconsequenties van het wetsvoorstel, waaronder de benodigde personeelscapaciteit bij de ketenorganisaties (zie ook punt A3). In verband met de 'Beweging naar voren' zal nader worden toegelicht dat de kabinetten-RC goed moeten zijn toegerust om de wettelijke taken te kunnen uitvoeren en dat deze, nu hier een werklastverzwaring is te verwachten, zeker aandacht behoeven.

D3. Pagina 163 Stimuleren vroegtijdig indien van onderzoekswensen

Advies: De Afdeling adviseert om te bezien of het vroegtijdig indienen van onderzoekswensen op andere wijze kan worden gestimuleerd dan door het niet honoreren van verzoeken door de zittingsrechter. Zij adviseert het voorstel zo nodig aan te passen.

Dit advies is vrijwel gelijklopend aan het advies onder punt D5 en wordt daar behandeld.

D4. Pagina 165-166 Vast moment in kennis stelling niet-gedetineerde verdachte

Advies: De Afdeling geeft in overweging een wettelijke basis te creëren voor een werkwijze waarbij het OM op een vast moment tijdens het opsporingsonderzoek (ook) de (niet voorlopig gehechte) verdachte in kennis stelt van de (voorlopige) tenlastelegging, hem in de gelegenheid stelt kennis te nemen van de (beschikbare) processtukken en een termijn stelt voor het aandragen van onderzoekswensen.

Ketenorganisaties: De politie heeft aangegeven dat indien de wetgever zou overwegen dit advies op te volgen, daarvan de uitvoeringsconsequenties – ook voor de politie – in beeld zouden moeten worden gebracht.

Keuze: Dit advies van de Afdeling wordt niet opgevolgd. Uit het wettelijk systeem volgt dat het proces-verbaal zo spoedig mogelijk wordt opgemaakt en ingezonden, waarna de officier van justitie zo spoedig mogelijk een

vervolgingsbeslissing neemt: (voorwaardelijk) seponeren, strafbeschikking uitvaardigen of procesinleiding indienen. Bij een niet-gedetineerde verdachte is de beste en snelste manier om de door de Afdeling beoogde duidelijkheid te scheppen, het nemen van die vervolgingsbeslissing. Bestaat deze uit indiening van een procesinleiding, dan volgt op dát moment – door de voorgestelde fasering van het aanbrengen van de zaak ter berechting - de expliciete gelegenheid te bezien of het onderzoek, ook in de ogen van de verdediging, voldragen is. De verdachte kan vanaf het eerste verhoor al terecht bij de rechter-commissaris met verzoeken tot nader onderzoek dat hem zou kunnen ontlasten, maar voor een niet-gedetineerde verdachte bestaat daartoe eigenlijk pas een reële aanleiding wanneer hem een beslissing tot vervolging wordt aangezegd door de officier van justitie (door het uitvaardigen van een strafbeschikking of het indienen van een procesinleiding) en hij met het oog daarop rechtsbijstand heeft ingeroepen. De officier van justitie wettelijk verplichten om ook bij niet-gedetineerde verdachten tussentijds een voorlopige tenlastelegging te verstrekken, zoals de Afdeling adviseert in dergelijke zaken, is het paard achter de wagen spannen. Als de officier van justitie een voorlopige tenlastelegging kan aanbieden en procestukken beschikbaar kan stellen met het verzoek onderzoekswensen kenbaar te maken, dan kan hij ook een vervolgingsbeslissing nemen; als hij deze beslissing nog niet kán nemen, is het onderzoek en dus ook het dossier nog niet volledig en ook nog niet zeker of (en hoe) de zaak zal worden vervolgd en zo ja, voor welk feit.

Directie Wetgeving en Juridische Zaken
Sector Straf- en Sanctierecht

Datum
20 oktober 2022

Ons kenmerk
4269964

D5. Pagina 166 Vroegtijdig indienen onderzoekswensen niet-gedetineerde verdachte (samen met punt D3)

Advies: De Afdeling adviseert in de toelichting aandacht te besteden aan mogelijke voorzieningen die de voortgang van het onderzoek en het (vroeg)tijdig indienen van onderzoekswensen kunnen bevorderen, ook in zaken waarin geen sprake is van voorlopige hechtenis en waarin de R-C niet betrokken is. In het bijzonder kan worden gedacht aan een werkwijze waarbij de officier van justitie (of de R-C) het initiatief neemt tot het actief benaderen van de verdediging met het verzoek om eventuele onderzoekswensen (binnen een bepaalde termijn) kenbaar te maken. De Afdeling adviseert het voorstel op dit punt zo nodig aan te vullen.

Ketenorganisaties hebben zich niet uitgesproken over dit adviespunt.

Keuze: Het advies van de Afdeling om de toelichting aan te vullen wordt opgevolgd door in het algemeen deel van de toelichting op de 'Beweging naar voren' nader toe te lichten welke prikkels de voorstellen bevatten voor de verdediging om vroegtijdig onderzoekswensen op te geven. De 'Beweging naar voren' beoogt vooral een vlottere doorstroom van meervoudige kamerzaken die naar huidig recht tot zogeheten pro formazittingen leiden en waarin (dus) sprake is van een voorlopig gehechte verdachte. De beste prikkel bij een niet-gedetineerde verdachte is het zo spoedig mogelijk nemen van de vervolgingsbeslissing (zie deeladvies D4).

Het advies het wetsvoorstel aan te passen wordt opgevolgd door codificatie van het in de praktijk gegroeide gebruik dat de R-C bij voorgeleiding in het kader van een vordering bewaring wijst op de mogelijkheid onderzoekswensen in te dienen en vraagt of er op dat moment al onderzoekswensen zijn. Dit vormt een prikkel in een vroeg stadium in zaken die in elk geval ernstig genoeg zijn zodat een officier van justitie een vordering bewaring nodig acht. Ook als deze vordering niet zou worden toegewezen, wordt de verdediging dan in ieder geval gewezen op de mogelijkheid onderzoekswensen in te dienen. Voordeel is verder dat de verdachte bij de voorgeleiding voorzien is van rechtsbijstand. Daarnaast wordt in het

wetsvoorstel de verplichting opgenomen voor de officier van justitie om bij indiening van de procesinleiding actief (dus niet pas na een verzoek daartoe) de processtukken ter beschikking te stellen aan de verdachte en/of zijn raadsman. Dit voorschrift vormt een prikkel en leidt tot reële verkorting van de doorlooptijd, omdat het met name in zaken met een niet-gedetineerde verdachte één van drie stappen wegneemt na ontvangst van een procesinleiding, namelijk (veelal) eerst rechtsbijstand zoeken, vervolgens het opvragen van processtukken door de raadsman en na ontvangst en bestudering van de processtukken het indienen van onderzoekswensen door de raadsman.

Directie Wetgeving en Juridische Zaken
Sector Straf- en Sanctierecht

Datum
20 oktober 2022

Ons kenmerk
4269964

D6. Pagina 175 Regiebevoegdheden door de "voorzitter van de rechtbank": zittingsvoorzitter of poortrechter?

Advies: Gelet op de verantwoordelijkheid van de zittingsrechter, zoals tot uitdrukking gebracht in de voorgestelde loketfunctie van de voorzitter van de rechtbank en in de professionele standaarden, lijkt het wenselijk dat beslissingen die het zittingsonderzoek betreffen door of met uitdrukkelijke instemming van de voorzitter van de zittingscombinatie worden genomen. De Afdeling adviseert om tegen deze achtergrond nader toe te lichten waarom de invulling van wie dergelijke beslissingen neemt in het voorstel geheel aan de praktijk wordt overgelaten.

Ketenorganisaties: De Rvdr verschilt van opvatting met de Afdeling dat de regiebevoegdheden ter voorbereiding van het onderzoek op de terechtzitting alleen door de voorzitter van de desbetreffende zittingscombinatie mogen worden uitgeoefend en dat slechts regiebevoegdheden betreffende logistiek en procesplanning door een poortrechter mogen worden uitgeoefend. Dergelijke taakverdeling moet aan de praktijk worden overgelaten.

Keuze: Conform het advies van de Afdeling wordt de toelichting aangevuld, waarbij wordt verhelderd dat het uitgangspunt (ook volgens de professionele standaard van de Rechtspraak) blijft dat de wettelijke term "de voorzitter van de rechtbank" de voorzitter van de zittingscombinatie betreft die de zaak inhoudelijk behandelt, vanwege de eindverantwoordelijkheid van de zittingsrechter voor het onderzoek ter terechtzitting. Tegelijkertijd beoogt het wetsvoorstel de bestaande, goed lopende, organisatiestructuren voor de planning van zittingen, zoals de Verkeerstorens, niet te doorkruisen en kan ook het inzetten van een poortrechter dienstig zijn, zoals de Afdeling onderschrijft. Daarvoor biedt de wettelijke regeling ook de ruimte.

D7. Pagina 176 Termijn verzoeken aan voorzitter

Advies: Gelet op het feit dat in het voorliggende voorstel de voorzitter de omvang van de verlenging van de termijn voor het indienen van onderzoekswensen bepaalt, rijst de vraag of de beperking tot een 'eenmalige' verlenging (nog) moet worden opgenomen. Deze beperking past bij de korte en vaste termijn(en) waarvoor in de consultatieversie was gekozen, maar niet zonder meer bij de thans gekozen benadering van afstemming op de aard en omstandigheden van de concrete zaak. De Afdeling adviseert dan ook in de toelichting te verhelderen om welke redenen is besloten de beperking tot een eenmalige verlenging te handhaven en zo nodig het voorstel op dit punt aan te passen

Ketenorganisaties: Het OM is niet bevreesd dat de korte termijn voor het indienen van onderzoekswensen bij de voorzitter van de meervoudige kamer een averechts effect kan hebben en ziet nog steeds ruimte om het indienen van onderzoekswensen aan termijnen te verbinden.

Keuze: Dit advies van de Afdeling wordt opgevolgd door aanpassing van het voorstel, waarbij de beperking tot een eenmalige verlenging is geschrapt. Dit leidt in eerste aanleg tot een termijn voor het indienen van onderzoekswensen na de procesinleiding van vier weken; deze termijn kan (zo nodig meerdere malen) met een door de voorzitter te bepalen termijn worden verlengd.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Straf- en Sanctierecht

Datum
20 oktober 2022

Ons kenmerk
4269964

D8. Pagina 177-178 Termijn na nieuw binnengekomen stukken

Advies: De Afdeling is van oordeel dat in de wettelijke regeling moet worden uitgedrukt dat bij nieuwe stukken een termijn voor het indienen van verzoeken gaat lopen die, gemeten aan aard en omvang van het stuk en de daarop te baseren verzoeken, redelijk is. Het ligt in de rede dat de voorzitter van de rechtbank deze termijn bepaalt. De ruimte van het noodzaakcriterium om rekening te houden met het feit dat de vertraging niet aan de verdediging te wijten is, kan daarnaast een oplossing bieden voor onvoorziene situaties. De Afdeling adviseert het voorstel op dit punt aan te passen.

Ketenorganisaties: De NOVA onderschrijft het voorstel van de Afdeling. Het OM vindt het advies niet onredelijk, al zou wat het OM betreft daarvoor wel een wettelijk maximum kunnen worden bepaald, bijvoorbeeld vergelijkbaar met de termijn van vier weken die in de eerste ronde voor het indienen van onderzoekswensen geldt.

Keuze: Dit advies van de Afdeling wordt niet opgevolgd omdat het vertragend zou werken. Door de omgang met nieuwe processtukken niet vast te leggen in een wettelijke termijn, maar over te laten aan een beslissing van de rechter in individuele gevallen, wordt recht gedaan aan zowel verdedigingsrechten als aan het belang van een voortvarend strafproces.

D9. Pagina 181-183 Criteria voor de beoordeling van getuigenverzoeken

Advies: De Afdeling adviseert het voorstel om twee afzonderlijke getuigencriteria te handhaven te heroverwegen en maakt daarnaast de nodige opmerkingen bij dit onderwerp.

Ketenorganisaties: De Rvdr meent dat geen gevolg zou moeten worden gegeven aan dit advies van de Afdeling om in de wet één getuigencriterium te hanteren in plaats van twee. Wel geeft de Rvdr in overweging om voor het in de wet op te nemen getuigencriterium aan te sluiten bij het onderscheid tussen belastende en ontlastende getuigen uit het Keskin-arrest van het EHRM en bij de jurisprudentie van de Hoge Raad op dit punt. Het OM geeft aan te hechten aan de handhaving van een trechtermodel. Het OM realiseert zich echter ook dat dit onderwerp hoofdzakelijk wordt beheerst door de Europese jurisprudentie en dat de ruimte voor de Nederlandse wetgever daardoor gering is.

Keuze: Het advies van de Afdeling om dit voorstel te heroverwegen wordt niet opgevolgd. De twee getuigencriteria blijven behouden in het voorstel. Er is bij de ketenorganisaties brede steun (en is er juridisch voldoende ruimte) voor het handhaven van twee criteria. Hoewel over de vormgeving van die criteria bij de ketenorganisaties uiteenlopende ideeën bestaan, is er ook voldoende steun voor het trechtermodel, waarbij verzoeken om een getuige te horen aanvankelijk ruimhartig worden beoordeeld, namelijk bij indiening binnen de daarvoor in de wet bepaalde termijn, en in beginsel strenger worden getoetst bij indiening na het verstrijken van die termijn. In de toelichting wordt nader ingegaan op de door de Afdeling gemaakte opmerkingen bij dit onderwerp.

Deeladvies E: de rol van de rechter (vanaf pagina 185 van het advies)

Directie Wetgeving en
Juridische Zaken
Sector Straf- en Sanctierecht

Datum
20 oktober 2022

Ons kenmerk
4269964

E1. Pagina 189-190 De term *begrijpelijk* in de motiveringsvoorschriften

Advies: Het voorstel brengt mee dat allerlei beslissingen die eerder motivering behoeften nu niet meer behoeven te worden gemotiveerd als dat voor de begrijpelijkheid van die beslissingen niet noodzakelijk is. In het licht daarvan rijst de vraag wat onder de term 'begrijpelijk' moet worden verstaan. De Afdeling adviseert in de toelichting te verduidelijken wat in dit verband onder 'begrijpelijk' dient te worden verstaan en wat de gevolgen daarvan zijn voor de reikwijdte van de motiveringsverplichtingen.

Ketenorganisaties hebben zich niet uitgesproken over dit adviespunt.

Keuze: Dit advies van de Afdeling wordt opgevolgd door in de toelichting nader in te gaan op het begrip 'begrijpelijk' in relatie tot de reikwijdte van de motiveringsverplichtingen. In het nader rapport wordt aangegeven dat, anders dan de Afdeling veronderstelt, het nieuwe wetboek de eisen aan de motivering van beslissingen niet in algemene zin verlicht ten opzichte van het huidige recht. De regeling beoogt vooral het bestaande stelsel van motiveringsverplichtingen te vereenvoudigen, zonder in de omvang van die motiveringsverplichtingen grote wijzigingen aan te brengen. De toelichting wordt aangepast om de mogelijke indruk weg te nemen dat de motiveringsverplichtingen sterk worden verlicht.

E2. Pagina 190 Consequenties voor de motivering van rechterlijke beslissingen

Advies: De Afdeling wijst op de mogelijke consequenties van het voorstel voor de verschillende functies van de motivering van rechterlijke beslissingen. De vraag rijst of de voor de waarheidsvinding essentiële inscherpingsfunctie van motiveren van rechterlijke beslissingen met deze aanpassing wel voldoende wordt gehandhaafd. Daarnaast kan de vraag worden gesteld of de uitleg en verantwoording van het rechterlijk oordeel aan anderen dan de procespartijen onder deze regeling wel verzekerd is. En wordt hierdoor de controle door de hogere rechter niet bemoeilijkt? De Afdeling adviseert in de toelichting nader in te gaan op de consequenties van het voorstel voor deze verschillende functies van de motivering van rechterlijke beslissingen en, zo nodig, het voorstel aan te passen.

Ketenorganisaties hebben zich niet uitgesproken over dit adviespunt.

Keuze: Het advies van de Afdeling om in te gaan op de consequenties van het voorstel voor de verschillende functies van de motivering van rechterlijke beslissingen wordt opgevolgd. Nu het voorstel geen grote wijzigingen aanbrengt in de omvang van de motiveringsverplichtingen, zijn ook de functies van die motivering onverminderd gewaarborgd. Aanpassing van het wetsvoorstel wordt in dat licht niet nodig geacht.

Punten E3 t/m E10 – processuele sancties

Algemene teneur advies: De Afdeling adviseert diverse punten uit de regeling over de processuele sancties alsnog te heroverwegen of aan te passen. De concrete adviezen over de regeling van de processuele sancties kunnen worden gelezen tegen de achtergrond van de door de Afdeling gedeelde wens tot een terughoudende opstelling van de rechter, onder de voorwaarde dat het toezicht op strafvorderlijk overheidsoptreden buiten het strafproces adequaat vorm krijgt. De Afdeling is bang dat de voorgestelde uitbreiding van de reikwijdte van de regeling zal leiden tot overbelasting van het strafproces. De Afdeling adviseert de reikwijdte wel uit te breiden, maar daarbij extra voorwaarden op te nemen in de

wet voor het geval dat onrechtmatigheden niet hebben plaatsgevonden in de opsporing. Daarnaast signaleert de Afdeling enkele onduidelijkheden en vraagt zij om een verheldering in de toelichting van de consequenties van de voorgestelde regeling.

Ketenorganisaties: De Rvdr en de KMar onderschrijven het advies van de Afdeling over de regeling van de processuele sancties. Het OM geeft aan de kritiek van de Afdeling op deze regeling te delen. Het platform BOD-en onderschrijft de adviezen over de processuele sancties en meent dat de huidige regeling voldoet en niet noopt tot een andere opzet van die regeling of tot heroverweging van de reikwijdte ervan. De politie onderschrijft het advies van de Afdeling over het voorstel voor de regeling van de processuele sancties. Met de Afdeling vraagt de politie zich af of het in dat voorstel nu gaat om codificatie van de terughoudende lijn of dat het gaat om een uitbreiding.

Zoals aangekondigd in de inleiding van deze nota, zal in het onderstaande per adviespunt (E3-E10) een *voorlopige* keuze worden voorgesteld ten aanzien van de regeling van de processuele sancties. Merendeels kunnen de adviespunten van de Afdeling worden opgevolgd zodat voor een belangrijk deel aan de daarin besloten liggende kritiek kan worden tegemoetgekomen. De reden waarom nu met voorlopige keuzes is volstaan, is dat de uiteindelijke keuzes onderling met elkaar samenhangen en bovendien sterk afhankelijk zijn van uitwerking daarvan in wettekst en toelichting; uiteindelijk moet definitief worden beoordeeld of die uitwerking als geheel een evenwichtige regeling oplevert. Mocht er aanleiding zijn om van een of meer van de hier gepresenteerde voorlopige keuzes terug te komen, dan zal dit uiterlijk bij de aanbieding van het conceptnaderrapport aan u worden voorgelegd.

E3. Pagina 194-195 Toezicht op het opsporingsonderzoek

Advies: Volgens de Afdeling is adequaat en effectief toezicht op de opsporing essentieel. Dit wil uiteraard niet zeggen dat het toezicht in alle gevallen door de rechter moet plaatsvinden in het kader van de berechting van de verdachte. De toelichting is volgens de Afdeling tegenstrijdig over wat in dit verband van de rechter kan worden verwacht. Volgens de toelichting is enerzijds het belang van rechterlijk toezicht op de opsporing vergroot. Deze opmerking wekt de indruk dat de rechter in meer gevallen processuele sancties zal moeten toepassen. De rechter lijkt hiervoor ook meer ruimte te krijgen omdat de voorgestelde wetsbepalingen ruimer zijn geformuleerd. In aansluiting op de jurisprudentie van de Hoge Raad wil het voorstel anderzijds tot uitdrukking brengen dat sanctioneren van onrechtmatigheden geen "vrije bevoegdheid" is, maar een bevoegdheid die tegen de achtergrond van strafvorderlijke doelstellingen moet worden vormgegeven. Dit suggereert dat met het voorstel geen substantiële verruiming wordt beoogd. De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt te verduidelijken.

Keuze: Dit advies wordt opgevolgd door de toelichting aan te vullen. De strekking van deze aanvulling is dat de voorgestelde wettelijke regeling weliswaar ruimer is geformuleerd dan de huidige, maar dat daarmee juist wordt aangesloten bij de verruiming die reeds heeft plaatsgevonden in de jurisprudentie. De wettelijke regeling beoogt dus het geldende recht beter weer te geven. Het toenemend belang van rechterlijk toezicht heeft zich dus reeds vertaald in een jurisprudentiële uitbreiding van dat rechterlijk toezicht.

E4. Pagina 197 Toezicht op opsporing buiten de rechter

Advies: De Afdeling adviseert in de toelichting te verduidelijken hoe – bij een op zichzelf gerechtvaardigde terughoudende opstelling van de strafrechter – is

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Straf- en Sanctierecht

Datum
20 oktober 2022

Ons kenmerk
4269964

gewaarborgd dat op een adequate en effectieve wijze toezicht wordt uitgeoefend op het optreden van de strafvorderlijke autoriteiten. In het bijzonder vraagt zij daarbij aandacht voor de rol die het OM als toezichthouder bij de opsporingsdiensten heeft te vervullen en voor de rol van andere instanties als toezichthouders bij zowel de opsporingsdiensten als het OM.

Ketenorganisaties: Met betrekking tot dit advies merkt het platform BOD-en op dat het (uitputtend) regelen van (rechterlijk intern of extern) toezicht op de opsporing in het nieuwe wetboek naar zijn oordeel geen meerwaarde zou hebben, mede gezien de regeling van de processuele sancties en andere vormen van corrigerende mechanismen buiten de rechter. De politie is van mening dat het huidige stelsel van toezicht in al zijn vormen, varianten en componenten voldoet en volstaat. En als het helpt dit in de toelichting nog een keer uit te schrijven, dan vindt de politie dat een goed idee.

Keuze: Dit advies van de Afdeling wordt opgevolgd door in de toelichting aan te geven dat de systemen van interne kwaliteitsborging en het gezag van de officier van justitie erop gericht zijn fouten in het opsporingsonderzoek zo veel als mogelijk te voorkomen. Aansluitend zal in de toelichting worden ingegaan op het functioneren van het toezicht en zal worden aangegeven dat er géén uitbreiding van het toezicht wordt voorzien.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Straf- en Sanctierecht

Datum
20 oktober 2022

Ons kenmerk
4269964

E5. Pagina 198 Reikwijdte van de regeling processuele sancties

Advies: De Afdeling onderschrijft de opmerking in de toelichting dat een toekomstbestendig wetboek om een uitbreiding van de reikwijdte van de regeling voor processuele sancties vraagt. Tegelijkertijd heeft de Afdeling begrip voor de zorg van geconsulteerde partijen dat een al te ruime regeling tot rechtsonzekerheid en tot overbelasting van het strafproces kan leiden.

De Afdeling adviseert de reikwijdte van de wettelijke regeling te beperken en daarbij aan te sluiten bij de maatstaf die de Hoge Raad in zijn rechtspraak hanteert. Deze maatstaf houdt in dat als *buiten* het opsporingsonderzoek onrechtmatig is gehandeld, of als onrechtmatig is gehandeld door anderen dan opsporingsambtenaren of het OM, dit handelen alleen tot de toepassing van processuele sancties in de strafzaak zou moeten kunnen leiden als zij van “bepalende invloed” zijn op het opsporingsonderzoek of de vervolging. De Afdeling adviseert het voorstel op dit punt toe te lichten en zo nodig aan te passen.

Keuze: In de toelichting werd reeds aangesloten bij de terughoudende maatstaf die de Hoge Raad in zijn rechtspraak hanteert. Het advies om die maatstaf daarenboven ook in de wettelijke regeling vast te leggen, wordt opgevolgd, **mits technisch uitvoerbaar**. Mocht dit technisch niet uitvoerbaar zijn, dan zal – als alternatief – in de toelichting sterker dan nu worden benadrukt dat op dit punt voortzetting is beoogd van staande rechtspraak, inclusief de daarin geformuleerde maatstaf.

E6. Pagina 199-200 Processuele sancties in het buitenland

Advies: De Afdeling adviseert in de toelichting te verduidelijken dat slechts evidente en ernstige schendingen van verdedigingsrechten in het buitenland tot de toepassing van processuele sancties in een strafzaak in Nederland kunnen leiden.

Keuze: Dit advies wordt gedeeltelijk overgenomen, in die zin dat in de toelichting wordt verduidelijkt dat ook voor onrechtmatig handelen in het buitenland de beperkende maatstaf geldt dat dit handelen alleen tot een processuele sanctie in een Nederlandse strafzaak kan leiden als dit van *bepalende* invloed is geweest op het opsporingsonderzoek of de vervolging. Daarnaast wordt nader toegelicht hoe de normering van processuele sancties afwijkt in het geval van handelen door

buitenlandse autoriteiten ten opzichte van handelen door Nederlandse opsporingsautoriteiten en het OM.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Straf- en Sanctierecht

E7. Pagina 200 Bewijsuitsluiting in de fase van de berechting

Advies: De vraag rijst of bewijsuitsluiting van toegevoegde waarde is in de fase van de berechting. De Afdeling adviseert dit in de toelichting te verduidelijken en zo nodig het voorstel aan te passen.

Keuze: Dit advies wordt opgevolgd door in de toelichting aan te geven dat de toepassing van processuele sancties in de fase van berechting inderdaad van toegevoegde waarde kan zijn. De Hoge Raad sluit toepassing van processuele sancties op handelen dat zich (mede) heeft voorgedaan op de terechtzitting ook nu al niet categorisch uit. Het wetsvoorstel behoeft dus geen aanpassing. De mogelijkheid om met processuele sancties (waaronder, maar niet uitsluitend, de bewijsuitsluiting) te reageren op onrechtmatigheden begaan tijdens de zitting vormt een aanvulling op de reeds bestaande correctiemechanismen.

Datum
20 oktober 2022

Ons kenmerk
4269964

E8. Pagina 201-202 Strafvermindering als processuele sanctie

Advies: De Afdeling acht het wenselijk dat de rechter ook met strafvermindering kan reageren op onrechtmatig handelen door anderen dan opsporingsambtenaren en OM. Als de reikwijdte van strafvermindering en bewijsuitsluiting hetzelfde is, heeft de rechter meer mogelijkheden om hieraan een passend rechtsgevolg te verbinden. De Afdeling adviseert daarom de reikwijdte van de strafvermindering in dit opzicht te verruimen en gelijk te stellen aan die van de bewijsuitsluiting.

Keuze: Achter het advies van de Afdeling ligt de gedachte dat een reactie van de strafrechter met strafvermindering op onrechtmatig handelen niet moet worden uitgesloten. Die gedachte is begrijpelijk, maar de wetstechnische en overige consequenties van het voorstel zijn nog niet volledig in kaart gebracht. **De keuze om dit advies al dan niet op te volgen, zal worden gemaakt in samenhang met en in het licht van de overige keuzes en de consequenties die dit heeft voor de regeling als geheel.**

E9. Pagina 203-204 Criterium *belang van de goede rechtsbedeling*

Advies: De Afdeling merkt op dat het criterium 'in het belang van de goede rechtsbedeling' op meer plaatsen in het wetsvoorstel is opgenomen. Afhankelijk van de context lijkt dit criterium steeds een verschillende invulling te krijgen, waarbij andere belangen of factoren een rol spelen. Het is bovendien onduidelijk waarom het criterium 'het belang van de goede rechtsbedeling' geen rol speelt bij de beoordeling van de (processuele sanctie van) niet-ontvankelijkheid van het OM. Dit criterium roept al met al nog veel onduidelijkheid op en zal een verdere rechtsontwikkeling vergen, met alle gevolgen van dien voor de rechtspraak. De Afdeling adviseert daarom het criterium 'in het belang van een goede rechtsbedeling' te heroverwegen. Als de wetgever ervoor kiest dit criterium te handhaven, adviseert de Afdeling in elk geval de huidige beoordelingsfactoren die in de huidige regeling nadere invulling geven aan de belangenafweging, alsnog op te nemen in de voorgestelde regeling.

Keuze: Het criterium "in het belang van een goede rechtsbedeling" brengt tot uitdrukking dat de rechter bij de toepassing van processuele sancties een belangenafweging moet maken. Het criterium wordt daarom gehandhaafd. Het aanvullend opnemen van de beoordelingsfactoren wordt met name zinvol geacht indien deze een meer representatieve weergave vormen van de belangen die de rechter op grond van de rechtspraak van de Hoge Raad in zijn afweging dient te betrekken. **Er zal worden gezocht naar mogelijkheden om dit adviespunt op te**

volgen op een wijze die wetstechnisch aanvaardbaar is; of dit haalbaar en alles afwegende ook wenselijk is, zal nog definitief moeten blijken.

Directie Wetgeving en
Juridische Zaken
Sector Straf- en Sanctierecht

E10. Pagina 206 Niet-ontvankelijkheid OM in relatie tot artikel 6 EVRM

Advies: Dat de wet niet alle denkbare gevallen benoemt waarin door de strafrechter gevolgen kunnen worden verbonden aan onrechtmatigheden, acht de Afdeling een juist uitgangspunt. De Afdeling adviseert daarom in het artikel over de niet-ontvankelijkheid als processuele sanctie uitsluitend op te nemen dat het OM niet-ontvankelijk kan worden verklaard in het geval dat een zodanig ernstige inbreuk op het recht van de verdachte op een eerlijke behandeling van zijn zaak is gemaakt dat geen sprake meer kan zijn van een eerlijk proces.

Keuze: Dit advies wordt niet geheel opgevolgd. Ook in gevallen dat het recht van de verdachte op een eerlijk proces niet onherstelbaar is geschonden, kan het verlies van het vervolgingsrecht – ook volgens het geldende recht – in uitzonderlijke gevallen een aangewezen reactie vormen op onrechtmatig handelen. Dat zal zich naar verwachting weliswaar alleen bij uitzondering voordoen, maar het uitgangspunt bij de vormgeving van de wettelijke regeling is geweest dat de toepassing van processuele sancties door de rechter van een wettelijke basis moet worden voorzien. Handhaving van een tweede, meer algemene grond voor het verlies van vervolgingsrecht voorziet in die wettelijke basis. Of het tweede lid van artikel 4.3.15 in het licht van de opmerkingen van de Afdeling voldoende zelfstandige betekenis heeft, zal nog worden bezien.

Datum
20 oktober 2022

Ons kenmerk
4269964

E11. Pagina 207-208 Ruime mogelijkheden voor toepassen schadevergoeding als processuele sanctie

Advies: De Afdeling merkt op dat de invoering van de schadevergoeding als processuele sanctie bij schending van de redelijke termijn tegemoet komt aan een behoefte in de praktijk. De Afdeling adviseert om een ruime mogelijkheid te creëren voor het toepassen van de schadevergoeding als processuele sanctie. Als de wetgever desondanks de keuze handhaaft om deze processuele sanctie te beperken tot bepaalde zaken, dient in de toelichting te worden ingegaan op de wijze waarop deze zaken worden geselecteerd en hoe wordt voorkomen dat dit tot rechtsongelijkheid leidt.

De toelichting is daarnaast onduidelijk over het antwoord op de vraag of het de bedoeling is dat de schadevergoeding op termijn de strafvermindering volledig vervangt. De Afdeling acht het wenselijk dat rechters ruimte houden voor maatwerk. Daarom moeten rechters kunnen kiezen tussen schadevergoeding en strafvermindering. De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt te verduidelijken.

Ketenorganisaties: Het OM is van mening dat de rechter maatwerk moet kunnen leveren en dus de ruimte moet hebben om te kiezen tussen schadevergoeding en strafvermindering. In die zin sluit het OM zich dus aan bij het advies van de Afdeling op dit specifieke punt.

Keuze: Het uitgangspunt van de Afdeling om een ruime mogelijkheid te creëren voor het toepassen van de schadevergoeding als processuele sanctie wordt onderschreven. De desbetreffende bepaling (artikel 4.3.12) biedt ook, anders dan de Afdeling wellicht veronderstelt, geen grondslag voor zaakselectie. In de toelichting wordt verduidelijkt dat de toepassing van de schadevergoeding als processuele sanctie niet wordt beperkt tot bepaalde zaken. Daarmee wordt dit advies van de Afdeling opgevolgd. Het advies van de Afdeling om de toelichting over de keuze van de rechter tussen schadevergoeding en strafvermindering te verduidelijken, wordt ook opgevolgd. De mogelijkheid van toepassing van strafvermindering naast schadevergoeding als processuele sanctie blijft bestaan

zodat de rechter maatwerk kan leveren. De verhouding tussen de beide processuele sancties wordt in de toelichting verduidelijkt. Daarbij wordt aangegeven dat compensatie voor onredelijke termijnoverschrijding in beginsel plaatsvindt via schadevergoeding.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Straf- en Sanctierecht

Datum
20 oktober 2022

Ons kenmerk
4269964

E12. Pagina 208-209 Schadevergoeding als processuele sanctie buiten de berechting

Advies In het advies wijst de Afdeling erop dat de vraag of de schadevergoeding als processuele sanctie breder kan worden ingezet dan bij de berechting, in de toelichting ontkennend wordt beantwoord. De Afdeling adviseert om schadevergoeding wegens schending van de redelijke termijn ook mogelijk te maken bij het beroep in cassatie.

De Afdeling geeft verder in overweging te bezien of schadevergoeding in meer gevallen kan worden ingezet als instrument voor de handhaving van termijnen. De Afdeling denkt hierbij aan het beklag over niet-vervolgen en opsporen, het bezwaarschrift tegen de procesinleiding, de verzoeken tot uit- en overlevering, en de vorderingen met betrekking tot de tenuitvoerlegging van sancties. De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op de schadevergoeding als processuele sanctie bij termijnoverschrijdingen buiten de berechting, en zo nodig, het voorstel aan te passen.

Ketenorganisaties hebben zich niet uitgesproken over dit adviespunt.

Keuze: Het advies van de Afdeling om schadevergoeding wegens schending van de redelijke termijn ook mogelijk te maken bij het beroep in cassatie, wordt in beginsel opgevolgd. Over dit advies volgt nader overleg met de Hoge Raad. Indien dit overleg tijdig een positieve uitkomst heeft wordt dit advies opgevolgd in de vaststellingwet. Volgt de positieve uitkomst later dan wordt dit advies verwerkt in een aanvullingswet. Heeft het overleg geen positieve uitkomst, dan wordt nader bezien of het advies al dan niet wordt opgevolgd.

Het advies van de Afdeling om in de toelichting in te gaan op de schadevergoeding als processuele sanctie bij termijnoverschrijdingen buiten de berechting wordt niet opgevolgd. Drie van de vier zaaksoorten die de Afdeling noemt (beklag over niet-vervolgen en opsporen (B17), de verzoeken tot uit- en overlevering en vorderingen met betrekking tot de tenuitvoerlegging van sancties) vallen niet onder de reikwijdte van artikel 6 EVRM, waardoor er voor een schadevergoeding als processuele sanctie na overschrijding van de redelijke termijn hierin geen grondslag kan worden gevonden. Van de andere zaaksoort die de Afdeling noemt (het bezwaarschrift tegen de procesinleiding) blijkt in de praktijk niet dat de doorlooptijden in die zaken vragen om een wettelijke grondslag voor sanctionering.

E13. Pagina 208-209 Schadevergoeding als processuele sanctie: in wet of amvb?

Advies: De schadevergoeding als processuele sanctie zal volgens het voorstel worden geregeld in een amvb. Hierin worden zowel de bevoegdheid tot het toekennen van schadevergoeding als de hoogte daarvan vastgelegd. De Afdeling adviseert de bevoegdheid tot het toekennen van schadevergoeding in de wet te regelen. De maximale hoogte van de schadevergoeding kan uiteraard wel in een amvb worden vastgelegd omdat dit een nader voorschrift bij de regeling is.

Ketenorganisaties hebben zich niet uitgesproken over dit adviespunt.

Keuze: Dit advies van de Afdeling wordt op dit moment nog niet opgevolgd om financiële redenen. Eerst zal de komende periode meer duidelijkheid moet volgen over de financiële consequenties en de eventuele dekking van deze regeling. Daarna is het, bij het bestaan van die duidelijkheid en financiële dekking,

aangewezen om deze regeling op te nemen in de wet en kan dus gevolg worden gegeven aan dit advies.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Straf- en Sanctierecht

E14. Pagina 216 Ander criterium bij schadevergoeding na strafvorderlijk overheidsoptreden

Advies: De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op de ratio van het toepassen van een ander criterium bij het toekennen van vergoeding van schade als gevolg van strafvorderlijk overheidsoptreden dan bij schade veroorzaakt door een bestuursorgaan in de rechtmatige uitoefening van zijn publiekrechtelijke bevoegdheid of taak en, zo nodig, het voorstel aan te passen. Zij adviseert daarbij nader in te gaan op de verschillen tussen de concrete toepassing van het billijkheidscriterium in de voorgestelde schadevergoedingsregeling enerzijds en het op het égalité-beginsel gebaseerde criterium bij de nadeelcompensatie anderzijds.

Ketenorganisaties: De Rvdr stemt in met de adviezen tot nadere toelichting en uitwerking ten aanzien van de regeling van schadevergoeding na overheidsoptreden en de verhouding tot nadeelscompensatie Awb, en de vraag naar de financiële consequenties. Het OM deelt de kritiek van de Afdeling over de mogelijk negatieve effecten van de regeling van schadevergoeding na strafvorderlijk overheidsoptreden.

Keuze: Dit advies van de Afdeling wordt opgevolgd door aanvulling van de toelichting. Het égalité-beginsel wordt ook wel het beginsel van gelijkheid voor de publieke lasten genoemd. Het beginsel houdt (kort gezegd) in dat de lasten van overheidsoptreden dat plaatsvindt in het algemeen belang, gelijkelijk over de samenleving zouden moeten worden verdeeld. Degene die in vergelijking met anderen onevenredig zwaar wordt getroffen door het overheidsoptreden, dient daarvoor een redelijke compensatie te krijgen, zo is de gedachte. In de toelichting wordt beschreven waarom de verschillende onderdelen van het égalité-beginsel (of een daarop gebaseerd criterium) zich niet goed lenen voor toepassing binnen een strafvorderlijke context. Los van deze inhoudelijke beschouwing zal worden benadrukt dat handhaving van het bestaande billijkheidscriterium ook de voorkeur heeft van de ketenpartners.

E15. Pagina 217 Financiële effecten regeling schadevergoeding

Advies: De Afdeling adviseert in de toelichting een inschatting te geven van de financiële effecten van de voorgestelde regeling voor de afhandeling van schadevergoeding en kosten, zowel in termen van werklast als uit te keren vergoedingen. Daarbij zal ook oog moeten zijn voor de voorgestelde uitbreidingen van de vergoedingsmogelijkheden. Voorts adviseert de Afdeling in te gaan op de vraag of er voldoende financiële middelen beschikbaar zijn om die uitgaven te realiseren en voor wiens rekening deze kosten zullen komen.

Ketenorganisaties: Zie de Rvdr bij punt E14. Naar aanleiding van dit advies merkt het platform BOD-en op dat een inschatting hiervan op dit moment niet te maken is. Wel zou dit aspect kunnen worden meegenomen in de evaluatie na invoering.

Keuze: Dit advies van de Afdeling wordt opgevolgd in het geheel herziene hoofdstuk 9 over de uitvoeringsconsequenties in de toelichting, **mits het onderzoek naar de financiële effecten van de voorgestelde regeling gereed is vóór indiening van het wetsvoorstel bij de Tweede Kamer** (zie hiervoor de keuzes bij de punten A1 en A3). Indien dat niet het geval is, zal hierop worden ingegaan in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voor de Invoeringswet Sv.

Datum
20 oktober 2022

Ons kenmerk
4269964

E16. Pagina 218 Processuele sanctie en toekennen schadevergoeding

Advies: De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op de vraag of het toepassen van een processuele sanctie in alle gevallen in de weg staat aan het toekennen van (een al dan niet lagere) schadevergoeding. Bij ontkennende beantwoording van deze vraag adviseert de Afdeling in de toelichting tevens in te gaan op de vraag in welke gevallen (niet). Daarbij dient ook te worden ingegaan op de wijze waarop wordt beoordeeld of schadevergoeding ondanks een eerdere processuele sanctie toch is gerechtvaardigd. De Afdeling adviseert de toelichting op die punten aan te vullen en zo nodig het voorstel aan te passen.

Ketenorganisaties: Zoals aangegeven bij punt E14 deelt het OM de kritiek van de Afdeling over de mogelijk negatieve effecten van de regeling van schadevergoeding na strafvorderlijk overheidsoptreden. Hetzelfde geldt voor de onduidelijke verhouding met de schadevergoeding als processuele sanctie.

Keuze: Dit advies van de Afdeling wordt opgevolgd. De toekenning van schadevergoeding na de toepassing van een processuele sanctie leidt niet altijd tot dubbele compensatie. Toepassing van een processuele sanctie sluit de toekenning van schadevergoeding na (on)rechtmatig overheidsoptreden daarom niet in alle gevallen uit. In de toelichting wordt de verhouding tussen de processuele sancties en de schadevergoeding na (on)rechtmatig overheidsoptreden verduidelijkt, waarbij rekening gehouden wordt met de uitvoeringsconsequenties hiervan.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Straf- en Sanctierecht

Datum
20 oktober 2022

Ons kenmerk
4269964

4. Toelichting

4.1 Afstemming

De inhoud van deze nota is afgestemd met DGRR, DRC, DRB, DGPenV, DGO, DGSenB en DFEZ.

5. Informatie die zich niet leent voor openbaarmaking

Niet van toepassing. Alles uit de nota kan openbaar worden gemaakt.

Bijlagen

1. Advies Afdeling advisering Raad van State;
2. Verslag vergadering Gecombineerde werkgroep Sv d.d. 7 juli 2022 (input-sessie);
3. Verslag vergadering BKB+ d.d. 29 september 2022 (input-sessie)