

Onderwerp
Advisering concept
wetsvoorstellen boeken 3 t/m 6
Wetboek van Strafvordering

Minister van Justitie en Veiligheid
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

VERZONDEN 31 JULI 2018

Organisatieonderdeel

Goachte heer Grapperhaus,

Behandeld door

Functie

Telefoon

E-mail

Ons kenmerk

Uw kenmerk

In afschrift aan

Datum
31 juli 2018

Bijlage(n)

Pagina
1

Bij brief van 30 november 2017 (kenmerk [REDACTED]) verzocht u mij advies uit te brengen op de conceptwetsvoorstellen Vaststellingswet Boek 3 van het nieuwe Wetboek van Strafvordering (Beslissingen omtrent vervolging), het conceptwetsvoorstel Vaststellingswet Boek 4 van het nieuwe Wetboek van Strafvordering (Berechting), het conceptwetsvoorstel Vaststellingswet Boek 5 van het nieuwe Wetboek van Strafvordering (Rechtsmiddelen) en het conceptwetsvoorstel Vaststellingswet Boek 6 van het nieuwe Wetboek van Strafvordering (Bijzondere regelingen). In deze brief bied ik u graag mijn advies aan. Ik hanteer daarbij de hierna volgende opbouw.

Het eerste deel van mijn advies begint met een samenvatting en gaat daarna in op onderwerpen van algemene aard. Daarbij reageer ik op het gevolgde en het toekomstige proces. In uw aanbiedingsbrief verzoekt u specifiek aandacht te besteden aan de mate waarin de conceptwetgeving voldoet aan gepresenteerde toetsingskaders, zoals toekomstbestendigheid en de wetsvoorstellen te bezien op de samenhang met de Boeken 1 en 2. Naast opmerkingen over deze toetsingskaders besteed ik aandacht aan aanvullende toetsingskaders: effectiviteit van de opsporing, de effecten op een flexibele en wendbare opsporing en tot slot de uitvoeringsconsequenties. Ook wil ik graag opnieuw een aantal punten uit het consultatieadvies over de Boeken 1 en 2 onder uw aandacht brengen. Hierbij ga ik specifiek in op het recent gepubliceerde rapport van de commissie Modernisering opsporingsonderzoek in het digitale tijdperk. In het tweede deel zal ik per boek ingaan op de conceptwetsvoorstellen.

Mijn advies beperkt zich tot die onderdelen die relevant zijn voor de uitoefening van de taken van de politie en die daarop direct van invloed zijn. Naast het advies op inhoud, benoem ik daar waar relevant de structurele impact van de voorgestelde wetgeving. Indien relevant en mogelijk geef ik de samenhang met de Boeken 1 en 2 aan. Tevens vraag ik uw aandacht voor opmerkingen van meer redactionele en wetstechnische aard. Deze spitzen zich voornamelijk toe op wetteksten en/of onderdelen uit de memorie van toelichting die vragen of onduidelijkheden oproepen. Ik acht een dergelijke verheldering van belang om te voorkomen dat in de uitvoering, na inwerkingtreding, onduidelijkheid bestaat over de loepassing van bevoegdheden. Kort na invoering van het wetboek zal immers al een situatie ontstaan waar veel rechtsvragen voorgelegd zullen worden. Het zal enkele jaren duren, voordat deze uitgekristalliseerd zullen zijn in nieuwe jurisprudentie.

Onderwerp
Advisering concept
wetsvoorstellen boeken 3 t/m 6
Wetboek van Strafvordering

Datum
31 juli 2018

Pagina
2 van 64

Samenvatting van mijn standpunt

- De politie heeft een positieve grondhouding ten opzichte van de ambitie om het Wetboek van Strafvordering te moderniseren. Niettemin heb ik op verschillende onderdelen zorg over de effecten op de politie en is aanpassing van de voorstellen mijns inziens nodig.
- De politie heeft de voorgedragde conceptwetsvoorstellen, net als de eerder voorgelegde Boeken 1 en 2, getoetst aan de volgende criteria:
 - o bijdrage aan toekomstbestendigheid
 - o balans tussen legitimiteit en effectiviteit
 - o flexibele en wendbare opsporing
 - o uitvoeringsconsequentiesDaarnaast zijn de voorstellen getoetst op samenhang met de Boeken 1 en 2.
- Ik stel vast dat een aantal voorstellen uit de nu voorgelegde conceptboeken de opsporing minder effectief, minder wendbaar en flexibel maakt en leidt tot een structurele werklastverzwaring. Hier staan onvoldoende verbeteringen tegenover.
- Ten aanzien van de volgende onderwerpen heb ik fundamentele bedenkingen en adviseer ik dringend tot aanpassing of heroverweging:
 - o Het voorstel om in de beklagregeling (de huidige artikel 12-procedure) de mogelijkheid om beklag in te dienen tegen niet opsporen ongeclausuleerd te expliciteren.
 - o Het voorstel om het huidige artikel 359a te vervangen door een nieuwe regeling rondom processuele sancties.
 - o Het voorstel om de hoofdzaak en de ontnemingszaak gelijktijdig te behandelen en de afschaffing van het strafrechtelijk financieel onderzoek.
 - o Het voorstel om in het Wetboek van Strafvordering te voorzien in een integrale regeling voor de vergoeding van schade als gevolg van strafvorderlijk optreden.
- De feitelijke werking van de voorstellen, die betrekking hebben op de 'beweging naar voren', zijn nog niet voldoende in beeld gebracht, waardoor onvoldoende zekerheid bestaat of deze voorstellen daadwerkelijk zullen leiden tot de gewenste verbetering van de doorlooptijden van het strafproces. Ik acht invoering zonder nader onderzoek naar de effecten onverstandig.
- Er is zorg over de vraag of het voortliggende tijdspad tot aan de Raad van State, gelet op de huidige stand van zaken in de advisering over de Boeken 3 t/m 6 en de verwerking van de reeds uitgebrachte adviezen over de Boeken 1 en 2, voldoende ruimte biedt voor een zorgvuldige afronding. Onderdeel van die afronding zou moeten zijn dat de uitvoeringsorganisaties de gelegenheid krijgen op het totaal aan wetsvoorstellen te adviseren.
- Ondanks het feit dat de nu voorgelegde conceptwetsvoorstellen voornamelijk betrekking hebben op de activiteiten van het Openbaar Ministerie en de rechterlijke macht, vergen onderdelen van de voorstellen ook een implementatie-inspanning van de politie. Deze komen bovenop de implementatie-inspanningen die voortvloeien uit de Boeken 1 en 2. Dit versterkt het beeld dat de implementatie van het gemoderniseerde wetboek een zeer aanzienlijke opgave zal zijn, met substantiële impact op capaciteit en begroting. Ik heb aanhoudende zorgen over de financiering van zowel de incidentele als structurele kosten en roep op tot het maken van afspraken over

Onderwerp
Advisering concept
wetsvoorstellen boeken 3 t/m 6
Wetboek van Strafvordering

Datum
31 juli 2018

Pagina
3 van 24

uitgangspunten voor financiering.

Proces

Ten behoeve van de Boeken 3 tot en met 6 is de politie, evenals de andere kotenpartners en de advocatuur, in de gelegenheid geweest inbreng te leveren via onder andere werkgroepen, expertmeetings, onderzoeken en werkbezoeken. Ik spreek mijn grote waardering uit voor de wijze waarop u het proces heeft vormgegeven. Als een wetsvoorstel na consultatie op belangrijke onderdelen wordt gewijzigd, hecht ik eraan dat de politie in de gelegenheid wordt gesteld actief te worden betrokken. Vraagstukken die in feite een herziening in plaats van een modernisering behelzen, zoals bijvoorbeeld de verdonkingsvoorwaarden, hebben immers een grote impact op de politie en gaan gepaard met een forse implementatieopgave. Ik stel het zeer op prijs dat u dezelfde werkwijze en samenwerking blijft hanteren bij het vervolg van het wetgevingsproces. Dit betekent mijns inziens dat na verwerking van de adviezen over de Boeken 3 tot en met 6 en de openstaande verwerking van de adviezen ten aanzien van de Boeken 1 en 2, de kotenpartners opnieuw in de gelegenheid worden gesteld om te adviseren over het geheel van voorgenomen wijzigingen.

In dat licht heb ik zorg over de vraag of het voorgenomen tijdpad, waarin advisering door de Raad van State reeds in januari 2019 zou moeten starten, voldoende ruimte biedt. Ik verzoek u daarom ten bate van een zorgvuldige afronding van de huidige voorbereidende fase hiervoor meer tijd in te ruimen. Het onderzoek naar de effecten van de voorgestelde wijzigingen in samenhang kan dan zorgvuldig plaatsvinden.

Toekomstbestendigheid

In uw aanbiedingsbrief bij de Contourennota¹ heeft u reeds aangegeven dat één van de doelstellingen van de modernisering is te komen tot een toekomstbestendig wetboek, dat rekening houdt met nieuwe technieken en nieuwe ontwikkelingen, dat in de praktijk werkbaar is en dat voorziet in een evenwichtig stelsel van rechtswaarborgen. Ook bij het opstellen van de wetsvoorstellen voor de Boeken 3 t/m 6 is dit een belangrijk uitgangspunt geweest. Met u ben ik van mening dat de wettoksten voldoende ruimte moeten bieden om rekening te houden met nieuwe ontwikkelingen (zowel in de opsporing, vervolging en berechting, als nieuwe vormen van criminaliteit) zonder dat regelgeving frequent moet worden aangepast. U hanteert hierbij het volgende kader:

- Voorzienbare ontwikkelingen in technologie en maatschappij moeten worden meegenomen.
- Er is sprake van een techniek-neutrale benadering.
- Hanteren van open normen daar waar ruimte aan de praktijk gelaten moet worden.
- Voorkomen van te gedetailleerde regels.
- Opzet en structuur die het mogelijk maken rekening te houden met nieuwe ontwikkelingen.
- Ruimte voor experimenten op basis van een wet.

Ik onderschrijf dat deze uitgangspunten begrensd worden door het legaliteitsbeginsel, de Grondwet, het EVRM en het IVBPR.

Toekomstbestendigheid is ook een perspectief dat ik in belangrijke mate heb laten meewogen in mijn consultatie-advies over de conceptwetsvoorstellen Boeken 1 en 2. Het oogmerk van toekomstbestendigheid brengt met zich mee dat het nieuwe wetboek zo veel mogelijk techniekonafhankelijk moet zijn. In de conceptmemorie van toelichting formuleert u uw oogmerk op dit punt als volgt: 'Het is van wezenlijk belang dat het wetboek de ruimte biedt voor de ontwikkelingen rond de elektronische verwerking van stukken en voor alternatieven voor de schriftelijke vastlegging in de strafrechtspleging gedurende de komende jaren. Leidend uitgangspunt daarbij is om bepalingen in het wetboek zoveel mogelijk techniekonafhankelijk te formuleren en rekening te houden met

¹ Kamerstukken I: 2015/2016, 29 279, nr. 278, p. 1.

Onderwerp
Avisering concept
wetsvoorstellen boeken 3 t/m 6
Wetboek van Strafvordering

Datum
31 juli 2018

Pagina
4 van 64

de ontwikkeling en de toepassing van nieuwste technologieën.' Toekomstbestendigheid betekent mijns inziens ook, dat de in het wetboek gekozen systematiek en opzet zodanig is, dat toekomstige ontwikkelingen goed inpasbaar zijn en toepasbaar kunnen worden gemaakt in de praktijk.

Bij de bespreking van Boek 4 zal ik nader ingaan op de mogelijkheid het proces-verbaal geheel of gedeeltelijk te vervangen door beeld- of geluidsopname. Deze mogelijkheid wordt nu genoemd ten aanzien van het proces-verbaal van het onderzoek op de terechtzitting. Een ruimere toepassing van audiovisuele mogelijkheden binnen de hele strafrechtspraak is in de toekomst onontkoombaar. Het is daarom goed dat hiermee in de nabije toekomst, vooruitlopend op de inwerkingtreding van het nieuwe wetboek, geëxperimenteerd kan worden. Met instemming heb ik bovendien kennisgenomen van de ambitie om de voorstellen nogmaals te bezien op toekomstbestendigheid. Ik wijs erop dat het nadrukkelijk van belang is hierbij de ambities van de strafrechtketen op het gebied van digitalisering te betrekken.

Op diverse plaatsen lees ik in de Boeken 3 tot en met 6 nog de woorden 'schriftelijk' en 'stukken'. Ik hecht aan zo vormvrij mogelijk geformuleerde artikelen om op die wijze maximaal gebruik te kunnen maken van moderne technologie.

Samenhang

Nu alle onderdelen van het voorgestelde nieuwe Wetboek van Strafvordering in consultatie zijn gegeven, kan een eerste reflectie plaatsvinden op het geheel, vanuit de vraag of dit voorgestelde nieuwe wetboek zoals beoogd zal bijdragen aan de nagestreefte doelen.

Met de modernisering van het Wetboek van Strafvordering wordt een aantal doelstellingen nagestreefd. Het algemene doel is om het huidige wetboek als zodanig beter te structureren en belangrijke rechtsontwikkelingen in de jurisprudentie te codificeren, zodat een beter hanteerbaar wetboek ontstaat dat een volledig beeld geeft van de huidige stand van het recht (op hoofdlijnen). Daarnaast wordt beoogd het strafproces in de praktijk te verbeteren. De Contournota geeft de volgende opsomming van doelstellingen:

De modernisering heeft de volgende doelstellingen:

- te voorzien in een wetboek waarin zo veel mogelijk bevordert wordt dat een adequate justitiële reactie kan worden gegeven op strafbaar gedrag en dat onjuiste justitiële beslissingen zoveel mogelijk worden voorkomen. Daarbij dient zo goed mogelijk geborgd te zijn dat het onderzoek in een strafzaak vanaf het begin zowel zorgvuldig als voortvarend plaatsvindt, met inachtneming van de (grond)rechten van burgers. In dit verband is onder meer het uit het EVRM voortvloeiende recht op een eerlijk proces van belang, dat mede inhoudt dat in voldoende mate is voorzien in het recht op rechtsbijstand, «equality of arms» en andere verdedigingsrechten zoals het recht op kennisname van processtukken;
- een duidelijke regeling van de bevoegdheden en procespositie van de verschillende deelnemers aan de strafrechtspleging, waarbij voorzien is in een evenwichtig stelsel van rechtswaarborgen en een juiste afweging van de verschillende belangen van deze procesdeelnemers;
- facilitering van een digitaal strafproces;
- vereenvoudiging van het voorbereidend onderzoek en de regeling van de opsporingsbevoegdheden;
- stroomlijning van procedures in het vooronderzoek, de berechting en de tenuitvoerlegging, waarbij gekeken wordt naar reductie van administratieve lasten;
- verkorting van doorlooptijden waarbij de verantwoordelijkheid van de procesdeelnemers voor een voortvarende procesgang wettelijk wordt

Onderwerp
Advisering concept
wetsvoorstellen boeken 3 t/m 6
Wetboek van Strafvordering

Datum
31 juli 2018

Pagina
5 van 64

vastgelegd en het onderzoek zoveel mogelijk wordt afgerond vóór de inhoudelijke behandeling ter zitting; voor de fase van het hoger beroep houdt dit in dat de appelprocedure zich concentreert op de aangevoerde bezwaren tegen de beslissing in eerste aanleg, waarbij de rechter echter wel onbeperkt bevoegd blijft in te grijpen indien hij een beslissing in eerste aanleg niet juist acht;

- een effectieve en persoonsgerichte tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen;
- te voorzien in een wetboek dat systematisch van opzet is, het toepasselijke recht weerspiegelt, een logische indeling kent en inzichtelijk is voor de burger.

De wetsvoorstellen bevatten vele kleinere en grotere wijzigingen ten opzichte van het huidige wetboek. Per voorstel wordt in de daarbij gegeven toelichtingen veelal aangegeven aan welke van de hierboven genoemde doelstellingen de wijziging beoogt bij te dragen. Ik stel daarbij echter vast dat niet in alle gevallen voldoende empirisch onderbouwd kan worden, in hoeverre de voorgestelde wijziging daadwerkelijk aan de daarbij nagestreefde verbetering zal bijdragen.

Een aanzienlijk aantal voorstellen betreft de 'beweging naar voren', waarmee vooral beoogd wordt bij te dragen aan de verkorting van doorlooptijden. (Zoals de normering van het geluigenverhoor in de opsporingsfase, de regierol van de rechter-commissaris in het vooronderzoek, de splitsing van de huidige dagvaarding in een procesinleiding en een dagbepaling, het positioneren van de voorzitter van de rechtbank bij het beoordelen van onderzoekswensen, et cetera.) Vanwege het veelal ontbreken van praktijkervaring met de voorgestelde werkwijze en vanwege het feit dat op dit terrein meerdere wijzigingen tegelijkertijd worden voorgesteld, is mijns inziens niet goed te voorspellen of de doorlooptijden inderdaad verkort zullen worden en welke (mogelijk onbedoelde en ongewenste) neveneffecten kunnen optreden.

Zo is niet uit te sluiten dat het meer contradictoire karakter dat in de voorstellen aan het vooronderzoek wordt gegeven, juist leidt tot langere doorlooptijden. Doordat in het vooronderzoek aanzienlijk meer mogelijkheden worden gecreëerd voor rechterlijke betrokkenheid en een vroegtijdige, actieve bijdrage door het Openbaar Ministerie en de verdediging, kan het vooronderzoek langer gaan duren. De vraag is of de fase van berechting door een beter vooronderzoek zodanig veel korter kan worden dat de verlenging van het vooronderzoek daardoor meer dan gecompenseerd wordt en dus de totale doorlooptijd van aangifte tot vonnis daadwerkelijk korter zal worden. In de voorstellen wordt daar wel van uitgegaan, maar een feitelijke onderbouwing ontbreekt.

De versterking van het contradictoire karakter van het strafproces in combinatie met de 'beweging naar voren' roept ook de vraag op welke invloed deze twee accentverschuivingen zullen hebben op de sturing op het opsporingsproces. Welk effect is te verwachten van de toenemende rechterlijke betrokkenheid in het voorbereidend onderzoek op de ruimte voor politie en OM in de keuzes die gemaakt worden over de inzet van (schaarse) opsporingscapaciteit? Ook zou het toenemende contradictoire karakter tot de verwachting kunnen leiden dat vaker aanvullend of herhaald opsporingsonderzoek aan de orde zal zijn, hetgeen op zichzelf reeds een capaciteits- en sturingsvraagstuk oplevert.

In mijn advies over de Boeken 1 en 2 heb ik reeds aandacht gevraagd voor de vraag in welke mate de vooraf gestelde doelstellingen worden behaald met de voorgestelde wijzigingen. Nu ik het totaal aan voorstellen kan overzien, wil ik het belang van deze vraag nadrukkelijk opnieuw onder de aandacht brengen. Ik acht het van groot belang dat meer zekerheid wordt verkregen over de effecten van de voorgestelde aanpassingen in het licht van de beoogde resultaten. Implementatie zonder voorafgaand onderzoek naar de resultaten van het voorgestelde nieuwe stelsel als geheel, is mijns inziens onverstandig.

Onderwerp

Advisering concept
wetsvoorstellen boeken 3 t/m 6
Wetboek van Strafvordering

Datum

31 juli 2018

Pagina

6 van 64

In dit consultatieadvies zal ik voor zover mogelijk en indien relevant ingaan op de concrete samenhang met de conceptwettoksten in de Boeken 1 en 2.

Positie slachtoffer

In uw brief van 22 januari j.l. heeft u in de Meerjarenagenda slachtofferbeleid 2018-2021² aangekondigd dat het slachtoffer speerpunt zal worden in het nieuwe Wetboek van Strafvordering. U heeft vermeld dat u in de wetsvoorstellen voor de modernisering van het Wetboek van Strafvordering de positie van het slachtoffer vorder wilt verankeren.

Daartoe stelt u voor een algemeen slachtofferbeginsel op te nemen over het belang van het slachtoffer in het strafproces, de procedure te verbeteren waarin het slachtoffer kan klagen over het niet of niet verder vervolgen van verdachten en heeft u het voornemen geuit het voor slachtoffers mogelijk te maken om zelfstandig in beroep te gaan als de strafrechter een vordering tot schadevergoeding afwijst (ook beroep in cassatie). Ook krijgen slachtoffers de mogelijkheid om een vordering tot schadevergoeding in hoger beroep te verhogen.

Vooruitlopend op de modernisering van het Wetboek van Strafvordering heeft u het voornemen kenbaar gemaakt om eind 2018 wetsvoorstellen in te dienen over het uitbreiden van het spreekrecht van het slachtoffer ter terechtzitting en het invoeren van een verschijningsplicht voor specifieke verdachten. Bij dat laatste gaat het om verdachten van een gewelds- of zedenmisdrijf die in voorlopige hechtenis verblijven en die aanwezig dienen te zijn op de terechtzitting en bij het doen van de uitspraak.

De toenemende mogelijkheden van het slachtoffer om als actor in het strafproces op te treden, brengen met zich mee dat, zowel in het opsporingsonderzoek als tijdens de rechterlijke beoordelingsfase, rekening gehouden moet worden met een uiteenlopend en samenhangend palet aan actoren en hun belangen. Daarbij is een juiste weging van die belangen cruciaal. Een voortvarende opsporing en behandeling van strafzaken dienen naar mijn mening niet uit het oog te worden verloren. In dat licht verzoek ik u nadrukkelijk om bij het vaststellen van de wetsvoorstellen van de Boeken 3 tot en met 6, maar ook bij de Boeken 1 en 2 de positionering van het slachtoffer van een heldere en kenbare begrenzing te voorzien. Juist met het oog op het belang van een effectieve opsporing is een zorgvuldig strafproces ook gebaat bij een voldoende evenwichtige positie voor de procespartijen.

Tot slot zullen bij een herijking van de wetsvoorstellen in het licht van de positie van het slachtoffer ook de daaraan verbonden uitvoeringslasten in beeld dienen te komen. Deze zullen zodra de voorstellen bekend zijn, door de ketenpartners kunnen worden gekwantificeerd.

Aanvullend eigen toetsingskader

Evenals in mijn consultatie-advies over de Boeken 1 en 2 hanteer ik naast het toetsingskader toekomstbestendigheid de volgende drie perspectieven:

- Balans tussen legitimiteit en effectiviteit: in hoeverre dragen de voorstellen bij aan de legitimiteit en effectiviteit van de opsporing? Wat is het effect van de voorstellen op de onnodige administratieve taken?
- Flexibele en wendbare opsporing: maakt het nieuwe wetboek een snellere, wendbaardere en adaptieve opsporing mogelijk?
- Uitvoeringsconsequenties: wat zijn de organisatorische en bedrijfsmatige gevolgen?

Effectiviteit van de opsporing

Een vaak herhaalde en nog steeds te horen klacht binnen de opsporing betreft de hoeveelheid administratieve taken die gericht is op verantwoording. Dit voorjaar bracht

Onderwerp
Advisering concept
wetsvoorstel: boeken 3 t/m 6
Wetboek van Strafvordering

Datum
31 juli 2018

Pagina
7 van 84

de Nederlandse Politiebond een rapport Noodkreet recherche uit waarin onder andere opnieuw aandacht wordt gevraagd voor de administratieve lastendruk binnen de recherche. Op basis van het rapport een adviescommissie ingesteld door de minister. De commissie krijgt kort gezegd de opdracht de lasten tegen het licht houden om inefficiënties en nodeloze bureaucratische belemmeringen weg te nemen in (onder andere) wet- en regelgeving. Daarnaast zal bekeken worden hoe kansen in digitalisering benut kunnen worden.

Dit alles vanuit de gedachte dat onnodige administratieve lasten de effectiviteit van het werk belemmeren. Dit laat onverlet dat opsporingsambtenaren verantwoording dienen af te leggen over inbreuken op vrijheden van burgers. De rechtmatigheid van het handelen van de politie dient immers getoetst te kunnen worden. Het gaat om rechtstatelijke waarborgen om onrechtmatige inbreuken te voorkomen. Hierbij kan de vraag gesteld worden of alle vormen van verantwoording daadwerkelijk nodig zijn.

Uit een recent in mijn opdracht uitgevoerd intern onderzoek blijkt dat rechercheurs ongeveer 60 procent hun werktijd besteden aan het opbouwen van het onderzoeksdossier. Dit zijn veelal administratieve taken. In een vergelijkbaar onderzoek uitgevoerd door TNO in 2008 bleek nog dat rechercheurs gemiddeld 40 procent van hun werktijd besteden aan administratieve taken.

Het recente onderzoek is uitgevoerd om een actueel beeld te verkrijgen van de omvang van de administratieve taken bij rechercheurs. Ook werden knelpunten in de praktijk geïnventariseerd. De afgelopen jaren is veel werk gemaakt van het opsporen, oplossen en voorkomen van bestaande en potentieel nieuwe onnodig belastende gevolgen van wet- en regelgeving en protocollering. Zo zijn procedures rond bijzondere opsporingsbevoegdheden vereenvoudigd, zijn landelijke eenduidige afspraken gemaakt met het Openbaar Ministerie en eenduidige werkwijzen ingevoerd rond de meest voorkomende onderzoeksdossiers.

Toch blijft de negatieve beleving rond administratieve taken een groot aandachtspunt. De stapeling van wetgeving in de opsporingspraktijk en (schriftelijkheids-)eisen die daarbij worden gesteld, trekken een wissel op politiemensen. De balans tussen verantwoording afleggen over de uitoefening van bevoegdheden enerzijds en de uitvoerbaarheid van tijdrovende administratieve taken anderzijds, moet volgens mij blijvend worden bewaakt en aangepakt waar nodig.

Ik constateer dat een aantal voorstellen uit de nu voorgedragde conceptboeken de opsporing minder effectief maakt. Ik zal bij de bespreking van de boeken hier nader op ingaan. Op deze plaats vraag ik aandacht voor de voorstellen rondom processuele sancties en de afschaffing van het strafrechtelijk financieel onderzoek.

Een belangrijke wijziging in de Boeken 3 en 4 betreft de nieuwe regeling van processuele sancties. Ik voorziet op dit terrein een minder effectief functionerende rechtspraktijk. Een uitwerking van deze nieuwe regeling zal leiden tot een grotere focus op het al dan niet rechtmatig handelen van onder andere de politie. Er zal meer zittingstijd besteed worden aan verweren over onrechtmatig handelen van bijvoorbeeld de politie. Uiteindelijk zullen processuele sancties ten koste gaan van (de belangen van) slachtoffers of de maatschappij als geheel. Ik acht dit een ongewenste uitkomst van een strafzaak.

In het kader van een verzwaring van de administratieve verantwoordingslasten springt de afschaffing van het strafrechtelijk financieel onderzoek in Boek 6 het meest in het oog. Het strafrechtelijk financieel onderzoek functioneert uitstekend in de huidige rechtspraktijk. Afschaffing leidt opnieuw tot een verzwaring van de administratieve taken.

Onderwerp
Advisering concept
wetsvoorstellen boeken 3 t/m 6
Wetboek van Strafvordering

Datum
31 juli 2018

Pagina
5 van 64

Flexibele en wendbare opsporing

Ik acht een aantal ontwikkelingen positief, zoals het erkennen van beeld of geluid als zelfstandig wettelijk bewijsmiddel. Op een paar terreinen zie ik voorbeelden van conceptwetgeving die niet bijdragen aan een flexibele en wendbare opsporing. Een aantal bepalingen staat een voortvarende uitvoering van opsporingsonderzoeken en opsporingshandelingen in de weg.

In Boek 3 zie ik bijvoorbeeld een beperking bij de mogelijkheden tot opsporingsonderzoek in de fase voorafgaande aan het heropenen van een zaak. Dit is bijvoorbeeld het geval bij hernieuwd opsporingsonderzoek in de vorm van het haalbaarheidsonderzoek bij zogenoemde cold cases.

In de voorgestelde regeling is in tegenstelling tot de aankondiging in de Contourennota, geen invulling gegeven aan een uitbreiding van de mogelijkheden tot het aangaan van schikkingen in ontnemingszaken. Ik ben van mening dat dit een gemiste kans is. Ik onderschrijf de insteek van de Contourennota die schetst dat een uitbreiding een goede bijdrage kan zijn om zowel de benodigde capaciteit in de fase van tenuitvoerlegging als het aantal gevallen van hoger beroep te reduceren.

In Boek 3 is een wijziging aangebracht in de klachtprocedure bij het Hof, doordat expliciet wettelijk wordt bepaald, dat ook bij het uitblijven van opsporing de rechtstreeks belanghebbende een klacht kan indienen bij het gerechtshof. Een explicitering van een mogelijkheid tot klagen bij het uitblijven van opsporing brengt hoogstwaarschijnlijk meer werklast met zich mee. Meer klachtonderzoeken, meer opdrachten tot opsporing en dus meer onderzoek. Ook naar zaken waar bijvoorbeeld opsporing niet in verhouding staat tot het gepleegde strafbare feit.

Op basis van de ontwikkelingen binnen burger- en particuliere opsporing, maar ook de verwachte toename van bijvoorbeeld beeldmateriaal van camera's, zal deze trend nog verder toenemen. De noodzaak om binnen de gegeven kaders keuzes te maken en te prioriteren, zal in toenemende mate op gespannen voet komen te staan met de verwachtingen van de burger. Als voorbeeld noem ik het opvragen van diverse camerabeelden bij een gestolen fiets. Ik voorzie hier vooral een minder efficiënt werkende opsporing binnen de basisteams.

Uitvoeringsconsequenties

Evenals in mijn consultatieadvies over de conceptwetteksten Boeken 1 en 2 constateer ik dat het nog onverminderd moeilijk is om in dit stadium van het wetgevingsproces de structurele en incidentele bedrijfsvoeringconsequenties exact in beeld te brengen. Dit ligt in het feit dat onderliggende regelgeving nog ontbreekt, de (afwezigheid van) een memorie van toelichting op veel punten nog voor onduidelijkheden zorgt en voor een doel nog onbekend is wat er met de ontvangen consultatieadviezen op de Boeken 1 en 2 zal worden gedaan. Een en ander brengt met zich mee dat ik een voorbehoud moet maken ten aanzien van de vraag wat de voorgelegde wetsvoorstellen zullen betekenen voor de inzet van mensen en middelen.

De voorgelegde conceptwetteksten hebben geen aanleiding gevormd tot het uitvoeren van ketenbrede impactanalyses. Bij mijn advies over de conceptwetteksten over jeugd en ontneming schets ik, aanvullend op wat eerder door de ketenpartners is ingebracht, wel een aantal structurele werklastconsequenties voor de politie op basis van respectievelijk een herberekening van de impact of een eigen werklastmeting.

Als gevolg van de wijzigingen ten aanzien van het jeugdprocesrecht en afschaffen van het strafrechtelijk financieel onderzoek wordt op basis van deze analyses een structurele middelgrote werklasttoename verwacht. Daarnaast worden ten aanzien van

Onderwerp
Advies- en concept
wetsvoorstellen boeken 3 t/m 6
Wetboek van Strafvordering

Datum
31 juli 2018

Pagina
9 van 54

een toename van het bevel van medebrenging jeugdige verdachten en extra inzet van tolken bij het verhoor extra structurele kosten ingeschat.

Ten aanzien van de verschijningsplicht ter zitting maak ik een voorbehoud ten aanzien van een mogelijke toename van het bevel van medebrenging. Als dit vaak wordt toegepast, wordt een beperkte werklasttoename verwacht.

Het conceptwetsvoorstel Beklag tegen beslag kan mogelijk leiden tot een beperkte werklastverlichting.

De structurele werklasteffecten van het conceptwetsvoorstel schadevergoeding en kosten zijn in dit stadium nog niet in kaart te brengen in afwachting van de inhoud van de n de uitvoering in de praktijk. Bij dit conceptwetsvoorstel maak ik een voorbehoud ten aanzien van de structurele (en incidentele) effecten.

Bedrijfsvoeringconsequenties

Evenals bij de Boeken 1 en 2 heb ik ook gekeken naar de majeure consequenties voor de bedrijfsvoering, voor zover daar in dit stadium van wetgeving inzicht in is te geven.

Informatievoorziening

Vanuit het IV-perspectief wordt gehecht aan het zo vormvrij mogelijk formuleren van de artikelen, om op die wijze maximaal gebruik te kunnen maken van moderne technologie. Gelet op de dynamiek in technologische ontwikkelingen en de invloed in de maatschappij is het belangrijk om een juridisch kader in te richten, waarbinnen nieuwe technologie in de praktijk kan worden beproefd ter voorbereiding op nieuwe wetsvoorstellen.

De impact op de informatievoorziening kan nu slechts worden bepaald ten opzichte van het op dit moment bestaande IV-landschap. Hoe dit landschap op ten tijde van de implementatie van het nieuwe wetboek zal uitzien, is vanwege de vele onzekerheden rondom toekomstige ontwikkelingen binnen de IV niet te voorzien. In algemene zin kan ten aanzien van de voorstellen worden gesteld, dat wijzigingen in rollen of de introductie van nieuwe rollen en de behoefte om meer of andere gegevens vast te leggen, altijd consequenties hebben voor de registratiesystemen van de politie.

Duidelijk is dat de modernisering vraagt om aanpassing van alle huidige ondersteunende systemen (zoals daar nu zijn BVH, Summit), brieven, formulieren, termijnbewakingen en procedures. Het Programma Vernieuwend Registreren zal de komende jaren de registratie van gegevens aanpassen. Dit impliceert dat een impactanalyse moet worden gedaan, zodra de nieuwe wetteksten definitief zijn.

De vertaling van de wijzigingen naar ICT-consequenties vraagt veel onderzoekstijd. De realisatie zal naar verwachting ingepland worden in een regulier wijzigingsproces. Grote aanpassingen in de bronssystemen zullen tijdig opgenomen moeten worden in de strategische IV-planning.

HRM

Naast de verwachte werklasteffecten die het wetsvoorstel met zich meebrengt, zijn er ook incidentele personele kosten op het gebied van opleidingen van al het executieve personeel. Het gaat hier om circa 50.000 medewerkers. Het opleiden van de medewerkers legt, naast alle ontwikkelinterventies die voortvloeien uit andere programma's (zoals VPS, Kwaliteitsplan NP en OM, nota Contouren voor een effectieve, toekomstbestendige opsporing), in termen van capaciteit een grote belasting op de organisatie. Alhoewel (bij-)scholing van medewerkers behoort tot de reguliere bedrijfsvoering van de politie, gaan de scholingsinspanningen, die voor de implementatie van dit nieuwe wetboek verricht dienen te worden, de omvang van de reguliere scholing in ruime mate te boven. De omvang van de investeringen die hiervoor

Onderwerp
Advisering concept
wetsvoorsteller boeken 3 t/m 6
Wetboek van Strafvordering

Datum
31 juli 2018

Pagina
10 van 64

benodigd zijn, dienen naar mijn mening in verhouding te staan tot de met de nieuwe wetgeving nagestreefde baten.

Bij Boek 4 wordt een voorbehoud gemaakt ten aanzien van de opleidingsinspanning. Mocht u voornemens zijn de groep van verdachten die verplicht worden op zitting aanwezig te zijn uit te breiden naar niet-gedetineerde verdachten, dan betekent dit extra werkzaamheden voor het opsporen en vervoeren van deze groep verdachten. Als naast de Dienst Vervoer en Ondersteuning ook andere afdelingen zich moeten gaan bezig houden met de taak arrestantenvervoer/medebringende van verdachten, bijvoorbeeld binnen de politie, dan levert dit mogelijk een extra opleidingsinspanning op. Ook het gebruik van proportioneel geweld voor het uitvoeren van deze taak (bij niet meewerkende verdachten) vraagt mogelijk om een aanvullende opleidingsinspanning voor de Integrale Beroepsvaardigheidstraining/Operationele Begeleiding en Training (IBT/OBT). Dit moet nader worden onderzocht.

Het conceptwetsvoorstel jeugdprocesrecht vraagt om een opleidingsinspanning. Enerzijds in kennis van het aangepaste werkproces en anderzijds in omgang en communicatie met ouders (inzet tolk). De zwaarte van het type interventie kan nu nog niet worden ingeschat.

Ten aanzien van de overige boeken of onderdelen daarvan worden voorts nog in afwachting van definitieve wetteksten en memories van toelichting geen opleidingsinspanningen verwacht.

Facilitair management

De impact op het gebied van facilitair management lijkt op basis van de nu beschikbare informatie over de wetswijzigingen en de vertaling daarvan naar de politiepraktijk gering. Eventuele impact kan binnen de huidige strategische huisvestingsplannen worden uitgevoerd.

Communicatie

Ik voorzie een stevige communicatie-inspanning ter ondersteuning van de implementatie voor alle wetsvoorstellen binnen de modernisering van het wetboek als geheel. Daarbij zal het indicatief gaan om de volgende terreinen:

- Communicatie over het gehele proces van invoering. Dit betreft voorbereiding en uitvoering van onder andere boodschappenhuizen, procesinformatie, veel gestelde vragen en antwoorden en andere inhoudelijke informatie voor brede operationele en ondersteunende doelgroep(en). Hiervoor is ontwikkeling en productie nodig van een mix aan middelen (intranet, audiovisuele middelen, print, et cetera).
- Operationeel ondersteunende communicatie, onder andere voor het ontwikkelen en produceren van (digitale) middelen voor de publiekscommunicatie, communicatie naar slachtoffers of andere actoren in het strafproces (www.politie.nl, print, social media en andere).

Nadere uitwerking van de benodigde communicatiemiddelen en capaciteit is afhankelijk van de nog te bepalen implementatiestrategie, het communicatieplan en de vraag vanuit andere bedrijfsvoeringdisciplines om communicatieondersteuning (denk aan ICT en opleidingen).

Financiën

Alhoewel het geheel van conceptwetsvoorstellen Boeken 1 tot en met 6 voor de politie nog veel onzekerheden bevat op het gebied van uiteindelijke structurele en incidentele impact, blijft de constatering dat de impact fors zal zijn. Voor de politie is derhalve een essentiële randvoorwaarde dat voor de extra kosten (structureel en incidenteel) ook extra middelen worden toegevoegd aan de begroting; het kan naar mijn mening immers niet zo zijn dat de politie financiële risico's loopt op dit dossier. Dit betekent dat

Onderwerp
Aanbeveling concept
wetsvoorstellen boeken 3 t/m 6
Wetboek van Strafvordering

Datum
31 juli 2015

Pagina
11 van 64

structurele monitoring van de kosten dient plaats te vinden, ook gedurende het parlementaire proces van bijstelling van de conceptwetsvoorstellen. Eind vorig jaar heeft de politie tevens een eerste raming gemaakt van de incidentele implementatiekosten. Deze kosten zijn zeer substantieel.

Er is ook nu nog geen zicht op de wijze van financiering van zowel de incidentele als ook de structurele kosten. Dit baart mij aanhoudend zorgen. Het streven moet gericht zijn op het vroegtijdig maken van ketenafspraken over budgetverdelingen en uitgangspunten. Gelet op het daarvoor te doorlopen tijdpad en de huidige verschillen in financieringsmethodieken, wil ik echter een eigenstandige claim van de politie inbrengen.

Een specifiek financieel risico waar ik in dit consultatieadvies op wil wijzen, heeft betrekking op de conceptwetteksten inzake de schadevergoedingsregeling. Deze wetsbepalingen brengen met zich mee dat de strafrechter de politie kan veroordelen tot het betalen van een schadevergoeding, zonder dat de politie een eigenstandige positie heeft gehad in de rechtszaak hierover. Ten eerste betekent dit zeer waarschijnlijk dat de schadeverzekeraar van de politie deze risico's niet langer wenst te dekken, wat een forse verhoging van de schadelast met zich brengt. Ten tweede zal, doordat de politie niet langer haar eigen aansprakelijkheid beoordeelt, extra geïnvesteerd moeten worden om te voorkomen dat het verantwoordelijkheidsgevoel voor schadeveroorzakend handelen en daarmee het leren van schadeclaims vermindert.

Boeken 1 en 2

Op basis van de consultatie-adviezen voor de Boeken 1 en 2, heeft u onlangs een nieuwe ambtelijke versie van deze Boeken aangeboden. Ik stel het op prijs dat u op deze wijze de ketenpartners in staat heeft gesteld om de samenhang tussen alle onderdelen van het nieuwe wetboek beter te kunnen beoordelen. Ik heb met bijzondere belangstelling kennisgenomen van de ambtelijke versie van de Boeken 1 en 2 en het bijbehorende uitvoerige reactiedocument.

Ik constateer dat in de ambtelijke nieuwe versie van de Boeken 1 en 2 diverse artikelen naar aanleiding van het consultatieadvies van de politie zijn bijgesteld of duidelijker zijn toegelicht. De conceptwetteksten die een verbetering betekenen voor een effectieve opsporing zijn bovendien ongewijzigd. Ik constateer echter ook dat veel vraagstukken nog openstaan en nog worden gezien. Ook de conceptmemorie van toelichting is nog niet aangepast. Een oordeel over het totaal van deze twee Boeken en daarmee over het totaal van de Boeken 1 tot en met 6, kan daarom nu nog niet gegeven worden.

Ik ben verheugd dat mijn eerdere kritische kanttekeningen bij het conceptwetsvoorstel Boek 2 met betrekking tot het onderzoek in digitale omgevingen er mede toe hebben bijgedragen dat de Commissie modernisering opsporingsonderzoek in het digitale tijdperk (naar de voorzitter ook wel: commissie Koops) is ingesteld. Intussen is het eindrapport van deze commissie verschenen. Ik maak van deze gelegenheid gebruik om naar aanleiding van dat eindrapport een aantal opmerkingen te maken.

De commissie Koops heeft een grondige analyse gedaan van het socio-technische landschap, in relatie tot de vraag op welke wijze een goede balans kan worden bereikt in de wettelijke normering van het opsporingsonderzoek in digitale omgevingen. Dit heeft de commissie aanleiding gegeven tot het doen van een groot aantal aanbevelingen. Het merendeel daarvan onderschrijf ik van harte.

Zo stelt de commissie dat het concept 'beslag op gegevens' geen toegevoegde waarde heeft en niet geïntroduceerd zou moeten worden in het nieuwe Wetboek van Strafvordering. In mijn advies op het conceptwetsvoorstel voor Boek 2 kwam ik tot een soortgelijke conclusie. Ook een aantal bij die gelegenheid door mij gemaakte opmerkingen bij de nieuwe bevoegdheid 'stelselmatig vastleggen van

Onderwerp
Advisering concept
wetsvoorstellen boeken 3 t/m 6
Wetboek van Strafvordering

Datum
31 juni 2018

Pagina
12 van 64

persoonsgegevens uit open bronnen', zoals het gebruik van technische hulpmiddelen bij internetonderzoek, komen overeen met de adviezen van de commissie Koops. Ook ben ik positief over de aanbeveling van de commissie om in het nieuwe wetboek te voorzien in een algemene regeling voor het treffen van bevestigingsmaatregelen in digitale omgevingen. Over de reeds in de consultatieversie van Boek 2 voorgestelde 'netwerkwake met inbegrepen geautomatiseerde werken' doet de commissie goede aanbevelingen, die de uitvoering van deze (nieuwe) bevestiging duidelijker inkaderen. De aanbeveling van de commissie, dat de invoering van deze nieuwe bevestiging vooruitlopend op de modernisering van het wetboek zou moeten plaatsvinden, ondersteun ik van harte.

In mijn consultatieadvies over het conceptwetsvoorstel Boek 2 adviseerde ik nader te onderzoeken of het gebruik van biometrische kenmerken (zoals vingerafdrukken of iris) voor de ontgrendeling van digitale apparaten van een wettelijke basis kan worden voorzien, zonder in strijd te komen met het uitgangspunt dat verdachten niet verplicht kunnen worden mee te werken aan hun eigen veroordeling. De commissie komt op dit punt tot een heldere analyse: een duldplicht voor zowel verdachten als niet-verdachten is juridisch mogelijk. De hieruit voortvloeiende aanbeveling om een wettelijke regeling te introduceren, op grond waarvan personen (inclusief verdachten) het gebruik van biometrische kenmerken voor ontgrendelingsdoeleinden moeten dulden, verdient mijns inziens dan ook navolging.

De commissie stelt ook voor de huidige bevestigingen rondom het vorderen van gegevens aan te vullen met een bevestiging tot het vorderen van data-analyses. Een soortgelijk voorstel is reeds in 2001 gedaan door de Commissie Strafvorderlijke gegevensvergaring in de informatiemaatschappij, maar is - ondanks een instemmende kabinetsreactie - nooit in wetgeving omgezet. De behoefte aan een dergelijke bevestiging is, zowel vanuit het oogpunt van effectieve opsporing als vanuit het oogpunt van rechtsbescherming, sinds 2001 alleen maar toegenomen. Ik spreek daarom de hoop uit dat een dergelijke bevestiging nu zal worden opgenomen in het wetsvoorstel voor Boek 2 van het gemoderniseerde Wetboek van Strafvordering.

Een aantal aanbevelingen van de commissie strekt ertoe de regeling van de bijzondere opsporingsbevestigingen op een andere leest te schoeien dan in de huidige wet. De gedachte is om, (onder andere) bij alle bijzondere opsporingsbevestigingen bij de vraag welke autoriteit bevestigd is tot de inzet daarvan te beslissen, onderscheid te maken naar de mate waarin de toepassing van die bevestiging in een concreet geval inbreuk maakt op de persoonlijke levenssfeer. Is die inbreuk gering, dan zou de bevestiging toekomen aan iedere opsporingsambtenaar. Is de inbreuk naar verwachting zodanig dat een min of meer volledig beeld van bepaalde aspecten van iemands persoonlijke leven verkregen zal worden, dan is een bevel van de officier van justitie vereist. Leidt het toepassen van de bevestiging tot een ingrijpende inbreuk op de privacy, dan zou een voorafgaande machtiging van de rechter-commissaris voorgeschreven moeten worden. De commissie stelt dat de introductie van het tamelijk abstracte criterium 'stelselmatigheid' de beste manier is om het wetboek meer toekomstbestendig te maken. De interpretatie van een dergelijk abstract criterium kan immers meebewegen met de ontwikkelingen in de samenleving en de ontwikkeling van opsporingsmethoden.

Ik vind de genoemde driedeling in bevestigingsstockenning (opsporingsambtenaar, officier van justitie en rechter-commissaris) passend bij het onderzoek aan computers en apparaten die functioneel daarmee gelijk te stellen zijn, zoals tablets en smartphones. Deze apparaten kunnen een grote hoeveelheid en een grote diversiteit aan zeer persoonlijke gegevens bevatten, die door de toepassing van onderzoeksbevestigingen integraal onder het bereik van de opsporingsdiensten kunnen komen. Dit is echter niet bij alle apparaten per definitie het geval. Bovendien kan de gerichtheid van het onderzoek zodanig variëren, dat niet in het algemeen

Onderwerp
Advisering concept
wetsvoorstel en boeken 3 t/m 6
Wetboek van Strafvordering

Datum
31 juli 2018

Pagina
13 van 64

bepaald kan worden hoe groot de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer zal zijn. De bandbreedte-benadering die de genoemde driedeling biedt, is hierbij mijns inziens gewenst. Bij de bijzondere opsporingsbevoegdheden ligt dat naar mijn mening fundamenteel anders. Bij die bevoegdheden is, uit de aard van de bevoegdheid, altijd sprake van een zekere beperking of gerichtheid. Bij (uitvoerig) onderzoek in computers, kan vaak direct een vrij scherp en volledig beeld verkregen worden van verschillende aspecten van iemands persoonlijke leven (althans voor zover het betreft computers voor persoonlijk gebruik). Juist die scherpheid en volledigheid ontbreekt over het algemeen bij de toepassing van andere bevoegdheden, zoals stelselmatige observatie, locatiebepaling en onderzoek in publiek-toegankelijke bronnen. Vervanging van de huidige normering door de voorgestelde bandbreedte-benadering acht ik bij die bevoegdheden dan ook niet noodzakelijk en ook onwenselijk vanwege de rochtsonzekerheid die uit het abstracte criterium 'stelselmatigheid' voortvloeit.

In mijn consultatieadvies over de conceptwetteksten Boeken 1 en 2 heb ik een aantal concrete mogelijkheden aangegeven om te wetsvoorstellen te versterken, zodat een wetboek ontstaat dat beter voldoet aan de benoemde bovenliggende doelstellingen en het door mij gehanteerde toetsingskader. Ik wil opnieuw aandacht vragen voor deze verbetervoorstellen:

- Verhogen van de snelheid en wondbaarheid door lichtere bijzonder opsporingsbevoegdheden te verschuiven van de officier van justitie naar de hulpofficier van justitie. Ik ben verheugd dat door middel van de Experimenteerwet die binnenkort wordt voorgelegd voor consultatie, zicht komt op de mogelijkheid dit met de nodige rechtswaarborgen samen met het Openbaar Ministerie te beproeven.
- Een generieke machtiging in te voeren voor het vordoren van gegevens door opsporingsambtenaren. Het is nog steeds mijn nadrukkelijke wens om dit gerealiseerd te zien. Enkele tienduizenden aanvragen per jaar kunnen met dit werkproces veel efficiënter georganiseerd worden.
- Toekomstbestendigheid en adaptiviteit van de organisatie vergroten door nieuwe opsporingsmethoden en -technieken toe te staan door middel van wettelijke experimenteerruimte. Graag vorken ik samen met u de mogelijkheden om hieraan invulling te geven.

Boek 3 – Beslissingen omtrent vervolging

Algemene opmerkingen

Voorafgaand aan het consultatieadvies ten aanzien van de verschillende onderdelen van het wetsvoorstel Boek 3 merk ik in meer algemene zin het volgende op. In de conceptmemorie van toelichting is een toelichting opgenomen ten aanzien van het opportuniteitsbeginsel in relatie tot de schaarse opsporings- en vervolgingscapaciteit. In dit verband wordt in de conceptmemorie van toelichting het volgende opgemerkt: 'Ook grote ingrepen in het politiestelsel, zoals de vorming van de nationale politie, hebben hun weerslag gehad op de beschikbare politiecapaciteit voor de opsporing.' Hiermee wordt de suggestie gewekt dat de vorming van de nationale politie heeft geleid tot minder onderzoekscapaciteit. Bij de vorming van de nationale politie is het geenszins de opzet geweest de onderzoekscapaciteit in te krimpen. In tegendeel, de vorming van de nationale politie is aanleiding geweest de onderzoekscapaciteit in de verschillende eenheden op een meer vaste en uniforme wijze te borgen. Gelet hierop ga ik er van uit dat de voormelde opmerking gezien dient te worden als een verwijzing naar het capaciteitsverlies dat gedurende iedere reorganisatie ontstaat. Deze frictiekosten in capaciteit zijn van tijdelijke aard en zijn zeker niet meer aan de orde bij de inwerkingtreding van het nieuwe Wetboek van Strafvordering. Ik verzoek u de memorie van toelichting op dit punt aan te passen.

De beslissing tot vervolging en het afzien van vervolging

De voorgestelde regeling in Boek 3 heeft betrekking op de wijze waarop de officier van justitie kan beslissen om de zaak zelf, dat wil zeggen zonder tussenkomst van de rechter, af te doen door een strafbeschikking uit te vaardigen en op de vervolgingsbeslissing en de mogelijkheden voor de verdachte om op te komen tegen die beslissing of het uitblijven daarvan, zonder dat de inhoud van de zaak nog te gronde aan de orde is. Voorts regelt het de mogelijkheid voor de rechtstreeks belanghebbende om op te komen tegen het achterwege blijven van opsporing of vervolging, of tegen afdoening door middel van een strafbeschikking. De bestaande regelingen die betrekking hebben op de vervolgingsbeslissing en nu nog verspreid in het wetboek staan, zijn in Boek 3 bijeengebracht.

Ik merk allereerst op dat de bepalingen ten aanzien van de beslissing tot vervolging en het afzien van vervolging voornamelijk relevant zijn voor het Openbaar Ministerie. Desondanks zou ik ten aanzien hiervan de volgende opmerkingen naar voren willen brengen.

Vervolgingsbegrip

Door de formulering 'indien de officier van justitie van oordeel is dat vervolging door middel van een strafbeschikking of procesinleiding moet worden ingesteld [...]' in artikel 3.1.1, tweede lid, lijkt ruimte te bestaan voor andere wijzen van instellen van de vervolging, anders dan door uitvaardigen van de strafbeschikking of tot procesinleiding over te gaan. Het verdient aanbeveling de tekst zodanig aan te passen dat duidelijker wordt dat vervolging alleen kan bestaan uit een van beide modaliteiten.

Met de formulering van artikel 3.1.1, eerste lid dat de officier van justitie een beslissing over de vervolging neemt 'naar aanleiding van de uitkomst van het opsporingsonderzoek' lijkt de wetgever een scherp onderscheid te veronderstellen tussen het opsporingsonderzoek enerzijds en de vervolging anderzijds. In de huidige praktijk is dit onderscheid minder scherp nu opsporing, vervolging en berechting in veel gevallen niet na elkaar volgen, maar in de tijd deels kunnen overlappen. In de praktijk zijn gevallen bekend waarin, voornamelijk bij grotere zaken, het opsporingsonderzoek na de vervolgingsbeslissing wordt voortgezet. In voorkomende gevallen wordt, onder meer op verzoek van de verdachte, nader opsporingsonderzoek ingesteld en/of

Onderwerp

Advisering concept
wetsvoorstellen boeken 3 t/m 6
Wetboek van Strafvordering

Datum

31 juli 2018

Pagina

15 van 64

worden in een later stadium getuigen gehoord. Ook in het geval van een zaak met meerdere verdachten is het onderscheid tussen het opsporingsonderzoek en de vervolging niet zonder meer te maken. Het wetsvoorstel lijkt vooral uit te gaan van één zaak met één verdachte. Vanuit die optiek is de gedachtegang van het aanvangen van de vervolging na het opsporingsonderzoek te volgen. In de praktijk is echter ook veelal sprake van omvangrijkere zaken met meerdere verdachten. In die gevallen kan het voorkomen dat na de vervolgingsbeslissing tegen een verdachte voortzetting van het opsporingsonderzoek plaatsvindt, bijvoorbeeld tegen de andere verdachten in de betreffende zaak. De voorgestelde tekst lijkt onvoldoende te onderkennen dat vervolging persoonsgericht is, terwijl opsporing vaak zaakgericht is, waarbij meerdere personen betrokken kunnen zijn. Door de bepaling 'uitkomst van het opsporingsonderzoek' in het wetsvoorstel op te nemen, kan de indruk ontstaan dat het opsporingsonderzoek moet zijn beëindigd, alvorens kan worden overgegaan tot een vervolging.

Voorgesteld wordt dan ook het begrip 'vervolging' duidelijker te definiëren en daarbij aansluiting te zoeken met artikel 1.3.2.3 in Boek 1, dan wel een afzonderlijke definitie op te nemen in Boek 1. Een scherpere definitie kan gevonden worden in de verduidelijking van het feit dat het opsporingsonderzoek betrekking heeft op het feitencomplex en de vervolging betrekking heeft op de persoon (of rechtspersoon) op wie de verdenking van het plegen van het strafbare feit rust. Een scherp wettelijk onderscheid tussen het opsporingsonderzoek naar het feitencomplex en de vervolging tegen de verdachte, kan ook bijdragen aan de verduidelijking dat de mogelijkheid blijft bestaan tot voortzetting van het opsporingsonderzoek jegens een andere mogelijke verdachte of medeverdachte. Het schrappen van de zinsnede 'naar aanleiding van de uitkomst van het opsporingsonderzoek', dan wel de woorden 'de uitkomsten van', kan in dit verband ook voldoende duidelijkheid bieden.

Opgemerkt wordt dat in het voorliggende wetsvoorstel gesproken wordt over 'het beëindigen en hervatten van de vervolging', daar waar in eerdere concepten werd gesproken over het beëindigen en hervatten van het opsporingsonderzoek. Dit is zeker een verbetering, nu dit ruimte laat voor hervatting van de opsporing ten aanzien van het feitencomplex indien de vervolging tegen een verdachte is beëindigd. In de conceptmemorie van toelichting blijken deze wijzigingen echter nog niet volledig te zijn verwerkt. In dit verband verwijs ik u graag naar pagina 3 van de conceptmemorie van toelichting, waarin ten aanzien hiervan het volgende is opgenomen: 'Voorts wordt bepaald wanneer het opsporingsonderzoek tegen een gewezen verdachte kan worden hervat'. Verzocht wordt de memorie van toelichting in lijn met de wettteksten aan te passen.

Sepotbericht

Artikel 3.1.3 bepaalt dat de verdachte die is verhoord recht heeft op een afloopbericht, als de officier van justitie besluit af te zien van vervolging. In de conceptmemorie van toelichting wordt gesteld dat niet alleen de verhoorde verdachte, maar ook de verdachte ten wiens aanzien een vergelijkbare ingrijpende opsporingsbevoegdheid is toegepast, aanspraak kan maken op dergelijk een afloopbericht. In de conceptmemorie van toelichting wordt gesteld dat hiermee aangesloten wordt bij bestaand beleid, dat is neergelegd in de Aanwijzing gebruik sepotgronden van het College van procureurs-generaal (Stcrt. 2014, 23614). In deze Aanwijzing is echter niet opgenomen op welk moment en in welke gevallen een verdachte aanspraak kan maken op een afloopbericht bij een besluit tot niet vervolgen. De Aanwijzing bevat ook geen verwijzing naar het (eerste) politieverhoor of vergelijkbare ingrijpende bevoegdheden. Het verzoek is om deze momenten en gevallen in de memorie van toelichting te beschrijven.

Voorts valt op dat in de tekst van artikel 3.1.3 alleen wordt gesproken over verhoor, terwijl de conceptmemorie van toelichting op pagina 11 onder 2.1.2 daarnaast ook spreekt van 'vergelijkbare ingrijpende opsporingsbevoegdheden'. Indien wordt beoogd

Onderwerp
Advisering concept
wetsvoorstellen boeken 3 t/m 6
Wetboek van Strafrecht

Datum
31 juli 2018

Pagina
16 van 64

de bepaling niet alleen van toepassing te laten zijn in de gevallen waarin de verdachte is verhoord, maar ook in de gevallen waarin andere opsporingsbevoegdheden zijn toegepast, dan zou dit ook in de wetttekst tot uitdrukking moeten komen. Voorts rijst de vraag wat in dit verband verstaan moet worden onder 'vergelijkbare ingrijpende opsporingsbevoegdheden'. In de conceptmemorie wordt de doorzoeking genoemd. Of met vergelijkbare ingrijpende bevoegdheden bijvoorbeeld ook de toepassing van een tap of van dwangmiddelen bedoeld wordt, is niet duidelijk. Nu onvoldoende duidelijk wordt gemaakt wat onder 'vergelijkbare opsporingsbevoegdheden' dient te worden verstaan, wordt voorgesteld de verwijzing naar 'vergelijkbare opsporingsbevoegdheden' uit de memorie van toelichting te schrappen.

Heropening onderzoek

In artikel 3.1.4 wordt geregeld in welke gevallen en onder welke voorwaarden een eenmaal gestaakte vervolging hervat kan worden. In de kom worden ten opzichte van het huidige wetboek geen wijzigingen voorgesteld; ook in het wetsvoorstel is heropening van een zaak mogelijk bij nieuwe bezwaren. In het huidige artikel 255, tweede lid Sv staan de nieuwe bezwaren limitatief opgesomd. Gelet op de huidige stand van de technische ontwikkelingen is deze opsomming te beperkt, onder meer omdat onderzoek aan voorwerpen of nieuwe gegevens daarin niet is opgenomen, terwijl deze wel een reden kunnen zijn voor hervatting van het onderzoek. Met het voorstel in artikel 3.1.4, tweede lid, om mogelijk te maken dat alle uit wettige bewijsmiddelen blijvende omstandigheden kunnen bijdragen aan het aannemen van nieuwe bezwaren, wordt deze beperking terecht opgeheven.

Uit artikel 3.1.4, derde lid volgt dat tot vervolging in geval van een nieuw bezwaar niet overgegaan wordt dan na een ter zake van die bezwaren ingesteld opsporingsonderzoek. Voor het instellen van dat opsporingsonderzoek wordt, net als naar huidig recht, een machtiging van de rechter-commissaris als vereiste gesteld. Ook onder het huidige recht geldt het vertrouwensbeginsel, wat inhoudt dat de gewezen verdachte er in beginsel op mag vertrouwen dat vervolging tegen hem niet opnieuw wordt aangevangen. Uit het feit dat een verdachte niet wordt vervolgd, of een aangevangen vervolging wordt gestaakt, volgt niet per definitie dat het opsporingsonderzoek ten aanzien van het strafbare feit gestaakt wordt. In artikel 3.1.4, derde lid tweede volzin wordt met de aanduiding 'dat opsporingsonderzoek' verwezen naar het opsporingsonderzoek naar de nieuwe bezwaren tegen deze verdachte. De conceptmemorie van toelichting is op dit punt echter onvoldoende duidelijk en kan scherper geformuleerd worden ten aanzien van het onderscheid tussen het opsporingsonderzoek naar het strafbare feit, het opsporingsonderzoek tegen de verdachte naar nieuwe bezwaren en de eventuele vervolging. Om dit concreter te maken, wordt hieronder een voorbeeld uit de politiepraktijk geschetst.

Een opsporingsonderzoek heeft geleid tot een verdachte, maar er wordt afgezien van vervolging wegens het feit dat onvoldoende bewijs voorhanden is om de betrokkenheid van de verdachte bij het plegen van het strafbare feit aan te tonen. De officier van justitie stelt de verdachte van deze beslissing in kennis. Het opsporingsonderzoek tegen deze verdachte is daarmee ook beëindigd. Enkele jaren later komen uit een ander lopend opsporingsonderzoek aanknopingspunten naar voren, die wijzen op de betrokkenheid van deze verdachte bij het voormelde strafbare feit. Vervolgens wordt door de politie onderzoek gedaan naar deze aanknopingspunten, om te bezien of de betrokkenheid van de verdachte bij het betreffende strafbare feit op basis daarvan alsnog kan worden aangetoond. Op het moment dat uit dit opsporingsonderzoek voldoende aanknopingspunten naar voren komen om de verdachte opnieuw als verdachte in de zin van artikel 27 Sv aan te merken, wordt ingevolge artikel 255, vierde lid Sv een machtiging van de rechter-commissaris gevraagd. Op basis van de bepalingen in het voorliggende wetsvoorstel, zou geredeneerd kunnen worden dat in deze zaak eerder een machtiging van de rechter-commissaris gevraagd dient te worden, namelijk op het moment dat op basis van de aanknopingspunten uit het andere

Onderwerp
Advies en concept
versvoorstellen boeken 3 t/m 6
Wetboek van Strafvordering

Datum
31 juli 2016

Pagina
17 van 64

opsporingsonderzoek een eerder opsporingsonderzoek wordt hervat. Het kan in mijn optiek niet de bedoeling zijn dat voor een dergelijk opsporingsonderzoek ten aanzien van een gewezen verdachte, een machtiging van de rechter-commissaris vereist is. Omstandigheden die aanleiding kunnen geven voor hervatting van het opsporingsonderzoek zullen veelal eerst nader onderzocht moeten worden, alvorens deze - al dan niet in combinatie met uit dit onderzoek naar voren gekomen nadere informatie - gekwalificeerd kunnen worden als nieuwe bezwaren tegen een gewezen verdachte.

In de conceptmemorie van toelichting is vermeld dat 'beperkt onderzoek' zonder machtiging van de rechter-commissaris mag worden uitgevoerd. In dit verband wordt het onderzoek naar de betrouwbaarheid van een getuigenverklaring als voorbeeld genoemd. Verder wordt onbepaald gelaten wat onder 'beperkt onderzoek' dient te worden verstaan. Ik verzoek u dan ook in de memorie van toelichting een nadere duiding te geven aan de reikwijdte van het 'beperkt onderzoek', waarbij het mijn voorkeur zou hebben aansluiting te zoeken bij de inzet van opsporingsbevoegdheden die een meer dan geringe inbreuk maken. De regeling in artikel 3.1.4 strekt er immers toe dat niet zonder meer inbreuk wordt gemaakt op de grondrechten van een gewezen verdachte, wanneer deze erop mag vertrouwen dat hij niet vervolgd wordt. In die zin kan de begrenzing van het beperkt onderzoek samenvallen met de beperkte inbreuk op grondrechten. Uitgangspunt binnen het stelsel van strafvordering is dat bevoegdheden die een meer dan beperkte inbreuk op grondrechten maken, een wettelijke basis vereisen. Andersom berodeneerd, indien de politie in het kader van hervatting van het opsporingsonderzoek wettelijk geregelde opsporingsbevoegdheden inzet, dan is geen sprake meer van beperkt onderzoek en is tevens een machtiging van de rechter-commissaris voor hervatting van het opsporingsonderzoek tegen de gewezen verdachte vereist. Zolang het opsporingsonderzoek een beperkte inbreuk maakt en zodoende op basis van artikel 3 Politiewet kan plaatsvinden, is geen machtiging van de rechter-commissaris nodig voor het heropenen van het onderzoek.

De regeling in artikel 3.1.4 roept voorts de vraag op wat dit betekent voor het heropenen van de zogenaamde cold case zaken. In voorkomende gevallen is in deze zaken in een eerder stadium een kennisgeving van niet-vervolgving aan een verdachte afgegeven. Bij een cold case zaak is het niet ongebruikelijk dat het gehele onderzoek opnieuw wordt bekeken, bijvoorbeeld met het oog op het intussen voorhanden zijn van nieuwe technische onderzoeksmogelijkheden. Bij het opnieuw bekijken van het onderzoek, een zogenaamd screenings- of haalbaarheidsonderzoek, is veelal nog geen sprake van nieuwe bezwaren. Het hernieuwde opsporingsonderzoek zal juist inzicht moeten geven in de vraag of nieuwe bezwaren aanwezig zijn. Uit dit onderzoek kunnen een aantal opties naar voren komen. Uit het onderzoek kan een persoon naar voren komen die niet eerder in het onderzoek in beeld is geweest als verdachte (1), kan een ander persoon uit het dossier naar voren komen als verdachte (2), of kan een gewezen verdachte met kennisgeving van niet vervolgen of onherroepelijke vrijspraak weer naar voren komen en zijn er nieuwe bezwaren tegen deze verdachte (3). Op de twee eerste gevallen is artikel 3.1.4 niet van toepassing. In het laatste geval komen uit het cold case onderzoek nieuwe bezwaren tegen een gewezen verdachte naar voren en wordt deze persoon opnieuw verdachte. Vervolgens wordt een zogenaamd artikel 27-proces-verbaal opgemaakt, waarin de nieuwe feiten en omstandigheden worden opgenomen en dat is het moment dat de rechter-commissaris wordt betrokken voor het verlenen van een machtiging voor het hernieuwde opsporingsonderzoek naar deze verdachte. De vraag is echter of binnen de reikwijdte van artikel 3.1.4 binnen cold case zaken een screenings- of haalbaarheidsonderzoek zonder machtiging van de rechter-commissaris mag worden verricht om te komen tot deze nieuwe bezwaren. Dit hangt af van de reikwijdte die wordt toegekend aan het begrip 'beperkt onderzoek'. Wanneer bij aanvang van het screenings- of haalbaarheidsonderzoek reeds een machtiging van de rechter-commissaris dient te worden gevraagd, dan zijn er op dat moment geen nieuwe bezwaren, die als reden voor heropening van het onderzoek kunnen worden

Onderwerp
Adviesconcept
wetsvoorstellen boeken 3 t/m 6
Wetboek van Strafvordering

Datum
31 juli 2018

Pagina
18 van 61

aangedragen. Als reden kan alleen het feit dat de zaak niet is opgelost worden opgegeven. Gelet hierop kan mijns inziens alleen een machtiging van de rechter-commissaris worden verlangd, op het moment dat tegen een gewezen verdachte nieuwe bezwaren uit het screenings- of haalbaarheidsonderzoek naar voren zijn gekomen. Het verzoek is de regeling op dit punt te verduidelijken, zodat helder wordt dat ook hernieuwd opsporingsonderzoek in cold case zaken binnen deze context mogelijk blijft.

Beklag tegen niet opsporen

In het huidige Wetboek van Strafvordering staat voor een belanghebbende door middel van de zogenaamde artikel 12 Sv-procedure beklag open tegen niet vervolgen van een strafbaar feit. Met de voorgestelde regeling wordt de formulering ten opzichte van de huidige regeling veruimd. In artikel 3.2.1, eerste lid is opgenomen dat de rechtstreeks belanghebbende zich bij het gerechtshof kan beklagen over het achterwege blijven van opsporing of vervolging van een strafbaar feit. De mogelijkheid voor de rechtstreeks belanghebbende om zich kunnen beklagen over het achterwege blijven van opsporing, is als nieuwe beklagmogelijkheid toegevoegd ten opzichte van de bestaande beklagregeling. Op zichzelf brengt dit voorstel wellicht geen wijziging in juridisch opzicht met zich mee, omdat betoogd kan worden dat niet opsporen per definitie niet vervolgen betekent en daarvoor dus ook nu al geklaagd kan worden. Niettemin lijkt de verwachting gerechtvaardigd dat het expliciet opnemen van een beklagmogelijkheid bij niet opsporen tot een toename van het aantal klaagschriften zal leiden. Bovendien leidt het voorstel tot een aantal vragen.

In artikel 3.2.4, eerste lid is bepaald dat het beklag schriftelijk ingediend moet worden, binnen drie maanden nadat de rechtstreeks belanghebbende kennis is gegeven van een beslissing tot afzien van opsporing, dan wel een beslissing tot afzien van vervolging of vervolging middels een strafbeschikking. Ten aanzien van het afzien van de opsporing, is de vraag wat in dit verband precies moet worden verstaan onder opsporing en wie verantwoordelijk is tot het nemen van de beslissing daarvan af te zien. De Aanwijzing voor de opsporing, die ziet op de opsporing en vervolging van misdrijven, beschrijft het afwegingskader waarbinnen de keuzes worden gemaakt. Het Openbaar Ministerie heeft het gezag over de opsporing. Dat laat onverlet dat de politie, zeker bij veel voorkomende criminaliteit (VVC-) zaken, in beginsel in individuele zaken, binnen het kader van deze aanwijzing en de gemaakte afspraken in de driehoek, zelf bepaalt of in een zaak tot opsporing wordt overgegaan. Dat is aan de orde bij zaken waarbij is vastgesteld dat er onvoldoende indicatie voor (verder) opsporingsonderzoek is, zoals het geval is wanneer geen verdachte kan worden geïdentificeerd. Het vroegtijdig beëindigen ('opleggen') van een zaak door de politie is geen sepotbeslissing. In bijzondere gevallen kan het Openbaar Ministerie de beslissing van de politie heroverwegen. Een aangever die het niet eens is met een dergelijke politiebeslissing kan het Openbaar Ministerie vragen om heroverweging daarvan. Bij beëindiging van een zaak waarin een verdachte is geïdentificeerd, is wel sprake van een sepotbeslissing. Dat is een verantwoordelijkheid van het Openbaar Ministerie. Een aangever die het niet eens is met de OM-beslissing, kan het Hof vragen om heroverweging van de genomen beslissing (huidige beklag over niet vervolgen ex artikel 12 Sv).

Per jaar worden er ruim 800.000 aangiften gedaan van een strafbaar feit. In ongeveer de helft van deze gevallen is direct duidelijk dat geen opsporingsindicatie aanwezig is en een opsporingsonderzoek niet zal volgen. Van de overige ongeveer 400.000 aangiften, wordt ongeveer de helft alsnog niet in behandeling genomen. Onder meer omdat bij nader inzien blijkt dat geen opsporingsindicatie aanwezig is op basis waarvan een opsporingsonderzoek kan worden gestart. Een deel van de aangiften wordt niet gevolgd door een opsporingsonderzoek, omdat al vroegtijdig blijkt dat een strafrechtelijke afdoening niet de voorkeur verdient. Er volgt dan wel een reactie van de overheid op ongewoont gedrag, maar geen strafrechtelijke interventie.

Onderwerp
Advisering concept
wetsvoorstel en boekken 3 t/m 6
Wetboek van Strafvordering

Datum
31 juli 2018

Pagina
19 van 84

Grosso modo gaat het om een aantal van in totaal 600.000 gevallen waarin de aangever wordt bericht dat de aangifte is geregistreerd, maar dat geen opsporingsonderzoek volgt of een reeds gestart opsporingsonderzoek wordt gestopt.

Dat een belanghebbende een goede grond kan hebben te klagen over niet (verder) opsporen staat wat mij betreft niet ter discussie. Het voorzien in een dergelijke procedure acht ik ook zeker een belangrijk instrument om het vertrouwen van de burger in de strafvorderlijke overheid te vergroten. Het expliciteren van de mogelijkheid tot beklag over niet (verder) opsporen heeft echter wel enkele te verwachten knelpunten, onder meer ten aanzien van de werklast. Het lijkt waarschijnlijk dat dit zal leiden tot het stijgen van het aantal beklagprocedures, wat zodoende meer werklast door (her)beoordeling van aangiftes en overleg met het OM met zich meebrengt. Daarnaast kunnen meer beklagprocedures ook uitmonden in meer opdrachten van het gerechtshof tot opsporing, met daarbij het door het gerechtshof opgedragen nadere onderzoek als bedoeld in artikel 3.2.9, vierde lid. Ik ben van mening dat het voorstel tot explicitering van de beklagmogelijkheden, met de mogelijkheid tot het instellen van beklag tegen niet opsporen, om een nadere inkadering in het wetsvoorstel vraagt. Voorkomen moet worden dat met de voorgestelde wettelijke vormgeving van de beklagprocedure tegen alle voormelde 600.000 beslissingen van de politie, om niet of niet verder, op te sporen beklag kan worden ingesteld. In de conceptmemorie van toelichting wordt verondersteld dat burgers in de regel begrip zullen kunnen opbrengen voor het afzien van opsporing van minder ernstige feiten als vandalisme of fietsendiefstal als er geen opsporingsindicatie aanwezig is. Daarbij wordt vermeld dat het voor de hand ligt dat verbetering van het contact en de communicatie tussen politie en parket met de belanghebbende, kan leiden tot een beter begrip van de beslissing en het voorkomen van het indienen van beklag. De wijze waarop de regeling in het voorstel is geformuleerd, laat de rechtstreeks belanghebbende echter ongeclausuleerd ruimte om zich ook in de gevallen, waarin redelijkerwijs onvoldoende indicatie is voor (verdere) opsporing, te beklagen bij het gerechtshof. De ongeclausuleerde formulering opent ook de mogelijkheid voor de rechtstreeks belanghebbende om bijvoorbeeld bij een woninginbraak waarbij de politie heeft beoordeeld dat forensisch opsporingsonderzoek geen meerwaarde heeft, zich hierover te beklagen om te bewerkstelligen dat een dergelijk aanvullend opsporingsonderzoek alsnog verricht wordt. Ook kan in dit kader gedacht worden aan een rechtstreeks belanghebbende die bij de diefstal van een fiets stelt dat de beelden van de gemeentelijke toezichtcamera's opgevraagd en bekeken moeten worden om de dader op te sporen. Of dat een slachtoffer van de diefstal van een smartphone stelt dat alle verkeersgegevens van telefoonproviders opgevraagd moeten worden om de locatie van de smartphone en dader te traceren. Indien in deze gevallen rechtstreeks beklag bij het gerechtshof wordt opengesteld, vrees ik voor onevenredige belasting van de rechterlijke macht. Bovendien kan een te laagdrempelige beklagregeling ertoe leiden dat het primaat van het (lokale) gezag voor het bepalen van beleidsprioriteiten wordt aangetast. Mijn dringende advies is dan ook de voorgestelde regeling zodanig te formuleren dat beklag niet kan worden ingediend, als opsporing redelijkerwijs weinig kans van slagen heeft, de benodigde opsporingscapaciteit niet in redelijke verhouding staat tot de ernst van het strafbare feit, dan wel dat een niet-strafrechtelijke interventie heeft plaatsgevonden.²

Een mogelijke oplossing kan gevonden worden in het koppelen van de mogelijkheid tot het instellen van beklag aan strafbare feiten van een bepaalde ernst, bijvoorbeeld tot uitdrukking komend in een bepaalde minimum strafmaat. Ook kan een scherpere formulering van de beklagregeling bijdragen aan het beperken van de reikwijdte, door te

² Overigens hecht de politie er belang aan duidelijk te maken dat, hoewel in de individuele gevallen vanwege het gebrek aan opsporingsindicatie geen onderzoek wordt gestart, deze aangiften voor de politie (en de andere opsporingsinstanties) en voor de veiligheid van de burgers wel degelijk zeer belangrijk zijn. De aangiften maken een beter preventiebeleid mogelijk.

Onderwerp

Advisering concept
wetsvoorstel en boeken 3 t/m 6
Wetboek van Strafrecht

Datum

31 juli 2018

Pagina

20 van 64

bepalen dat het beklag tegen het uitblijven van verdere opsporing alleen kan plaatsvinden, nadat de opsporingsinstantie zelf is verzocht alsnog nader onderzoek in te stellen. Vervolgens kan bepaald worden dat tegen een afwijzing van dit verzoek bezwaar ingediend kan worden bij de officier van justitie. Hiermee wordt aan de ene kant recht gedaan aan het opportuniteitsbeginsel en de verantwoordelijkheid voor de toepassing daarvan door het Openbaar Ministerie. Aan de andere kant wordt daarmee een voorportaal gegeven waarmee voorkomen wordt dat aangevers en andere belanghebbenden zich, met zaken waarin vrijwel zeker geen bevel tot opsporing of vervolging zal worden afgegeven, direct tot het gerechtshof wenden.

Zoals eerder ook aangegeven in mijn advies naar aanleiding van de Contourennota, steun ik het invoeren van een fatale termijn, zoals opgenomen in artikel 3.2.4 voor het indienen van een beklag wegens het niet vervolgen van een strafbaar feit. Dit kan voorkomen dat er zo veel tijd tussen een strafbaar feit en de beslissing op een ingediend beklag verstrijkt dat, indien het gerechtshof van oordeel is dat vervolging dient te worden ingesteld, geen zinvol en efficiënt opsporingsonderzoek meer mogelijk is. Ook voor de gewezen verdachte is het goed om binnen een duidelijke en vaste termijn te weten dat geen beklag meer mogelijk is tegen een beslissing van het Openbaar Ministerie om niet (verder) te vervolgen.

In artikel 3.2.4 wordt verwezen naar een beslissing als bedoeld in artikel 1.5.2.3, eerste lid, onder a, b en d. Onder d is bepaald dat de officier van justitie het slachtoffer in kennis stelt van informatie over 'de aanvang en voortzetting van de vervolging, waaronder de uitvaardiging van een strafbeschikking'. Hierdoor ontstaat de indruk dat tevens beklag kan worden aangetekend tegen de beslissing van het Openbaar Ministerie om een verdachte wel te vervolgen. Voor de hand ligt dat met de verwijzing bedoeld wordt beklag mogelijk te maken tegen de uitvaardiging van een strafbeschikking. Dit komt met deze algemene verwijzing echter onvoldoende tot uitdrukking en vraagt om verduidelijking.

Beklag tegen niet opsporen en vervolgen ten aanzien van politieambtenaren

Met enige regelmaat worden artikel 12-procedures ingesteld waarbij de beklaagde een politieambtenaar is die bij de uitoefening van de politietaken geweld heeft gebruikt. De ervaringen met deze procedure in deze gevallen geven mij aanleiding tot een aantal voorstellen. Daarbij realiseer ik mij dat die voorstellen weliswaar primair vanuit het perspectief van de beklaagde politieambtenaar zijn ingegeven³, maar wellicht ook voor alle beklaagden een verbetering van de beklagregeling kunnen betekenen.

Directe in kennis stelling beklag politieambtenaar

In de huidige praktijk komt het veelvuldig voor dat klagers hun beklag wegens het achtwege blijven van vervolging van een politieambtenaar via de pers of social media kenbaar maken. Er zijn meerdere gevallen bekend waarbij de politieambtenaar via de media heeft vernomen dat er een klacht ex artikel 12 Sv is ingediend. Dit is een onwenselijke situatie, die voorkomen kan worden indien voor politieambtenaren het recht op rechtstreekse in kennis stelling na ontvangst van de klacht in de wet verankerd zou worden.

Recht politieambtenaar op afschrift dossier

Aansluitend hierop zou de politieambtenaar ook recht moeten hebben op een afschrift van het dossier, zodra de klacht is ingediend. Op dit moment krijgt de advocaat de stukken niet meer van het arrondissementsparket indien de politiemedewerker als getuige is gehoord, of indien het OM al snel na sluiting van het onderzoek tot sepot besluit. De klagers of benadeelde partijen hebben veelal wel de beschikking over het

³ In dit verband wordt tevens verwezen naar het aanhangige wetsvoorstel ten aanzien van de Stolsolherziening geweldsaanpakking.

Onderwerp
Advisering concept
wetsvoorstellen boeker 3 v/m 6
Wetboek van Strafvordering

Datum
31 juli 2018

Pagina
21 van 64

dossier en stappen daarmee regelmatig naar de pers. Het gerechtshof stuurt pas stukken op nadat besloten is dat een beklaagde op zitting gehoord zal worden. Dat is in een heel laat stadium en wat mij betreft te laat. Indien de beklaagde politieambtenaar tijdig de stukken ontvangt, kan hij, net als klager en het OM, ook al schriftelijk de visie van de beklaagde aan het gerechtshof doen toekomen. Nu is er in de huidige praktijk sprake van een ongelijkheid: het gerechtshof kent de schriftelijke klacht en het schriftelijke standpunt van het Openbaar Ministerie (zowel dat van de hoofdofficier als van de advocaat-generaal), terwijl de beklaagde niet schriftelijk kan reageren, omdat de stukken vaak pas kort voor de zitting bij het gerechtshof worden verstrekt.

Recht politieambtenaar op schriftelijke zienswijze

Zoals hierboven al uiteengezet is sprake van een zekere ongelijkheid tussen de partijen. De klager zet in zijn klaagschrift uiteen hoe hij tegen de zaak aankijkt en waarom de beslissing van de officier van justitie niet juist is. De hoofdofficier en de AG zetten schriftelijk uiteen wat zij ervan denken en beklaagde wordt slechts gehoord ter zitting. Het zou evenwichtiger zijn wanneer het gerechtshof, alvorens klager en beklaagde te horen ook al kennis heeft kunnen nemen van het schriftelijke standpunt van beklaagde. Wellicht kan dit ook tot een vermindering van het aantal zittingen en versnelling van de procedure leiden. Dit recht van beklaagde om een schriftelijke zienswijze in te brengen bij het gerechtshof voor de behandeling(en) ter zitting zou, mijns inziens, verankerd moeten worden in de wet.

Waarborgen anonimiteit politieambtenaren

In de huidige regeling kan de officier van justitie privacygevoelige informatie verwijderen uit het dossier dat aan de klager wordt verstrekt. Ook de voorzitter van de beklagkamer van het gerechtshof kan een selectie maken. De ervaring leert dat dit in de huidige praktijk echter niet (vaak) gebeurt. Geadviseerd wordt de wettekst dienaangaande dwingender te formuleren, namelijk door op te nemen dat privacygevoelige stukken niet worden verstrekt aan de klager.

Overigens betreft dit punt niet alleen de beklagprocedure, maar ook het strafrechtelijk onderzoek/het dossier in eerste instantie. Het huidige Wetboek van Strafvordering kent strikt genomen geen anonieme verdachte of anonieme beklaagde. In veel gevallen is dat buitengewoon onwenselijk, bijvoorbeeld als het om leden van het arrestatieteam gaat of als sprake is van ernstige bedreiging aan het adres van de politieambtenaar in kwestie (al dan niet in de media en op social media). Voorgesteld wordt om in de wet op te nemen dat het Openbaar Ministerie een zorgvuldige afweging dient te maken en tot anonimiseren van het dossier dient te besluiten, indien er een ernstig vermoeden bestaat dat de betreffende politieambtenaar of diens directe omgeving gevaar loopt bij het bekend worden van zijn identiteit. De noodzaak hiertoe blijkt uit enkele praktijkvoorbeelden van de advocaten die politieambtenaren hebben bijgestaan. Onder meer het voorbeeld van politieambtenaren die betrokken waren in een zaak met een overleden arrestant in Amersfoort. Al direct na het incident was sprake van bedreigingen richting het politiebureau. Nabestaanden wilden dat de namen van de betrokken politieambtenaren bekend gemaakt werden. Door de advocaat die de politieambtenaren bijstond is erop aangedrongen dat alle politieambtenaren die bij dit incident betrokken waren onder het dienstnummer zouden worden gehoord en in de rest van het dossier zouden worden geanonimiseerd. Omdat een daarop toegesneden wettelijke regeling momenteel ontbreekt, volgt afscherming van de identiteit van een verdachte of beklaagde die een publieke overheidsfunctie bekleedt in de huidige praktijk veel afstemming, waarbij de te hanteren criteria en kaders onduidelijk zijn.

Beslissing op beklag binnen vast te stellen termijn na ontvangst van de klacht

Gesignaleerd wordt dat de totale doorlooptijden in beklagzaken vaak lang zijn, soms een aantal jaren. In de praktijk zijn voorbeelden bekend van politieambtenaren op wie de beklagprocedure een grote psychische impact heeft gehad, onder meer in een zaak waarbij sprake was van een overleden arrestant. Ik acht het wenselijk dat klachten

Onderwerp

Advies:ing concept
wetsvoorstel: boeken 3 t/m 6
Wetboek van Strafvordering

Datum

31 jul 2016

Pagina

22 van 64

waarbij politieambtenaren betrokken zijn binnen zes maanden worden afgehandeld. Zeker daar waar doden te betreuren zijn, is het niet alleen voor de politieambtenaar, maar ook voor de nabestaanden van groot belang om binnen afzienbare tijd duidelijkheid te krijgen. Een dergelijke termijn van zes maanden zou ik dan ook graag wettelijk verankerd willen zien en is vanuit het oogpunt van rechtszekerheid ook wenselijk.

Onderwerp
Adviesring concept
wetsvoorstel de boeken 3 t/m 6
Wetboek van Strafvordering

Datum
31 juli 2018

Pagina
23 van 64

Boek 4 – Berechting

Procesinleiding

In het conceptwetsvoorstel voor Boek 4 wordt een scheiding voorgesteld tussen de fase van dagvaarden (procesinleiding) en de fase van de dagbepaling en de oproeping voor de terechtzitting. Hiermee wordt beoogd het opsporingsonderzoek beter te laten aansluiten op het onderzoek ter terechtzitting. Ook wordt het beter mogelijk de terechtzitting goed voor te bereiden in aansluiting op het voorbereidend onderzoek. De mogelijkheid wordt gecreëerd om voorafgaand aan de dagbepaling en de oproeping te inventariseren of de zaak klaar is om inhoudelijk te worden behandeld. Gevolg van het 'panklaar' overdragen van de zaak aan de zittingsrechter zou onder meer een daling van het aantal aanhoudingen ter terechtzitting moeten betekenen. Hier ben ik vanzelfsprekend voorstander van; hoe effectiever en efficiënter het strafproces wordt ingericht, hoe beter.

Ik ben mij ervan bewust dat deze gewijzigde regeling voornamelijk relevant is voor het Openbaar Ministerie, de rechterlijke macht en de advocatuur. Toch maak ik een tweetal opmerkingen. Allereerst is de hiervoor benoemde scheiding van de fases een van de wijzigingen waarin 'de beweging naar voren' zichtbaar wordt. Het gevolg kan zijn dat onderzoeken (denk aan het horen van bepaalde getuigen) die nu in de fase van de terechtzitting door de verdediging worden verzocht, straks in een eerder stadium gedaan (moeten) worden. Dat kan een werklasttoename betekenen voor zowel de officier van justitie als de rechter-commissaris. Zeker gezien nieuwe bepalingen, zoals het bevel van de rechter-commissaris dat een getuige wordt verhoord door een opsporingsambtenaar (artikel 2.10.1.9), kan dit ertoe leiden dat de lasten van de politie worden verzaamd en/of dat de lasten naar voren verschuiven. Ik ga daar hierna nader op in. Voorts wijs ik erop dat het scheiden van de twee fases tot gevolg heeft dat er tot tweemaal toe betekend dient te worden: eenmaal het betekenen van de procesinleiding aan de verdachte (artikel 4.1.1.2, eerste lid) en eenmaal het oproepen van de verdachte voor de terechtzitting op grond van artikel 4.1.2.1. Aangezien de betekening niet altijd soepel verloopt, dubbele betekening dubbele lasten betekent en de politie niet zelden fungeert als vangnet om gerechtelijke stukken te doen betekenen, adviseer ik u – als u de scheiding der fases wilt behouden - te zoeken naar een beter alternatief.

'De beweging naar voren'

In het conceptwetsvoorstel en de conceptmemorie van toelichting is 'de beweging naar voren' goed zichtbaar. Zoals hiervoor aangegeven zijn de scheiding van de fase van 'procesinleiding' en 'dagbepaling en oproeping' hiervan voorbeelden, naast de mogelijkheid tot overleg ter voorbereiding van de terechtzitting (artikel 4.1.1.3), het bieden van de mogelijkheid tot een uitwisseling van schriftelijke standpunten (artikel 4.1.1.5) en het organiseren van een regiezitting voorafgaand aan de inhoudelijke behandeling van de strafzaak (artikel 4.1.1.6, tweede lid). Volgens de conceptmemorie van toelichting kunnen tijdens een regiezitting allerlei vorderingen en verzoeken worden gedaan, variërend van het horen van getuigen tot de hoeveelheid tijd die nodig wordt geacht voor de inhoudelijke behandeling. Het is niet ondenkbaar dat regiezittingen vaker dan nu zullen worden georganiseerd en dat ingewilligde verzoeken tot nader onderzoek in een eerder stadium terrecht komen bij de officier van justitie of de rechter-commissaris, maar ook dat de politie bepaalde onderzoeken of verhoren dient uit te voeren respectievelijk af te nemen. Zeker met behulp van artikel 4.2.2.10 waarbij de rechtbank onderzoek kan laten verrichten door de rechter-commissaris, artikel 2.10.5.2 waarbij deze een termijn kan stellen voor het indienen van een vordering of een verzoek tot onderzoek, artikel 2.10.1.8 (doen van nasponingen opdragen en geven van bevelen door de rechter-commissaris aan de opsporingsambtenaar) en artikel

Onderwerp
 Advisering concept
 wetsvoorstellen boeken 3 t/m 6
 Wetboek van Strafvordering

Datum
 31 juli 2018

Pagina
 24 van 64

2.10.1.9⁴ waarbij de rechter-commissaris kan bevelen dat een getuige door een opsporingsambtenaar wordt verhoord, is het niet ondenkbaar dat 'de beweging naar voren' zal leiden tot een lastenverzwaring voor de (kabinetten van de) rechters-commissarissen en - al dan niet uit capaciteitsgebrek - vervolgens ook voor de politie.

Een opvallende wijziging is het feit dat de verdoding zich bij het indienen van haar wensen voor het onderzoek in het nieuwe systeem richt tot de voorzitter van de rechtbank in plaats van tot het Openbaar Ministerie. Tijdens het voorbereidend onderzoek richt de verdachte zich met deze wensen natuurlijk tot de rechter-commissaris (artikel 2.10.1.2). Deze nieuwe systematiek kan leiden tot werklastverschuivingen of -toenames die mogelijk ook de politie raken. Afgezien hiervan heeft de voorzitter van de rechtbank ook de specifieke bevoegdheid om te verrichten getuigenverhoren uit te besteden aan de rechter-commissaris (artikel 4.2.2.10, eerste en tweede lid). Mijns inziens is de vraag gerechtvaardigd of voldoende capaciteit beschikbaar komt bij de kabinetten rechter-commissaris om de loenamen aan taken goed te vervullen, zonder dat het proces (veel) vertraging oploopt. Ik vraag uw nadrukkelijke aandacht hiervoor.

Beeld- of geluidsopname ter vervanging proces-verbaal

Als een van de manieren om het wetboek toekomstbestendiger te maken bevat artikel 4.2.5.3 een nieuwe regeling rondom het proces-verbaal van de terechtzitting. Dit artikel bepaalt kort gezegd dat de voorzitter van de rechtbank kan bepalen dat het proces-verbaal van de terechtzitting geheel of gedeeltelijk vervangen kan worden door een beeld- of geluidsopname. Zoals u in de conceptmemorie van toelichting benoemt, is dit een ontwikkeling die het gevolg is van het toenemen van de technische mogelijkheden om gegevens langs elektronische weg over te dragen en te verspreiden en de digitalisering van de samenleving in het algemeen. Een onderdeel daarvan is het gebruik van beeld- of geluidsopnames ter vervanging van of in aanvulling op schriftelijke vastlegging. Sinds enige tijd bestaat deze mogelijkheid bij (terrechtzittingen) in het burgerlijk procesrecht en het bestuursrecht.

In de conceptmemorie van toelichting (p. 185) gaat u ook in op beeld- of geluidsopnames ter vervanging van of ter aanvulling op het proces-verbaal 'in het algemeen'. Uit de door u aangehaalde jurisprudentie blijkt dat in de strafrechtpraktijk een dergelijke behoefte bestaat. De Raad voor de Rechtspraak heeft geadviseerd om snel en op experimentele basis in te spelen op nieuwe technische ontwikkelingen en wensen vanuit de praktijk. Ook Kessler komt in zijn in 2016 uitgesproken oratie 'Audiovisuele verslaglegging in een gemoderniseerd Wetboek van Strafvordering'⁵ tot een zelfde conclusie. In de conceptmemorie van toelichting bewoogt u mee met deze adviezen en kondigt u een Experimenteerwet aan waarin experimenten met audiovisuele verslaglegging mogelijk worden gemaakt. Zo is ook in de onlangs ontvangen conceptmemorie van toelichting (p. 7) bij de Experimenteerwet te lezen: 'Een van de onderwerpen [...] is het gebruik van beeld- en geluidsopnames ter vervanging van of in aanvulling op schriftelijke vastlegging. [...] Verhoren kunnen audiovisueel worden vastgelegd.' Dit waardeer ik zeer.

Naar mijn mening is het op grote(re) schaal gebruiken van audiovisuele mogelijkheden binnen de strafrechtpraktijk de toekomst en onontkoombaar. Ofwel, we moeten en zullen meer gebruik (gaan) maken van de technische ontwikkelingen die in de

⁴ Hierbij zij opgemerkt dat art. 2.10.1.9 op nadrukkelijk verzoek van voornamelijk de BOD'en is opgenomen. Ook binnen de politie bestaan zaken (vooral financieel en/of digitaal gecompliceerde zaken) waarbij het wenselijk is of kan zijn dat in plaats van de rechter-commissaris een opsporingsambtenaar de getuige verhoort.

⁵ https://www.universiteitleiden.nl/binaries/content/assets/rechtsgeleerdheid/oratie-kessler-opgemaakt.pdf?bcsi_scan_b2e1dbab5e2aafd9=fZRhS/Z8cSEhrJHgggwwPFdUBoDAAAA93emBQ==&bcsi_scan_filename=oratie-kessler-opgemaakt.pdf

Onderwerp
Advisering concept
wetsvoorstellen boeken 3 t/m 6
Watboek van Strafvordering

Datum
31 juli 2018

Pagina
25 van 64

maatschappij - ruimer en sneller dan in de strafrechtpraktijk - waarneembaar zijn. Het met een experiment beproeven van deze mogelijkheden is een mooie stap, maar wat mij betreft een te kleine. Ik bepleit dat - net als in artikel 4.2.5.3 - in het gemoderniseerde wetboek een mogelijkheid wordt gecreëerd om ook andere processen-verbaal dan alleen die van een terechtzitting, (geheel of gedeeltelijk) te laten vervangen door beeld- of geluidsopnamen.

Het al dan niet tonen of ter sprake brengen van opnamen van beeld of geluid

In artikel 4.3.2.2 worden opnamen van beeld of geluid als zelfstandig wettig bewijsmiddel erkend. In de conceptmemorie van toelichting wordt daarvoor als *belangrijkste reden* gegeven 'de wens, opnamen van beeld of geluid als bewijsmiddel te kunnen gebruiken zonder dat zij op de terechtzitting afgespeeld of vertoond zijn'. In het huidige recht kunnen dergelijke opnamen alleen via de eigen waarneming van de rechter tot het bewijs bijdragen, als zij op de terechtzitting zijn afgespeeld of vertoond. Ik ben positief over deze ontwikkeling, die bijdraagt aan een toekomstbestendig karakter van het wetboek. Hiermee kunnen alle partijen zelf zien en horen, al dan niet meemaal en in vertraagd tempo, wat zich heeft voorgedaan en wordt de kans op (onbedoelde) fouten of interpretaties aanzienlijk verkleind.

Een ondergrens voor het gebruik van beeld- en geluidmateriaal als zelfstandig bewijsmiddel wordt gegeven in artikel 4.3.1.6, tweede lid. Voor processtukken bestaande uit beeld- of geluidmateriaal geldt volgens dat tweede lid, dat deze slechts toelaatbaar zijn, als deze op de terechtzitting worden vertoond of ten gehore gebracht. Dit is met een verwijzing naar artikel 4.2.4.1.1, vierde lid, slechts anders, indien zowel de officier van justitie als de verdachte instemmen met het niet ter sprake brengen ervan en ook geen benadeelde partij of slachtoffer ter zitting aanwezig is.

De toelichting op artikel 4.3.1.6 legt de ondergrens echter beperkter uit: 'Een algemene verplichting om al het beeld- en geluidmateriaal in ieder dossier op de zitting af te spelen is niet wenselijk en ook niet nodig. De rechter mag daarom op grond van artikel 4.2.4.1.1, derde lid, ook kiezen voor een samenvatting of korte aanduiding van de inhoud. Bovendien kan hij ervoor kiezen om een proces-verbaal waarin dit materiaal wordt beschreven voor te houden in plaats van het materiaal zelf. Wanneer echter het beeld- of geluidmateriaal zelf (en niet een proces-verbaal waarin dit wordt beschreven) ten bezware van de verdachte wordt gebezigd, geldt op grond van dit nieuwe lid wel de verplichting om het op zitting te vertonen, of - in geval van geluidmateriaal - ten gehore te brengen.'

Deze beperking ten opzichte van andere - schriftelijke - processtukken komt niet overeen met de zelfstandige bewijsbetekenis die opnamen van beeld en geluid (terecht) zijn toegekend. Ook past het niet op de lezing van artikel 4.3.1.6 tweede lid, dat gelijkkluidend is aan het eerste lid. Er is - behoudens de aanwezigheid van slachtoffer(s), benadeelde partij(en) en/of door de rechter te bepalen openbaarheid - geen algemene reden te bedenken waarom audiovisueel bewijs bij instemming van zowel de officier van justitie als de verdachte toch ter zitting gezien en gehoord zou moeten worden. Ik adviseer u derhalve de memorie van toelichting aan te passen.

Nieuwe bewijsregel

Het huidige artikel 338 bepaalt dat het bewijs dat de verdachte het tenlastegelegde feit heeft begaan, slechts door de rechter kan worden aangenomen, indien hij daarvan uit het onderzoek op de terechtzitting door de inhoud van wettige bewijsmiddelen de overtuiging heeft bekomen. Dat de bewezenverklaring op wettige bewijsmiddelen dient te steunen is behouden, maar in het voorgestelde artikel 4.3.2.1, tweede lid is opgenomen dat 'buiten redelijke twijfel staat dat de verdachte het feit heeft begaan'. De vraag is of deze wijziging gevolgen zal hebben voor de rechtspraak in het algemeen en voor de politie(praktijk) in het bijzonder.

Onderwerp
Advies op concept
wetsvoorstellen boeken 3 t/m 6
Wetboek van Strafvordering

Datum
31 juli 2018

Pagina
26 van 64

In de uitgebreide conceptmemorie van toelichting op dit onderdeel is onder meer (op p. 58) opgenomen dat het criterium 'buiten redelijke twijfel' een meer objectief criterium is dan 'de overtuiging van de rechter'. Dat het laatstgenoemde subjectief overkomt, lijkt me duidelijk, maar het hebben van een (redelijke) twijfel is dat - wellicht in mindere mate - evenzeer. In de conceptmemorie van toelichting (p. 59) geeft u aan dat de praktische complicaties van de wijziging beperkt zullen zijn. Er bestaat al een grote mate van consensus dat de rechter slechts tot een bewezenverklaring mag komen, als buiten redelijke twijfel staat dat de verdachte het ten laste gelegde feit heeft begaan. Tevens lijkt het nieuwe criterium goeddeels in lijn te zijn met de huidige jurisprudentie. Mijn verwachting is dat de huidige praktijk (grotendeels) in stand blijft en dat er de facto nauwelijks iets zal veranderen. De vraag die resteert is deze: is het mogelijk dat de wijziging - ondanks het gegeven dat er qua eindresultaat geen wijziging is beoogd - toch (onbedoelde) ongewenste effecten oplevert? De nieuwe bewijsregel doet mij enigszins denken aan het Amerikaanse (jury)systeem waarbij raadslieden uitbundige pleidooien houden om (de jury ervan) te overtuigen dat sprake is van 'reasonable doubt'. Het criterium 'buiten redelijke twijfel' kan in Nederland ook leiden tot verwarring onder procesdeelnemers en burgers omdat 'buiten redelijke twijfel' een norm lijkt die - net als 'de overtuiging van de rechter' - subjectief is, maar een grotere doelgroep lijkt te hebben. Ik geef u in overweging om aan het tweede lid toe te voegen dat het om de rechter(s) gaat. Het tweede lid zou dan als volgt kunnen luiden: 'Het bewijs kan slechts worden aangenomen als, naar de overtuiging van de rechter, buiten redelijke twijfel staat dat de verdachte het feit heeft begaan.'

Processuele sancties

In het huidige wetboek zijn de mogelijke sancties op vormverzuimen (strafvermindering, bewijsuitsluiting en niet-ontvankelijkheid van het Openbaar Ministerie) opgenomen in artikel 359a. Voorgesteld wordt onder meer om deze sancties niet langer in één artikel op te nemen. De regeling van de bewijsuitsluiting is een onderdeel van de bewijsregeling in Boek 4 (artikel 4.3.2.6), de niet-ontvankelijkheid van het Openbaar Ministerie is ondergebracht bij de bepalingen inzake de vervolging in Boek 3 (artikel 3.1.8) en de bepaling inzake strafvermindering wordt geplaatst in Titel IIIA van het Wetboek van Strafrecht (artikel 44b Sr).

Ik hecht grote waarde aan een strafrechtketen waarbij de geldende voorschriften door de ketenpartners worden nageleefd. Dit is essentieel voor de legitimiteit van het strafvorderlijk overheidsoptreden en daarmee voor het vertrouwen dat burgers en professionals in de strafrechtspleging kunnen stellen.

Contourennota

In de Contourennota is een paragraaf opgenomen over toezicht op strafvorderlijk overheidsoptreden en, meer in het bijzonder, de rechterlijke controle op vormvoorschriften (artikel 359a Sv). In mijn reactie op de Contourennota heb ik het volgende gesteld: 'Primair stel ik mij op het standpunt dat vraagstukken omtrent het samenstel van rechterlijk, intern en extern toezicht geen plek dienen te krijgen in een Wetboek van Strafvordering en om die reden niet thuishoren in dit traject inzake de modernisering van dit Wetboek. Subsidiair vraag ik aandacht voor het volgende: ik ben met u van mening dat het waken voor de handhaving en uitvoering van wettelijke voorschriften primair behoort te liggen bij de verschillende organisaties in de strafrechtketen. De politie is een professionele en betrouwbare organisatie en is goed in staat om intern toezicht uit te voeren. Daarnaast zijn ten aanzien van de politie reeds diverse vormen van extern toezicht ingericht. Bovendien staat de politie in iedere opsporingsonderzoek onder gezag (en daarmee toezicht) van het Openbaar Ministerie en geeft de strafrechter uiteindelijk ook een oordeel over de kwaliteit van het uitgevoerde opsporingsonderzoek. Dit samenstel van intern, extern en rechterlijk toezicht, ook die met betrekking tot de samenwerking tussen de verschillende organisaties in de strafrechtketen, is voldoende en behoeft naar mijn mening geen

Onderwerp
 Advisering concept
 wetsvoorstel en bijlagen 3 t/m 6
 Wetboek van Strafvordering

Datum
 31 jul. 2018

Pagina
 27 van 84

uitbreiding. [...]» Nog immer ben ik deze mening toegedaan. Hieronder zal ik nader ingaan op enkele aspecten die specifiek betrekking hebben op de voorgestelde nieuwe regeling van processuele sancties. Bovenstaande twee standpunten sluiten aan op de wijze waarop de politie haar interne control en toezicht heeft ingericht. Hierover hebt u de Kamer geïnformeerd. Daarbinnen is de uitvoerende organisatie eenheid primair verantwoordelijk voor het controleren van het werk van haar medewerkers binnen wettelijke kaders en/of beleidskaders. In het geval van strafvordering worden zij daarin bijgestaan door de hulpofficier van justitie en waar de wet dit vereist, de Officier van Justitie of de rechter (commissaris). Zij vervullen voor de politie de externe controle op de naleving van wettelijke kaders voor strafvordering op zaaksniveau. Op korpsniveau is controle op de naleving van wettelijke kaders mogelijk via de inzet van Korpscontrol en daarboven is systeem toezicht mogelijk via de Concensaudit. Deze gelaagde structuur voor de interne controle en toezicht in het korps wordt extern getoetst door de Inspectie JenV vanuit haar wettelijke taak om toe te zien op de kwaliteitszorg. Deze Inspectie voert daarnaast eigen onderzoeken uit naar de taakuitvoering waarin strafvordering en het functioneren van het interne systeem van control en toezicht aan de orde kan zijn. Tot slot houdt de Inspectie wettelijk toezicht op de kwaliteitszorg van de politie. Dit stelsel wordt op dit moment opnieuw opgebouwd in overleg met de Inspectie en heeft tot doel om via andere wegen dan control en auditing te komen tot borging van de kwaliteit van de politie en politiemedewerkers.

Beoordeling 'nieuwe' processuele sancties

In uw brief van 7 maart 2018 in reactie op het NJB-artikel 'Is het totaal meer dan de som der delen?' concludeert u dat waar verbetering mogelijk is op het gebied van strafvorderlijk toezicht maatregelen worden genomen. Voor wat betreft het huidige artikel 359a Sv geeft u in de brief aan dat dit artikel niet ongewijzigd wordt overgenomen in het gomoderniseerde wetboek en dat de voorstellen een richtsnoer beogen te bieden voor de gevallen waarbij aan onrechtmatig handelen processuele sancties dienen te worden verbonden. Tegelijkertijd geeft u in de conceptmemorie van toelichting (p. 98) bij het onderwerp 'processuele sancties' aan dat het verschil tussen het voorgestelde wettelijke kader en het geldend recht minder groot is dan het op het eerste gezicht lijkt. Het is niet onmiddellijk duidelijk of de voorgestelde regeling slechts een herordening en codificatie van jurisprudentie is of een inhoudelijke wijziging inhoudt. Ook in recente literatuur komt naar voren dat het ingewikkeld is de (reikwijdte en gevolgen van de) voorgestelde gewijzigde regeling rondom processuele sancties exact te beoordelen.⁷

Indien goetdeels sprake is van codificatie van jurisprudentie en er de facto weinig veranderingen zijn beoogd, dan adviseer ik de voorgestelde regeling te heroverwegen. Deze nieuwe regeling kan namelijk onbedoeld leiden tot onduidelijkheden en (binnen en buiten de rechtszaal) tot een toename aan verweren. De huidige lijn van de Hoge Raad is mijns inziens een duidelijke lijn die er levens toe heeft geleid dat er rust is gekomen op dit terrein. De strafrechtpleging is erdoor verbeterd en de aandacht binnen het strafproces is voornamelijk gericht op de vraag of de verdachte de dader is en welke straf hij moet krijgen. Het gegeven dat de voorgestelde regeling niet alleen van toepassing is op beslissingen van de rechter, maar ook op vormen van buitengerechtelijke afdoening (zoals de strafbeschikking), leidt vermoedelijk ook niet tot veranderingen, aangezien in de huidige praktijk 'onrechtmatig verkregen bewijs' al een zelfstandige sepotgrond is (sepotgrond 07). Wijziging van de regeling is hiervoor dus niet noodzakelijk. Ook is bijvoorbeeld het leerstuk van (het toezicht op) de burgeropsporing mijns inziens een apart leerstuk. Hiervan is - kort gezegd - de lijn dat onregelmatigheden die zijn opgetreden bij burgeropsporing zijn toegestaan zo lang de politie geen sturing geeft.

⁷ Formeel consultatieadvies politie op de Conclaronota, d.d. 1 april 2015, p. 11.

⁸ Zie onder meer de conclusie in het artikel van M. Samadi, 'Het toezicht op de strafvorderlijke overheid: een modern artikel 359a Sv?', *Platform Modernisering Strafvordering* 2018-6 op www.moderniseringstrafvordering.nl.

Onderwerp
Advisering concept
wetsvoorstellen boeken 3-5m &
Wetboek van Strafvordering

Datum
31 juli 2018

Pagina
25 van 64

Indien de wijzigingen daadwerkelijk gering zijn, dan adviseer ik u de invoering van de nieuwe regeling omtrent processuele sancties te heroverwegen, om onduidelijkheden en onbedoelde neveneffecten te vermijden.

Tegelijkertijd kan evenwel betoogd worden dat wel degelijk sprake is van een verruiming van de reikwijdte van de regeling. Zo wordt de koppeling met het voorbereidend onderzoek losgelaten, waardoor onder meer onrechtmatig strafvorderlijk handelen dat niet in het voorbereidend onderzoek plaatsvindt, het optreden van de politie buiten een strafvorderlijke context en onrechtmatig handelen tijdens het onderzoek ter terechtzitting, gaan vallen onder de nieuwe regeling. Ook komen de factoren genoemd in artikel 359a tweede lid (het belang dat het geschonden voorschrift dient, ernst van het verzuim en het veroorzaakte nadeel) te vervallen. Tevens is met betrekking tot bewijsuitsluiting niet langer vereist - zoals de Hoge Raad nu wel voorschrijft - dat sprake moet zijn van een min of meer aantoonbaar structureel vormverzuim en is voor de niet-ontvankelijkheid van het Openbaar Ministerie niet langer vereist dat, doelbewust of met grove veronachtzaming van de belangen van de verdachte, aan diens recht op een eerlijke behandeling van zijn zaak is tekortgedaan. Ten slotte wordt de Schutznorm losgelaten en is de voorgestelde regeling hoofdzakelijk imperatief geformuleerd. Feitelijk wordt de huidige discretionaire bevoegdheid van de rechter ('kan' in het eerste en tweede lid van artikel 359a Sv) afgeschaft, dan wel sterk ingeperkt.

Het huidige Wetboek van Strafvordering kent een systematiek waarbij een hogere autoriteit is belast met het geven van een bevel of machtiging, naar mate bij de toepassing van opsporingsbevoegdheden de inbreuk op (mensen)rechten van burgers ingrijpender is. Er bestaat derhalve bij ingrijpende bevoegdheden (zoals de bevoegdheid tot het tappen van een telefoon) al een strenge toets vooraf, namelijk door een machtiging van de rechter-commissaris. Voor minder ingrijpende bevoegdheden is de officier van justitie bevoegd, eventueel getrupt naar de hulpofficier van justitie en zijn lichte(re) bevoegdheden belegd bij de opsporingsambtenaar. Dat systeem werkt naar behoren en vraagt wat mij betreft niet om aanpassing middels een strengere toets of controle achteraf.

Indien sprake is van een aanzienlijke wijziging die tot gevolg kan hebben dat processuele sancties vaker worden opgelegd (ten faveure van de verdachte), adviseer ik u eveneens de nieuwe regeling te heroverwegen.

Constatering vormverzuim

Ik pleit ervoor dat in de wet wordt opgenomen dat de rechter ook kan volstaan met de enkele constatering dat sprake is van een vormverzuim. De voorgestelde wettelijke regeling is op dit punt niet gewijzigd, maar in de memorie van toelichting is daarover nu een passage opgenomen. Op p. 102 staat dat 'in een deel van de gevallen de rechter bij de bespreking van een verweer dat gericht is op de toepassing van een processuele sanctie [zal] kunnen volstaan met de vaststelling dat onrechtmatig is gehandeld. Ook die vaststelling kan voor de justitiabelo onder omstandigheden een zekere genoegdoening vormen. Het komt evenwel niet wenselijk voor wettelijk te regelen dat de rechter - in nader omschreven gevallen - op een verzoek om een dergelijke vaststelling dient te beslissen.' Op basis van de huidige wet bestaan er drie reacties op onrechtmatig (overheids-)handelen, terwijl de rechterlijke macht in veel gevallen een vierde reactie hanteert: constatering van het vormverzuim. Ik adviseer u om het in de wet introduceren van deze vierde reactie te (her)overwegen.

Vormverzuimen-onderzoek

Naar aanleiding van de voorgenomen wijziging van de processuele sancties, heb ik een verkennend onderzoek laten uitvoeren naar door de strafrechter vastgestelde vormverzuimen die de politie heeft begaan in het voorbereidend onderzoek. Hiertoe zijn

Onderwerp
Advisering concept
wetsvoorstellen boeken 3 t/m 6
Wetboek van Strafvordering

Datum
31 juli 2018

Pagina
29 van 64

alle op www.rechtspraak.nl gepubliceerde uitspraken in de periode medio 2015 tot en met medio 2018 onderzocht.⁸

Jaarlijks worden ongeveer 6.000 strafrechtelijke vonnissen op www.rechtspraak.nl gepubliceerd. In ongeveer 300 gevallen wordt door de verdediging een verweer gevoerd dat betrekking heeft op één of meerdere vormverzuimen. In gemiddeld 60 uitspraken per jaar (1% van het totaal aantal uitspraken) wordt door de rechter een vormverzuim vastgesteld. In de onderzochte periode is geen wijziging waarneembaar van het aantal verweren of het aantal door de rechter geconstateerde vormverzuimen.

Met betrekking tot het type zaken waarbij een vormverzuim wordt geconstateerd, valt te concluderen dat dit zeer divers is. Vormverzuimen komen zowel voor bij de zogenaamde veelvoorkomende criminaliteit (VVC), de High Impact Crimes (HIC) als bij grote(re) rechercheonderzoeken. Uit het onderzoek blijkt dat het bij de vastgestelde vormverzuimen meestal gaat over de volgende typen verzuimen:

1. Onbevoegd handelen⁹
2. Ontbroken van een redelijke vermoeden
3. Nalaten verdachte te wijzen op zijn recht op rechtsbijstand
4. Gebrekkige verslaglegging
5. Nalaten verdachte te wijzen op zijn zwijgrecht
6. Overtreding van de Ambtsinstructie

Naast en aanvullend op het jurisprudentieonderzoek hebben de onderzoekers interviews afgenomen bij verbalisanten die betrokken waren bij de strafzaken die uit het jurisprudentieonderzoek naar voren kwamen. Een belangrijke bevinding is dat verbalisanten behoefte hebben aan een terugkoppeling van geconstateerde vormverzuimen, maar dat die naar hun oordeel niet voldoende plaatsvindt in de praktijk. Zij willen graag leren van hun fouten en het in de toekomst (nog) beter doen. Het leereffect kan worden verbeterd indien een effectieve wijze van terugkoppeling wordt georganiseerd van de constatering van het vormverzuim door de rechter naar de betreffende medewerker. Om dit te realiseren en tegemoet te komen aan de wens vanuit de praktijk wordt nadere actie ondernomen door politie en OM. Een andere bevinding is dat men het soort vormverzuim (zoals onder meer te zien in de hierboven opgesomde top 6) vaak wat genuanceerder ziet en meer afhankelijk van de context waarin de politie moet opereren. Een voorbeeld van een reactie van een verbalisant bij het niet wijzen op het zwijgrecht van de verdachte is:

"Mijn collega en ik gingen af op een melding van een huiselijke twist. Wij belden aan. Er werd opengedaan door een man. Op dat moment had ik nog geen idee wat er aan de hand was en wat de rol van deze man was. Ik vroeg hem wat er gebeurd was en hij begon meteen te vertellen. Ik vind eigenlijk niet dat ik iets fout heb gedaan. Wat had ik op dat moment anders kunnen en moeten vragen? Je moet toch eerst peilen wat er aan de hand is, voordat je vervolgstappen zet? Ik zag hem op dat moment in ieder geval nog niet als een verdachte. Anders had ik hem wel de cautie gegeven. Het is een tamelijk grijs gebied. Er zijn ongetwijfeld situaties waarin de politie te lang wacht met het geven van een cautie, maar ik vind dit toch een ander geval."

Een voorzichtigte conclusie uit dit onderzoek is dat het aantal door de rechter geconstateerde vormverzuimen relatief laag is ten opzichte van het totaal aantal zaken. De soorten vormverzuim zijn divers van aard, evenals het soort delict waarbij het

⁸ Er is op voorhand geen reden om aan te nemen dat de beperking tot gepubliceerde uitspraken tot een niet-representatief beeld heeft geleid.

⁹ Het gaat hierbij onder meer om het binnentreden van een woning zonder machtiging of het vorderen van camerabeelden door de opsporingsambtenaar (verkeerde autoriteit).

Onderwerp
Advisering concept
wetsvoorstellen boeken 3 t/m 6
Wetboek van Strafvordering

Datum
31 juli 2018

Pagina
30 van 64

vormverzuim door de rechter is geconstateerd. Ten slotte hebben geïnterviewde verbaatsanten het gevoel dat (sommige) vormverzuimen niet zwart-wit zijn, maar genuanceerder en dat vanuit de praktijk de behoefte bestaat aan een terugkoppeling aan de betrokken medewerker bij een geconstateerd vormverzuim.

Intern toezicht

Zoals in mijn reactie op de Contourennota al is gebleken, ben ik van mening dat (naast extern toezicht) intern toezicht het geëigende middel is om kwaliteit te waarborgen en vormverzuimen te voorkomen. In dat kader is de lijn verantwoordelijk, waarbij zowel een belangrijke rol is weggelegd voor de direct leidinggevende als de hulpofficier van justitie. Wat laatstgenoemde betreft, is begin 2018 op basis van de 'Ontwikkelagenda Opsporing' het proces in gang gezet om hulpofficieren van justitie beter te positioneren in hun direct sturende rol op de kwaliteit van processen-verbaal en het werk van de medewerkers in het algemeen. Voorst bouw ik actief aan een kwaliteitsstelsel dat een bijdrage levert aan een verdere professionalisering van het vakmanschap. Daarnaast bestaan twee belangrijke vormen van intern toezicht die ik hierna nader toelicht.

- **Disciplinaire sancties**

Een strafvorderlijk vormverzuim kan tevens in tuchtrechtelijke zin gekwalificeerd worden als plichtsverzuim en aanleiding geven tot een disciplinaire sanctie. Jaarlijks wordt in enkele tientallen gevallen binnen de politie een disciplinaire sanctie opgelegd aan medewerkers wegens een vormverzuim in strafvorderlijke zin. Vaak komen het daaraan voorafgaande interne onderzoek en de disciplinaire sanctionering (veel) eerder tot een afronding dan de strafzaak waarin het vormverzuim werd geconstateerd. Bij de disciplinaire bestraffing wordt gestreefd naar een gepaste sanctie voor de politieambtenaar, maar uitdrukkelijk ook naar het leereffect. Van beide situaties geef ik een kort voorbeeld.

1. In februari 2018 werd door de rechter een vormverzuim vastgesteld, omdat het slachtoffer van een mishandeling enkele dagen na de aangifte een relatie kreeg met de betreffende hoofdagent. De betreffende hoofdagent participeerde tevens actief in het onderzoek. Dit leverde een vormverzuim op waardoor alle processen-verbaal waarbij deze hoofdagent betrokken was, werden uitgesloten van het bewijs. In het disciplinaire traject werd de betreffende hoofdagent reeds in juli 2013 ontslagen wegens het aangaan en niet melden van deze relatie.
2. In mei 2018 speelt een disciplinair onderzoek tegen een medewerker die disproportioneel geweld heeft gebruikt tegen een arrestant. Alle relevante omstandigheden van het geval afwegend, volgt op dit vormverzuim - in de vorm van het schorsen van een voorschrift als bedoeld in de Politiewet en/of Ambtsinstructie - een voorwaardelijk ontslag met een proeftijd van drie jaar, maar wordt betrokkene tevens een IBT-vaardigheidstrainingstraject opgelegd voor optimalisatie van het leereffect.

- **Klachtenprocedure**

De Algemene Wet Bestuursrecht kent een uitgebreide klachtenprocedure waarbij burgers kunnen klagen over vermoed niet-behoorlijk optreden van een politiemedewerker. Ervaringsgegevens leren de politie dat die procedure - inclusief de onafhankelijke klachtencommissie - als laagdrempelig wordt ervaren. Jaarlijks worden gemiddeld 10.000 klachten ingediend die betrekking hebben op de vier hoofdrubrieken: Geweld, Bevoegdheden, Politieoptreden en Dienstverlening en Service. De klachten die een vormverzuimcomponent in zich hebben¹⁰ doen zich voornamelijk voor bij de eerste drie rubrieken. De klachtenprocedure is gericht op herstel van het vertrouwen van de burger in de politie, op het uitgangspunt van 'hoor en wederhoor' en op het lerend effect van de organisatie. Voorbeelden van ontwikkelingen binnen de klachtenprocedure zijn

¹⁰ Dit zijn er vermoedelijk enkele honderden.

Onderwerp
Adviesring concept
wetsvoorstel en boeken 3 t/m 6
Wetboek van Strafvordering

Datum
31 juli 2018

Pagina
31 van 64

de ontwikkeling en lancering van de mogelijkheid tot het indienen van klachten op de politieapp en het project Leren van klachten.¹¹ Ten slotte kan de burger met zijn of haar klacht terecht bij de Nationale Ombudsman.

Extern toezicht

Naast het interne toezicht en het toezicht door het Openbaar Ministerie en de strafrechter, zijn meerdere vormen van extern toezicht te benoemen. Zo houdt de Inspectie Justitie en Veiligheid toezicht op het functioneren van de politie en de kwaliteit van politieopleidingen. De Inspectie heeft onder meer de kwaliteit van de opsporing door de politie onder de loep genomen, onderzoek gedaan naar het integriteitsbeleid bij de Dienst Bewaken en Beveiligen. Zij heeft ook meer incidentgericht onderzoek uitgevoerd, zoals het politieonderzoek in de Hoonse zedenzaak.¹² Daarnaast gebeurt het niet zelden dat externe audits worden uitgevoerd en (externe) commissies in het leven worden geroepen die een oordeel vellen over (het optreden van) de politie. Denk hierbij onder meer aan de Commissie Hoekstra inzake de moord op Els Borst en de commissie Posthumus naar aanleiding van de Schiedammer parkmoord. De uitkomsten van dergelijke commissies leiden vaak tot aanscherping of wijziging van werkwijzen en protocollen.

Interne verbetertrajecten

Op het snijvlak van intern en extern toezicht bestaat het Kwaliteitsstelsel OM-politie, waarbij onder meer zogenoemde kwaliteitsduo's (een parketsecretaris van het OM en een politiemedewerker) samen zorgdragen voor de kwaliteit van het schriftelijk werk, het voorkomen van 'rework' en hiermee het voorkomen van (toekomstige) vormverzuimen. Daarnaast bestaan verschillende interne verbetertrajecten die (mede) tot doel hebben onrechtmatig handelen (in de toekomst) te voorkomen. Door deze verbetertrajecten en het terugkoppelen van geconstateerde (en soms gesanctioneerde) vormverzuimen, wordt getracht een optimaal leereffect te bereiken. Ik geef graag een drietal voorbeelden.

▪ Opleiding en educatie

De politie organiseert jaarlijks een Landelijke Jurisprudentiedag¹³ en de Politieacademie verschaft maandelijks een selectie van de rechterlijke uitspraken (waaronder ook uitspraken waarin sprake is van een vormverzuim) aan ruim 7.500¹⁴ politieagenten die zich daarvoor zelf hebben aangemeld. Daarnaast wordt in de organisatie gewerkt met (door de Politieacademie ontworpen en steeds geactualiseerde) 'Profchecks' die (cyclisch) worden gevolgd door mijn medewerkers, door middel van maatwerk (voornamelijk) op de gebieden die voor hen relevant zijn.

• Protocollen

Een voorbeeld van een nieuw protocol is de reactie op geconstateerde vormverzuimen rondom 'geheimhoudergesprekken' die over de tap komen. Als gevolg hiervan zijn interne processen en procedures aangepast. Sinds 2015 wordt gewerkt conform een nieuw nationaal tapprotocol en de zogenoemde 'spelregels spraaktap'. Hierin wordt voorgeschreven hoe om te gaan met geheimhoudercommunicatie in de tap. In de tapkamer is het systeem van nummerherkenning gebouwd, waardoor de toegang tot de gesprekken wordt geblokkeerd van de door advocaten opgegeven nummers en deze na afronding worden gewist.

¹¹ <https://www.politie.nl/binaries/content/assets/politie/jaarverslag/2017/jaarverantwoording-2017.pdf>.

¹² <https://www.inspectie-jerv.nl/toezichtgebieden/p/politie/nieuws> (geraadpleegd op 4 juli 2018).

¹³ Met een jaarlijkse bijdrage van raadshere Buruma, een advocaat-generaal en een advocaat.

¹⁴ Per juli 2018. In februari 2016 stond de teller nog op 1000.

Onderwerp

Advisering concept
wetsvoorstellen boeken 3 t/m 8
Wetboek van Strafvordering

Datum

31 juli 2018

Pagina

32 van 84

- **Certificering**

Mede in reactie op een aantal zaken waarin de certificering van hulpofficieren van justitie niet op orde was, is medio 2016 een professionaliseringstraject met betrekking tot de hulpofficier van justitie ontwikkeld. Daarbij heeft een herziening plaatsgevonden van het onderwijs en wordt - na de basisopleiding - gewerkt met een puntensysteem voor permanente educatie. Dit puntensysteem waarborgt dat de hulpofficieren van justitie hun kennis op peil houden en (daardoor) gecertificeerd blijven.

Conclusie

Zoals uit mijn reactie op de Contourennota in 2015 al bleek, ben ik van mening dat het waken over de handhaving en uitvoering van wettelijke voorschriften primair behoort te liggen bij de verschillende organisaties in de strafrechtketen. In de huidige praktijk bestaan reeds verschillende vormen van (intern en extern) toezicht. Ik kan mij nog altijd goed vinden in de lijn van de Hoge Raad, die heeft gezorgd voor rust op dit dossier en aandacht voor het handelen van de verdachte/dader, in plaats van het handelen door de overheid. Ik adviseer voorts de constatering van het vormverzuim in het wetboek op te nemen. De verschillende interne en externe verbodstrajecten beginnen daarnaast hun vruchten af te werpen. De voorgestelde verruiming van artikel 359a Sv en het imperatieve karakter ervan, leidt er naar verwachting toe dat veel zittingslijd gemoeid zal zijn met verwerpen over onrechtmatig handelen. Nu de aandacht hierbij zal komen te liggen op het overheidsoptreden in plaats van het handelen van de verdachte, is mijn inschatting dat het voorstel maatschappelijk op weinig steun zal kunnen rekenen. De voorgestelde regeling acht ik ook vanuit het belang van het slachtoffer ongewenst. Zowel bij een verwachte geringe, dan wel een aanzienlijke wijziging, is mijn advies de regeling te heroverwegen.

Verschijningsplicht verdachten

Op grond van het huidige Wetboek van Strafvordering heeft de verdachte wel het recht, maar niet de plicht om bij de uitspraak van de rechter aanwezig te zijn. Met het voorliggende conceptwetsvoorstel wordt beoogd hierin verandering te brengen, door te bepalen dat de rechter kan bevelen dat de verdachte bij de uitspraak zal verschijnen (artikel 4.2.4, 11.3, derde lid). De uitspraak van het vonnis is het eerste moment waarop de rechter (bij een veroordeling) blijf kan geven van de (maatschappelijke) afkeuring van de normschending. Door de introductie van de bevoegdheid de aanwezigheid van de verdachte bij het uitspreken van het vonnis te bevelen, komt u tegemoet aan kritiek vanuit de praktijk en de literatuur dat een dergelijke bevoegdheid voor de rechter momenteel niet bestaat. Uw verwachting is dat de rechter voornamelijk gebruik zal maken van deze bevoegdheid in de wat zwaardere zaken of zaken die een belangrijke maatschappelijke impact hebben. Het is voorstelbaar dat rechters niet zelden de behoefte voelen de uitspraak in aanwezigheid van de verdachte te doen. U geeft terecht aan dat het bevel medebrenging goed uitvoerbaar is indien de verdachte gedetineerd zit; dan kan hij of zij immers vervoerd worden door de Dienst Vervoer en Ondersteuning. Dit ligt gecompliceerder indien de verdachte op vrije voeten is. U geeft aan dat de politie dan de instantie is die het bevel medebrenging ten uitvoer moet brengen. Afhankelijk van het gebruik van de bevoegdheid door de rechterlijke macht, kan dit in potentie leiden tot een werklasterzwaring voor de politie. In de effectenparagraaf wordt gesproken over een eventuele beperkte werklastername voor de politie, afhankelijk van het gebruik van de bevoegdheid door de rechter. Als de effecten in termen van werklasten beperkt blijven kan ik mij in het voorstel vinden.

In artikel 4.2.1.1a wordt een wettelijke verschijningsplicht geïntroduceerd voor de verdachte die zich in voorlopige hechtenis bevindt en die wordt verdacht van zware gewelds- of zedenmisdrijven. Deze regeling beperkt zich dus tot verdachten die in voorlopige hechtenis zitten en dat vind ik een juiste keuze, ondanks het gegeven dat (bepaalde) verdachten van zedendelicten tijdens de berechting vaak alweer op vrije voeten zijn. Uitbreiding van de verschijningsplicht tot verdachten die zich niet meer in voorlopige hechtenis bevinden (en dus vrij zijn) wordt niet beoogd en zou ook

Onderwerp

Adviesring concept
wetsvoorstellen boeken 3 t/m 8
Wetboek van Strafvordering

Datum

31 juli 2018

Pagina

33 van 84

onevenredig grote effecten hebben op de politie. Het opsporen, aanhouden en overbrengen van verdachten wier aanwezigheid gewenst is, zou een te grote weerslag hebben op de toch al schaarse inzet van politiecapaciteit. Onder de voorwaarde dat deze verplichting beperkt blijft tot gedetineerde verdachten, adviseer ik positief.

Ten slotte adviseer ik u in de memorie van toelichting nader in te gaan op niet-meewerkende verdachten. Acht u het bijvoorbeeld proportioneel dat (gepast) geweld wordt gebruikt om het bevel medebrenging van de rechter te effectueren? Ik voorzie namelijk dergelijke situaties in de (politie)praktijk en geef mijn medewerkers waar mogelijk graag een duidelijk handelingsperspectief mee.

Onderwerp
Advisering concept
wetsvoorstellen boeken 3 t/m 6
Wetboek van Strafvordering

Datum
31 juli 2018

Pagina
34 van 64

Boek 5 – Rechtsmiddelen

De voorstellen in Boek 5 zijn voor de politie minder relevant en geven mij ook overigens geen aanleiding tot het maken van opmerkingen.

Boek 6 – Bijzondere regelingen

Hoofdstuk 1. Voorzieningen vanwege de persoon van de verdachte

Titel 1.1 Jeugdigen en jongvolwassenen

Bijzondere aandacht voor de jeugdige verdachte

Ter voorkoming en bestrijding van de jeugdcriminaliteit verricht de politie dagelijks uiteenlopende interventies, waarbij gericht strafrechtelijk optreden nodig kan zijn. Voor de jeugdige is de politie vaak het eerste contact in de jeugdstrafrechtketen. Deze categorie verdachten neemt daardoor een bijzondere positie in binnen het strafprocesrecht. In omvang ging het in 2017 om circa 20.000 aangehouden verdachten jonger dan 18 jaar (en circa 55.000 jonger dan 24 jaar).¹⁵ Het betreft een aanzienlijk aandeel van het totaal aantal verdachten. Binnen de categorie jeugdige verdachten is sprake van een breed scala aan vormen en ernst van criminaliteit.

De meeste jongeren die een eerste strafbaar feit begaan, krijgen een reprimande of worden naar Halt verwezen. Een groot deel van de overige jeugdstrafzaken wordt afgehandeld via ZSM. De politie heeft bijzondere aandacht voor de jeugdige verdachte, bij wie vaak specifieke kwetsbaarheden een rol spelen die verband houden met de minderjarigheid of een nog beperkte ontwikkeling van jeugdigen en jongvolwassenen.¹⁶ Niet onbelangrijk is dat een groot deel van de jeugdige verdachten behoort tot de kwetsbare groep van licht verstandelijk beperkte personen. Zorgvuldigheid is daarom essentieel, terwijl tegelijkertijd ook een voortvarende afhandeling van de strafzaak veelal juist in het belang van de jeugdige verdachte is.¹⁷

Tegelijk is duidelijk dat jeugdigen en jongvolwassenen tussen 12 en 24 jaar in toenemende mate ook verdachte zijn van zeer ernstige misdrijven, al dan niet deelnemend in georganiseerd verband, met niet zelden grote gevolgen voor slachtoffers. Het belang van de opsporing brengt dan ook met zich mee dat dit onvermijdelijk gevolgen moet hebben voor het zijn van verdachte, jeugdige of niet. Binnen dit spanningsveld dient de politie telkens een zorgvuldige afweging te maken.

Het voorliggend wetsvoorstel beoogt mede op grond van internationale verdragen op enkele onderdelen ten opzichte van de huidige bepalingen een versterking van de processuele rechten van de jeugdige en jongvolwassene verdachte toe te kennen. Het strafvorderlijk stelsel is in Nederland al ingebed in een breder (wettelijk) instrumentarium, met mede als doel een zo adequaat mogelijke bejegening van de minderjarige die in aanraking is gekomen met het strafrecht. De politie is ook beleidsmatig nauw betrokken bij deze ketenbrede meer herstelgerichte aanpak, die ook door de betrokkenheid van de minderjarige zelf en civielrechtelijke maatregelen voor de jeugdige verdachte toekomstperspectief biedt. De inrichting van strafvorderlijke regelgeving die de politie regelruimte biedt, kan aan die ontwikkeling verder bijdragen.

¹⁵ Bron: Bureau Management Informatie van de Korpsstaf van de politie.

¹⁶ Zie in die zin ook de rechtspraak, zoals: EHRM 30 mei 2013, 35985/09 Martin / Estland, r.o. 92

¹⁷ TK 2016–2017, 29279, nr. 389, Brief Staatssecretaris JenV van 28 juni 2017 over de doorblootijden in het jeugdstrafrecht.

Onderwerp
Advies nr. 2017-00001
wetsvoorstellen boeken 3 t/m 8
Wetboek van Strafvordering

Datum
31 juli 2018

Pagina
35 van 64

In dit verband zijn ook de ontwikkelingen in ons omringende landen interessant. Zo heeft de Vlaamse regering recent een samenhangend aangepast 'Voorontwerp voor een decreet betreffende het jeugddelinquentierecht ingediend',¹⁸

Ik zal in dit advies ingaan op de inhoud van een aantal voorgestelde nieuwe regelingen, ontbrekende bepalingen en de gevolgen daarvan voor de politie. Daarbij ga ik in het bijzonder in op de regeling van de positie van de ouder, de zogeheten 12-minners, het ophouden voor onderzoek en in verzekering stellen op elke geschikte locatie, alsmede op de financiële consequenties en administratieve lasten. Ik sluit af met een conclusie.

In algemene zin merk ik nog het volgende op: er is in het conceptwetsvoorstel gekozen voor een ordening met een op zichzelf heldere indeling van de titel, waarbij voor de leeftijd van de verdachte en daarmee het toepassingsbereik van de titel aansluiting wordt gezocht bij de pleegdatum. Uit de wetsartikelen zelf wordt echter niet op voorhand duidelijk welke categorie verdachte voor ogen staat; dit kan de lezer slechts begrijpen indien tevens de afdelingstitel in het achterhoofd wordt gehouden. Deze opzet komt de leesbaarheid niet ten goede.

In het conceptwetsvoorstel zijn verder ook nog niet verdisconteerd de voorgenomen wetswijzigingen op grond van het recent in consultatie gegeven conceptwetsvoorstel waarmee Richtlijn 2016/800/EU (kinderen in het strafproces)¹⁹ wordt geïmplementeerd - verder te noemen: conceptwetsvoorstel Richtlijn 2016-800. Dit maakt dat bij lezing niet eenvoudig een overzicht wordt verkregen van de beoogde wijzigingen ten opzichte van die - tevens nog vast te stellen - wet. Het advies is om in de memorie van toelichting daaraan alsnog aandacht te besteden.

De ouderlijke betrokkenheid

Toegang, afstand en beklag

Bij de voorgestelde algemene bepalingen in het conceptwetsvoorstel is opgenomen, dat de ouder in de gelegenheid wordt gesteld de verdachte bij te staan (artikel 6.1.1.1.3). De conceptmemorie van toelichting benadrukt dat, als het gaat om de procesrol van de raadsman enerzijds en de ouder of voogd van de minderjarige anderzijds, deze laatste kan voorzien in de emotionele ondersteuning of als bron van informatie over de jeugdige.

In het tweede lid wordt een duidelijke begrenzing opgenomen waarmee de verhorend opsporingsambtenaar in voorkomend geval het belang van de minderjarige ten opzichte van het belang van de ouder kan laten prevaleren. Dit biedt een duidelijke wettelijke grondslag om het recht van de ouder, om in de gelegenheid te worden gesteld de minderjarige verdachte bij te staan, te begrenzen. De politiepraktijk wordt immers menigmaal geconfronteerd met de situatie dat de opgeroepen ouder niet reageert of dat deze in het geheel niet wenst te verschijnen. Ook komt de situatie voor dat de minderjarige verdachte op goede gronden geen toegang van de ouder wenst. In de conceptmemorie van toelichting (p. 12) wordt nadrukkelijk stilgestaan bij die situaties, waarin het belang van de minderjarige zich ertegen verzet dat aan het recht op bijstand van de ouder volledig uitvoerig wordt gegeven. Ik acht dit positief.

¹⁸ Dit Voorontwerp voor een decreet betreffende het jeugddelinquentierecht, VR 2017 1407 DOC.0759/2TER is in december 2017 bij de Vlaamse Raad van State ingediend; zie: <https://sociaal.net/analyse-kl/Vlaanderen-bouwt-jeugddelinquentierecht/>.

¹⁹ Wijziging van het Wetboek van Strafvordering en de Overleveringswet ter implementatie van richtlijn nr. 2016/800/EU van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2016 betreffende procedurele waarborgen voor kinderen die verdachte of beklaagde zijn in een strafprocedure (PbEU L 132).

Onderwerp
 Adviesring concept
 wetsvoorstellen boeken 3 t/m 6
 Wetboek van Strafvordering

Datum
 31 juli 2018

Pagina
 36 van 64

In het daarop volgende artikel 6.1.1.1.4 wordt bepaald dat de bevoegdheid tot het afleggen van een verklaring van afstand of het doen van beklaag slechts kan geschieden door de ouder van een minderjarige. In de conceptmemorie van toelichting wordt echter niet uitdrukkelijk ingegaan op de situatie dat de ouder voor het doen van een verklaring van afstand onvindbaar is (vergelijk in dit verband de voorgestelde bepalingen in afd. 7.2.4 van Boek 2 en artikel 6.4.2.1). Dan kan echter een bijzondere patstelling ontstaan. Als de verdachte aanwezig is en zelf afstand wil (kunnen) doen of beklaag wil doen, kan deze dit recht niet zelf (doen) uitoefenen. In dit verband kan ook worden verwezen naar wat in de conceptmemorie van toelichting aan het slot van paragraaf 2.1.3.2 (p. 12) is overwogen over het recht op toegang bij het verhoor. Ik adviseer u voor de afwikkeling van het beslag ook voor deze situatie in de praktijk in de memorie van toelichting verduidelijking te bieden.

Vervolgens wordt in het voorgestelde eerste lid van artikel 6.1.1.1.5 de algemene bepaling, die verplicht de ouder in de gelegenheid te stellen bijstand te verlenen, uitgebreid met een verplichting de ouder of andere vertrouwenspersoon toegang te verlenen tot het (politie)verhoor. Ook hier is positief dat in de wet is vastgelegd dat deze verplichting voor de verhorend opsporingsambtenaar niet van toepassing is, indien het belang van het onderzoek zich daarop verzet.

In het voorgestelde artikel wordt, naast de verplichting om de ouder toegang te verlenen, ook de verplichting voorgesteld om hem of haar in de gelegenheid te stellen het woord te voeren. Daarover merk ik het volgende op.

Het woord voeren

In het huidige recht heeft de ouder of vertrouwenspersoon in beginsel al het recht bij het politieverhoor van de minderjarige verdachte te worden toegelaten. In het recent in consultatie gegeven conceptwetsvoorstel Richtlijn 2016-800 wordt voorgesteld in de wet vast te leggen dat de minderjarige verdachte het recht heeft te worden vergezeld door de ouders of voogd of door een andere door de jeugdige aangewezen geschikte volwassene. De toegang kan in dat conceptwetsvoorstel worden geweigerd in het belang van de minderjarige verdachte en indien het belang van het onderzoek zich tegen de aanwezigheid van de ouder verzet.

De wettelijke rol van de ouder (en de vertrouwenspersoon) tot het verlenen van bijstand bij het politieverhoor wordt nu in het onderhavige conceptwetsvoorstel vormgegeven in een afzonderlijk artikel 6.1.1.1.5. Naast het recht op toegang tot het verhoor wordt daarin nu voorgesteld, dat de aanwezige ouder - anders dan thans of in eerder genoemd conceptwetsvoorstel Richtlijn 2016 - 800 - ook in de gelegenheid wordt gesteld (zelfstandig) *het woord te voeren*. De conceptmemorie van toelichting benoemt ook als uitgangspunt dat de verschenen ouder of vertrouwenspersoon wordt gehoord (p.11). Dit voorstel voorziet daarmee in een geheel nieuwe normering van de ouderlijke betrokkenheid bij het politieverhoor, waarbij ook in geval van een aanwezige raadsman een verdedigende rol van de ouder niet wordt uitgesloten.

Onder het huidige recht is de ouder of vertrouwenspersoon niet gerechtigd het woord te voeren. Op grond van de Beleidsbrief van het College van procureurs-generaal van 1 maart 2017²⁰ heeft de ouder of vertrouwenspersoon het recht bij het politieverhoor te worden toegelaten. Uitdrukkelijk is daarin bepaald dat geen eigen (zelfstandig) recht bestaat op het bijwonen van het politieverhoor. Hij of zij mag slechts aanwezig zijn, geen contact met de verdachte maken en het verhoor niet onderbreken of verstoren.

²⁰ Beleidsbrief van het College van procureurs-generaal van 1 maart 2017 inzake bijstand door vertrouwenspersoon bij verhoor minderjarige en procedure bij afstand verhoorbijstand door minderjarige, Stcrt 1 maart 2017, nr 12009.

Onderwerp

Advisering concept
wetsvoorstel en boekje 3 t/m 6
Wetboek van Strafvordering

Datum

31 juli 2018

Pagina

37 van 84

Het van het huidige recht afwijkende voorstel strookt ook niet met de in uw Contourennota Modernisering Wetboek van Strafvordering (p.126) uitgezette lijn, waarin enkel werd aangekondigd te voorzien in een regeling waarin de opsporingsambtenaar - in aansluiting op de bedoelde regeling in de getuigenfiche - ook aan de ouder bijzondere toegang tot een verhoor kan verlenen.

Het is te voorzien dat bij de uitoefening van dit voorgestelde, nieuwe en zelfstandige recht van de ouder het woord te voeren tijdens het politieverhoor, zowel de raadsman als de ouder een verdedigende rol gaan innemen. Daarbij kan een voor de jeugdige verdachte verwarrend - en zelfs potentieel conflicterend - optreden ontstaan tussen de aanwezige personen. De ouder kan in veel gevallen zich zelfstandig willen betrekken in het verhoor, ingaan op de geuite verdenkingen en op de wijze van bejegening. Gevolg is dat de opsporingsambtenaar menigmaal - al dan niet tussen de aanwezigen onderling - zal dienen te interveniëren. De grondslag voor het ingrijpen van de verhorend opsporingsambtenaar dient dan in het voorgestelde stelsel naar ik begrijp te worden gevonden in het algemene voorbehoud van het tweede lid van artikel 6.1.1.1.3. Daarin is opgenomen dat van bepalingen over de ouder, in het belang van de minderjarige kan worden afgeweken.

In de praktijk is in ieder geval te voorzien dat de ouder of andere vertrouwenspersoon daadwerkelijk gebruik maakt van het recht het woord te voeren. Tevens is een mogelijk gevolg van de voorgestelde regeling dat het politieverhoor van de verdachte verder in tijdsduur zal worden verlengd, in gevallen waarin niet het kind maar de ouder tijdens het verhoor een tolk nodig heeft. Naar verwachting zal deze wijziging in de dagelijkse praktijk betekenen dat de politieverhoren bij jeugdige verdachten meer tijd gaan vergen.

Ik adviseer u daarom een duidelijkere afbakening in de wet en memorie van toelichting op te nemen voor de rol van de ouder (en de vertrouwenspersoon) en in het bijzonder in relatie tot welke onderwerpen deze rol in aanwezigheid van een raadsman vervuld kan worden. Het is immers niet de bedoeling dat de ouder bevoegd is tot interveniëren in het verhoor, zoals over de invulling van de rol van de raadsman bij verhoor al is vastgelegd in het Besluit inrichting en orde politieverhoor. De centrale rol voor de ouder zal naar mijn mening dienen te zijn het verlenen van emotionele bijstand aan de verdachte, zoals de conceptmemorie van toelichting dit al op bijvoorbeeld p.10 beschrijft en daarbij spreekt van maatwerk: 'van geval tot geval zal moeten worden vastgesteld of de minderjarige aan emotionele bijstand van de ouder behoefte heeft en of de ouder deze kan bieden'.

Verder vraag ik daarbij bijzondere aandacht voor de positie van de opsporingsambtenaar. Hij of zij dient bij een onevenredige procesdrukke - tijdens het ophouden en tijdens een in verzekeringstelling komen niet zelden meerdere deskundigen en hulpverleners langs - voldoende armslag te hebben om in voorkomend geval ook het moment van toegang van de ouder te kunnen blijven bepalen in het belang van het kind: 'nu even niet, maar straks (concreet) wel'. Ook indien de ouder zodanig verlaat is dat de belangen van het kind worden geschaad, dient de verhorend opsporingsambtenaar het verhoor te kunnen aanvangen.

Verder is belangrijk dat ook het belang van het onderzoek zich kan verzetten tegen het - na aanvankelijk toegang te hebben verleend - nog langer het woord laten voeren door de ouder of andere vertrouwenspersoon. De opzet van het artikelid is in dat opzicht nog onvoldoende duidelijk, omdat het voorbehoud slechts indirect kan worden afgeleid uit de eerste zin van het artikelid, dat ziet op de verplichting toegang te verlenen en het belang van het kind.

Mijn advies is daarom het wetsvoorstel en de memorie van toelichting in genoemde zin aan te passen en te verduidelijken, inclusief de voorwaarde dat het belang van het onderzoek zich daartegen kan verzetten. Daarbij kunnen genoemde voorbeelden in de

Onderwerp
Adviesring concept
wetsvoorstellen boeken 3 t/m 6
Wetboek van Strafvordering

Datum
31 juli 2018

Pagina
38 van 31

memorie van toelichting worden opgenomen. Op deze wijze wordt verduidelijkt dat dergelijke maatregelen noodzakelijk kunnen zijn, zowel in het belang van het onderzoek als ter voorkoming van onnodige druk op en van emotionele en psychische belasting van de verdachte.

De invoering van de voorgestelde verplichting om de ouder (of andere vertrouwenspersoon) tijdens het politieverhoor het woord te laten voeren, leidt voor de politie in kwantitatieve zin tenminste tot een middelgrote structurele werklasttoename. Daarbij maak ik een uitdrukkelijk voorbehoud voor de te verwachten facilitaire consequenties, als het gaat om de voldoende omvang en inrichting van bestaande verhoorruimten. Onbekend is namelijk of door het opnemen van een nieuw recht van de ouder om het woord te voeren, in veel meer gevallen dan thans gebruik wordt gemaakt van het recht op toegang. Tegen deze achtergrond is het nu nog niet mogelijk gevolgen van dit aspect in beeld te brengen.

Vertrouwenspersoon

In het conceptwetsvoorstel Richtlijn (EU) 2016-800 werd qua terminologie gekozen voor de andere geschikte, aangewezen volwassene. Niet duidelijk is wat de reden is dat in het voorliggende voorstel een daarvan afwijkende term 'andere vertrouwenspersoon' wordt gehanteerd. Mijn advies is de afweging te verduidelijken en in de memorie van toelichting daarbij nadrukkelijk op te nemen dat het onverminderd een moordenaarlike persoon dient te zijn die door de verdachte wordt aangewezen en die evident niet betrokken is bij het strafbare feit. Verder adviseer ik in dit verband de algemene bepalingen aan te passen, nu immers ook van bepalingen over de vertrouwenspersoon (bij het verhoor) in het belang van de minderjarige en in het belang van het onderzoek moet kunnen worden afgeweken.

Audiovisuele registratie

In het eerdere conceptwetsvoorstel tot implementatie van de Richtlijn (EU) 2016-800 is gekozen de nagenoeg huidige praktijk in de wet te codificeren, door in het voorgenomen artikel 488ac een heldere normering op te nemen voor de gevallen waarin bij het politieverhoor de bevoegdheid bestaat van de opsporingsambtenaar tot audiovisuele registratie: 'Een verhoor door een opsporingsambtenaar kan audiovisueel worden geregistreerd indien de bijzondere ernst van het misdrijf waarvan de jeugdige wordt verdacht of de persoonlijkheid van de jeugdige hiertoe aanleiding geeft'.

In het nu voorgestelde tweede lid van artikel 6.1.1.1.5 is opgenomen, dat in bij algemene maatregel van bestuur te bepalen gevallen het verhoor audiovisueel wordt geregistreerd. Ik adviseer u echter om bij uw heroverweging, zowel de bevoegdheid als de normering van het genoemde voorgestelde artikel 488ac uit het conceptwetsvoorstel Richtlijn (EU) 2016-800, ook in onderhavig wetsvoorstel op te nemen. Het biedt immers een heldere in de wet zelf opgenomen normering, waarin met toekomstbestendige wetgeving voor de opsporing voldoende ruimte kan worden gelaten om in te spelen op technische ontwikkelingen.

Het voorstel sluit voor de vormgeving als *bevoegdheid* voor registratie aan bij de recent in afzonderlijke consultatie gegeven titel 10.4 van Boek 1, over het toepassen van *videoconferentie* bij het politieverhoor. Daarin zijn algemene bepalingen opgenomen ten aanzien van alle verdachten. Het advies is om in de memorie van toelichting bij het voorgestelde tweede lid van artikel 6.1.1.1.5 te verduidelijken hoe het zich tot genoemde titel 10.4 verhoudt in relatie tot de bijzondere aspecten en belangen, die gedoend zijn met de audiovisuele registratie van de jeugdige verdachte.

De voorgestelde normering sluit ook aan bij het in uw aanbiedingsbrief weergegeven centrale uitgangspunt, dat waar mogelijk in het wetboek open normen worden gehanteerd, indien ruimte kan worden gelaten aan de opsporingspraktijk. Zoals ik in

Onderwerp
Adviesring concept
wetsvoorstellen boeken 3 t/m 6
Wetboek van Strafvordering

Datum
31 juli 2018

Pagina
39 van 64

mijn consultatieadvies van 1 april 2015 op de Contourennota Modernisering Wetboek van Strafvordering al opmerkte, zal een in te dienen wetsvoorstel, waarbij als gevolg van een verplichte registratie de reikwijdte ten opzichte van het huidige recht – conform het voorgestelde artikel 6.1.1.1.5 in een nadere algemene maatregel van bestuur – wordt uitgebreid tot veel lichtere vergrijpen, wel leiden tot knelpunten in de uitvoering en tot forse bedrijfsvoeringconsequenties.

Tot slot verzoek ik u in de memorie van toelichting aandacht te geven aan het volgende. Een opsporingsambtenaar kan bij de beoordeling of sprake is van een geval *waarin* een registratie is aangewezen, niet zelf een deskundige zijn om vast te stellen of sprake is van specifieke kwetsbaarheid bij de verdachte. De politiepraktijk is gebaat bij een werkzame regeling die uitgaat van voor de politie redelijkerwijs kenbare omstandigheden waarin contact wordt gelegd met een jeugdige verdachte.

Verdachten jonger dan 12 jaar

Ontbrekende bevoegdheden

Voor de zogeheten 12-minners handhaaft het wetsvoorstel in artikel 6.1.1.2.2 het uitgangspunt dat ten aanzien van die verdachten een limitatief aantal dwangmiddelen en andere bevoegdheden kan worden toegepast. Inherent aan een systematiek van limitatieve bevoegdheden is dat een beperkte reikwijdte van het samenstel van opsporingsbevoegdheden beschikbaar is, zoals in het voorstel gekozen. Een voldoende passend instrumentarium is noodzakelijk om te achterhalen wat de (mate van) betrokkenheid is van iedere verdachte van een strafbaar feit. Zeker bij het opsporen van ernstige strafbare feiten bestaat een significant belang van het slachtoffer bij het oplossen van een zaak. Ook het mogelijk uitsluiten van een verdachte kan daarbij relevant zijn. Verder kunnen ook de opsporingsmogelijkheden van strafbare feiten gepleegd door wel vervolgbare (mede)verdachten ernstig worden belemmerd, indien bepaalde onderzoekshandelingen ten aanzien van een bij het strafbaar feit betrokken 12-minner in de hoedanigheid van verdachte niet kunnen worden uitgeoefend.

Het wetsvoorstel bevestigt dat ook de persoon ten aanzien van wie uit feiten en omstandigheden een redelijk vermoeden voortvloeit en die ten tijde van het strafbare feit beneden de leeftijd van twaalf jaar was een *verdachte* is: zij het in de zin van de afdeling 6.1.1.2.

Mijn advies is, geleid op de uiterst kwetsbare positie van deze groep verdachten, in de memorie van toelichting te verduidelijken welke verplichtingen en daaraan verbonden rechtsgevolgen gelden, indien eerst *later in het strafproces* blijkt dat de verdachte jonger dan 12 jaar is. Bijzondere aandacht vragen verder ook zogeheten combizaken, waarbij zowel verdachten jonger dan 12 jaar als verdachten tussen 12 en 18 jaar (of ouder) betrokken zijn. Zolang sprake is van een verdenking jegens de verdachte jonger dan 12 jaar, kan bijvoorbeeld zijn of haar verklaring van groot belang zijn voor het (wel) vervolgen van een medeverdachte van 12 jaar en ouder. Het opsporingsonderzoek richt zich immers op de verdenking van gepleegde strafbare feiten.

Met het oog op het verrichten van opsporingsonderzoek naar strafbare feiten, dat als strafvorderlijk doel heeft dat de ware toedracht opgehelderd wordt, zijn in de limitatieve lijst van het voorgenomen artikel onderstaande belangrijke bevoegdheden niet opgenomen:

- artikel 1.4.1.8 (bevoegdheid tot identiteitsvaststelling, thans artikelen 27a en 27b Sv) en artikel 1.4.1.6 (bepalingen over verhoor, cautie en mededeling rechtsbijstand, zoals artikelen 27c en 29 Sv)

Onderwerp
 Advisering concept
 wetsvoorstellen: boeken 3 t/m 6
 Wetboek van Strafvordering

Datum
 31 juli 2018

Pagina
 40 van 64

- artikel 2.5.2.4 (iedere plaats betreden ter aanhouding van de verdachte, artikel 55 Sv) en artikel 2.5.2.5 (elke plaats doorzoeken ter aanhouding van de verdachte, artikel 55a Sv)
- artikel 2.6.5.2.1 (vingerafdrukken, gezichtsfoto's en handpalmafdrukken; artikel 55c Sv) en artikel 2.6.5.4.2 (artikel 61a, eerste lid, onderdeel b Sv); artikel 2.6.5.7.1 (DNA-onderzoek; artikelen 151a, 151b en 195a tot en met 195d) en artikel 2.6.5.6.1 (confrontatie; artikel 61a, eerste lid, onderdelen c, e en f), ter uitsluiting van de jeugdige als (mede)verdachte en anderzijds met het oog op de belangen van het slachtoffer bij voortvarend opsporingsonderzoek
- artikel 2.7.2.2.6 (doorzoeken van een plaats, artikel 96c Sv), artikel 2.7.2.2.5 (doorzoeken van voertuigen, artikel 96b Sv) en andere steunbevoegdheden ter inbeslagneming
- artikel 2.7.4.1.1 (onderzoek aan / in elektronische gegevensdrager of geautomatiseerd werk, artikel 125i Sv); artikel 2.7.4.2.1 (netwerkzoeking, artikel 125j Sv); en artikel 2.8.2.4.1 (stelselmatig overnemen van persoonsgegevens uit publiek toegankelijke bronnen)

Zo is de laatst genoemde bevoegdheid van groot belang voor het onderzoeken van social media. Bij groepsdelicten, maar ook ten bate van een opsporingsonderzoek naar een strafbaar feit op het internet of in social media, moet een 'dreigtweet' op te sporen zijn, ook al is die verzonden door een 11-jarige. Ook al kan in dat geval geen vervolging volgen, het is van belang – mede voor het slachtoffer – om te kunnen achterhalen wie dat heeft gedaan. Voor de eerst genoemde bevoegdheid geldt, dat de opsporingsambtenaar de bevoegdheid dient te hebben om op grond van een identiteitsvaststelling te bepalen of sprake is van een verdachte in de categorie als bedoeld in het voorgestelde artikel 6.1.1.2.2.

De genoemde bepalingen over het verhoor, in het bijzonder de cautie en de rechtsbijstand zijn tevens relevant, omdat de verklaring van een verdachte onder de 12 jaar gevolgen kan hebben voor de bewijsvoering ten aanzien van medeverdachten die ouder zijn dan 12 jaar. Ook de zeer jeugdige verdachte dient zijn rechtspositie te kunnen bepalen. Belangrijk is in dit verband het gegeven dat binnen het strafproces afgelegde verklaringen voor de 12-minor gevolgen kan hebben, zoals ten aanzien van een hem op te leggen civiele maatregel.

Naar mijn mening wordt uit dit uitgebreide overzicht duidelijk dat er onvoldoende rechtvaardigingsgrond is om de opsporing deze bevoegdheden niet toe te kennen, indien sprake is van een jeugdige verdachte jonger dan 12 jaar.

Ik adviseer u daarom met klem de genoemde bevoegdheden en rechtswaarborgen alsnog in het wetsvoorstel op te nemen, dan wel te kiezen voor een wettelijk stelsel waarin alleen de strikt noodzakelijke uitgesloten bevoegdheden worden opgenomen.

Mededeling aan de jeugdhulpverlening

Tot slot is opvallend dat in het voorstel vervallen is de sinds 2016 in het huidige tweede lid van artikel 487 (slot) opgenomen wettelijke plicht van de hulpofficier van justitie tot verwijzing naar een gecertificeerde instelling als bedoeld in artikel 1.1 van de Jeugdwet.²¹ Het wordt uit de conceptmemorie van toelichting niet duidelijk wat de reden is dat deze bepaling niet in het wetsvoorstel wordt overgenomen. Een aanhouding wegens verdenking van een misdrijf kan immers een eerste signaal zijn voor het overwegen van passende interventies op vrijwillige basis of civielrechtelijk ingrijpen met de middelen die de bedoelde instelling ten dienste staan.

Ik adviseer u daarom ook deze huidige bepaling op te nemen in het voorgestelde artikel.

²¹ Zie in dit verband de artikelsgewijze memorie van toelichting onderdeel V, TK 2015/2016, 34159, nr. 4 en S:b 2016, 476.

Onderwerp
Advies en concept
wetsvoorstellen boeken 3 t/m 6
Wetboek van Strafvordering

Datum
31 juli 2018

Pagina
41 van 64

Verdachten van 12 tot 18 jaar

Plaats voor het ophouden voor onderzoek

In het conceptwetsvoorstel worden de bijzondere rechten die toekomen aan de jeugdige verdachte benadrukt. Opvallend is dat het huidige derde (en zesde) lid van artikel 493 Sv niet in deze titel over het jeugdstraiprocesrecht zijn overgenomen, zonder dat daarvan in de conceptmemorie van toelichting gewag wordt gemaakt.

Het huidige derde lid van artikel 493 Sv bepaalt dat tot het ondergaan 'van in verzekeringstelling of voorlopige hechtenis elke daartoe geschikte plaats kan worden aangewezen'. Verder is daarin opgenomen dat bij het bevel tot voorlopige hechtenis kan worden bepaald dat de verdachte gedurende de nacht in een inrichting als bedoeld in de Beginselenwet justitiële jeuginrichtingen, dan wel op een andere plaats als bedoeld in de eerste volzin verblijft en gedurende de dag in de gelegenheid wordt gesteld de inrichting of die plaats te verlaten. Het zesde lid biedt de grondslag de voorlopige hechtenis onder voorwaarden te schorsen.

Indien in deze titel voor jeugdige verdachten niet langer een afwijkende bepaling wordt voorgesteld, zijn op grond van de conceptmemorie van toelichting (p. 6) ook voor deze categorie verdachten de reguliere artikelen uit het wetboek die zien op de verdachte van toepassing. Daarover is het volgende opgenomen:

In Boek 2 van het gomoderniseerde Wetboek van Strafvordering is voor de in verzekeringstelling in het vierde lid van artikel 2.5.3.2.3 nu voorgesteld dat deze ten uitvoer wordt gelegd in een politiebureau. De conceptmemorie van toelichting van Boek 2 stelt dat daarmee het zesde lid van artikel 59 Sv inhoudelijk ongewijzigd zou zijn overgenomen. Uit de wetsgeschiedenis (1993) blijkt echter iets anders. De wetgever heeft uitdrukkelijk willen vastleggen dat niet alleen een huis van bewaring, maar ook een politiebureau bestemd is voor het ondergaan van de in verzekeringstelling, met verwijzing naar de eisen waaraan een politiebureau in deze moet voldoen. Met dit wetsartikel is nimmer beoogd een voorgeschreven plaats van in verzekeringstelling vast te leggen. Ook bij de totstandkoming van het derde lid van artikel 493 bevestigde de wetgever zelfs uitdrukkelijk dat door het opnemen van 'elke geschikte plaats' bijvoorbeeld het uitdrukkelijk opnemen van de woning van de verdachte niet langer nodig werd geoordeeld.²²

Duidelijk is dat beoogd is - mede in het licht van de ernst van de verdenking - als uitgangspunt te hanteren dat de voor de minderjarige verdachte lichtst passende maatregel wordt getroffen. Ik adviseer u dan ook het vierde lid van artikel 2.5.3.2.3 zodanig aan te passen dat voor jeugdige verdachten uitoefening van de bevoegdheden mogelijk blijft, zoals bedoeld in het derde en zesde lid van artikel 493.

Voor het ophouden voor onderzoek is in Boek 2 - evenals in het huidige artikel 56a Sv - met het voorgestelde artikel 2.5.3.1.1 geen plaats opgenomen waar dit ten uitvoer wordt gelegd. In het bijzonder bij jeugdige verdachten bestaat in de praktijk de behoefte aan een wettelijke mogelijkheid voor een andere geschikte locatie dan het politiebureau gedurende de ophoudperiode. Deze bevoegdheid is van groot belang voor het welzijn van de jeugdige verdachte. In orde van grootte verblijven thans naar verwachting tijdens het ophouden voor verhoor jaarlijks circa 6.000 van de aangehouden minderjarigen

²² Nota van Wijziging TK 1992/1993, 21225, nr. 12, p.6. Zie in dit verband ook over huisarrest en nachtsententie ook TK 1955/1956, 9994, nr. 1-2 p.5, TK 1989/1990, 21327, nr. 3, p. 43. TK 2008/2009, nr. 31915, nr. 3 p.22; en de in de literatuur genoemde woning van de bewaarstor als geschikte plaats (Rb. Almelo 18 mei 1932 (NJ 1933, p. 123).

Onderwerp
Advies- en concept
wetsvoorstellen boeken 3 t/m 6
Wetboek van Strafvordering

Datum
31 juli 2018

Pagina
42 van 64

gedurende de nachtelijke uren in een politiecel.²³ Voor het merendeel van de verdachten geldt dat de ernst van het feit en het noodzakelijk onderzoek het ophouden in de politiecel noodzakelijk maakt. Daaronder bevinden zich echter gevallen, waarin de politie vanuit de professionaliteit over onvoldoende instrumentarium beschikt om de lichtst passende maatregel te kunnen toepassen. Een voorbeeld kan de feitelijke situatie illustreren:

Sander wordt als 13-jarige verdachte van het plegen van een winkeldiefstal om 20.45 uur door de politie aangehouden en opgehouden voor onderzoek. Niet alleen kan niet direct die avond consultatiebijstand door een raadsman plaatsvinden, ook dienen door de opsporingsambtenaar nog camerabeelden te worden geïdentificeerd en uitgekeken. En er moet nog een getuige worden gehoord, voordat een verhoor kan plaatsvinden. Dit betekent dat Sander om die redenen voor onderzoek nader moet worden opgehouden in een politiecel. Hij heeft dit niet eerder meegemaakt. Zijn ouders thuis maken zich zorgen. De betrokken arrestantenverzorgers merken dat Sander het verblijf in een politiecel in de nachtelijke uren als heel belastend ervaart.

Indien in het wetsvoorstel wordt voorzien in de mogelijkheid dat het ophouden voor onderzoek in die periode onder voorwaarden ook bijvoorbeeld thuis bij zijn ouders kan plaatsvinden, kan worden vermeden dat de verdachte in genoemd voorbeeld de nacht doorbrengt in een politiecel. In een geval als dit is het juist in het belang van de minderjarige verdachte dat de ophoudperiode in de nacht op een andere geschikte plaats kan worden voortgezet. Overigens zijn ook bij verblijf op een andere geschikte plaats, indien noodzakelijk, bepaalde onderzoekshandelingen uit te voeren.

Bij de aanbieder van uw voorstellen voor een gemoderniseerd Wetboek van Strafvordering heeft u aangegeven dat voorzienbare ontwikkelingen in de maatschappij worden meegenomen. Met wat sinds de afgelopen decennia aan inzichten bekend is geworden over de impact van een verblijf in een politiecel op de jeugdige verdachte, dient de wetgeving in voldoende mate toekomstbestendig te zijn ingericht.

Om die redenen ben ik van mening dat een nieuw Wetboek van Strafvordering vanuit een voor de jeugdige verdachte zo min mogelijk schadelijke uitvoering, bij uitstek mogelijkheden moet bieden een jeugdige verdachte ook op een andere geschikte plaats te kunnen opgehouden voor onderzoek, respectievelijk in verzekering te stellen. Hoewel het uitgangspunt blijft dat ook de jeugdige verdachte in een politiecel wordt opgehouden voor onderzoek, doen zich in de dagelijkse praktijk ook gevallen voor waarin mede gelet op de relatief geringe ernst van het feit en de persoon van de verdachte, de jeugdige niet in een politiecel verblijft, maar ergens anders: bij zijn ouders thuis, bij familie, in een instelling.²⁴ Dit laat onverlet dat gedurende dit verblijf voorwaarden kunnen worden gesteld voor het toezicht. Ik verzoek u dan ook het conceptwetsvoorstel zodanig aan te passen, dat in het door de politie te hanteren instrumentarium deze uitvoering als lichtst passende maatregel op grond van het nieuwe Wetboek van Strafvordering wettelijk mogelijk wordt gemaakt.

²³ Bron Bureau management Informatie Korpsstaf. In de politieregistratiesystemen (BVH / BVI) stonden in 2017 5892 aangehouden minderjarigen geregistreerd, op basis van het aantal dagelijkse voorgeleidingen na 20.00 uur tot 06.00 uur.

²⁴ Dit standpunt wordt ook gedeeld door Defence for Children en de Vereniging van Nederlandse Jeugdrechtsadvocaten in het rapport 'De aanhouding en in verzekeringstelling van minderjarige en jongvolwassen verdachten. Een kindgerichte aanpak en alternatieven voor de politiecel', van 27 december 2017.

Onderwerp
Advisering concept
wetsvoorstel en boeken 3 t/m 6
Wetboek van Strafvordering

Datum
31 juli 2018

Pagina
43 van 84

Berichtgeving aan de Raad voor de Kinderbescherming

Tot slot blijkt uit de voorgestelde formulering van het derde lid van artikel 6.1.1.3.1.2a dat de huidige verplichting voor de officier van justitie tot het geven van bericht aan de Raad voor de Kinderbescherming, in het geval de verdachte in verzekering is gesteld of zich in voorlopige hechtenis bevindt (artikelen 490 eerste lid en 494 tweede lid Sv), wordt uitgebreid naar een verplichting bij iedere vrijheidsbeneming. De tekst luidt immers: 'indien de verdachte zijn vrijheid wordt ontnomen, geeft de bevoegde autoriteit hiervan zo spoedig mogelijk bericht aan de Raad, die zo spoedig mogelijk rapporteert'.

Deze tekstuele wijziging wordt in de conceptmemorie van toelichting niet nader toegelicht; mogelijk is dit ook niet als zodanig bedoeld. Indien toch een inhoudelijke wijziging is beoogd, zou het voorstel impliceren dat de Raad voor de Kinderbescherming in het vervolg bij iedere aangehouden minderjarige verdachte die wordt opgehouden voor onderzoek, daarvan in kennis dient te worden gesteld, door de opsporingsambtenaar of hulpofficier van justitie. Het wordt daarmee niet duidelijk wat dit na ontvangst van die melding betekent voor de verplichtingen en bevoegdheden van de Raad voor de Kinderbescherming. Indien ook daarin wijzigingen zouden zijn beoogd, zou dit voor de politie in theorie leiden tot een toename in de werkwijze en de uitvoeringslasten.

Ik adviseer u daarom de huidige regeling te handhaven en in de memorie van toelichting te verduidelijken.

Toepassing sanctierecht volwassenen

De conceptmemorie van toelichting benoemt de beoogde overheveling van bepalingen vanuit Titel VIII A van Boek I van het Wetboek van Strafrecht van strafvorderlijke aard (p. 16 en 17). In dat licht is het onduidelijk op welke grond in paragraaf 6.1.1.3.3 over de Berechting niet een bepaling is opgenomen die correspondeert met het bestaande artikel 77b Wetboek van Strafrecht. Daarin is de in de praktijk zeer relevante bevoegdheid van de rechter opgenomen, om een jeugdige die ten tijde van het feit al 16 jaar was niet een jeugdsanctie, maar een volwassensanctie op te kunnen leggen. Ik adviseer u in de memorie van toelichting bij deze titel 6.1 te verduidelijken of deze bepaling in het Wetboek van Strafrecht wordt gehandhaafd. Indien het voornemen bestaat tot overheveling van dit artikel naar het gemoderniseerd Wetboek van Strafvordering, adviseer ik u dit eveneens daarin op te nemen.

Conclusie

Alles op dit onderdeel overziend constateer ik dat met het voorstel voor de inrichting van een afzonderlijk jeugdstrafprocesrecht in het Wetboek van Strafvordering recht wordt gedaan aan de bijzondere positie van jeugdige en jongvolwassen verdachte. De wetstechnische vormgeving in categorieën vraagt daarbij nog aandacht. De versterking van de procesuele rechten van de jeugdige verdachte sluit aan bij de positie van deze groep verdachten en de aandacht die deze groep in maatschappelijk opzicht verdient bij het voor de politie beschikbare handelingsperspectief ter voorkoming en bestrijding van jeugdcriminaliteit.

Op een aantal onderdelen vraag ik u de voorstellen nader tegen het licht te houden en aan te passen of in heroverweging te nemen.

De wettelijke vormgeving van de zelfstandige positie van de ouder bij het politieverhoor heeft in de praktijk gevolgen voor de effectiviteit van de opsporing bij het politieverhoor, waarbij ik adviseer de rolafbakening in de wet en memorie van toelichting, in het bijzonder in relatie tot de aanwezige raadsman, duidelijker te markeren.

Als het gaat om de audiovisuele registratie van het politieverhoor van de jeugdige verdachte biedt het voornemen in een ander in consultatie gegeven conceptwetsvoorstel een beter perspectief. Daarbij zal de samenhang met het nog in

Onderwerp
Advies en concept
wetsvoorstellen boeken 3 t/m 6
Wetboek van Strafvordering

Datum
31 juli 2018

Pagina
44 van 64

consultatie te geven conceptwetsvoorstel voor aanpassing van Boek 1 in acht dienen te worden genomen.

Bij de bevoegdheden en rechtswaarborgen voor de jeugdige verdachten jonger dan 12 jaar geef ik het advies de voorgestelde opsomming op volledigheid nader tegen het licht te houden, gelet op het belang van de opsporing mede in relatie tot de positie van het slachtoffer van een strafbaar feit.

Tot slot wordt aandacht gevraagd voor een aantal bevoegdheden die in het voorstel worden gemist. Voor een aantal bestaande artikelen wordt uit het voorstel niet duidelijk of en op welke wijze deze terugkomen in het nieuwe Wetboek van Strafvordering. Genoemd is het bestaande artikel 77b Wetboek van Strafrecht dat de rechter de bevoegdheid verleent de jeugdige verdachte die ten tijde van het feit al zestien jaar is een volwassensanctie op te leggen. In het bijzonder valt ook op het huidige derde lid van art 493 Sv. Gelet op de bijzondere positie van de jeugdige verdachte, adviseer ik u het wetsvoorstel in de consistente lijn van dit artikel voor verzekeringstelling en voorlopige hechtenis aan te vullen, zodat ook het ophouden voor onderzoek in voorkomend geval op een geschikte plaats anders dan het politiebureau van een wettelijke waarborg wordt voorzien.

Titel 1.2. Personen met een psychische stoornis, een verstandelijke dan wel fysieke beperking of een ziekte

In het conceptwetsvoorstel wordt, overeenkomstig de Contourennota, voorgesteld de regeling van de huidige artikelen 16 en 509a tot en met 509b Sv te moderniseren, om zodoende de positie te versterken van verdachten die vanwege een psychische stoornis, verstandelijke dan wel fysieke beperking of een ziekte, minder goed in staat zijn de strafprocedure te begrijpen en er effectief aan deel te nemen. In aanvulling op de huidige regelingen is de nieuwe regeling ook van toepassing op personen die de leeftijd van achttien jaar nog niet 47 hebben bereikt en bevat deze een nieuw criterium, ingegeven door de jurisprudentie van het EHRM ten aanzien van artikel 6 van het EVRM (recht op een eerlijk proces) en de aanbeveling van de Europese Commissie. In de nieuwe regeling geldt als criterium dat een verdachte voldoende in staat moet kunnen zijn het proces tegen hem te begrijpen en hieraan deel te nemen. Indien dit niet het geval is, waarbij de oorzaak gelegen is in een psychische stoornis, een verstandelijke beperking, een fysieke beperking of ziekte, dan dienen noodzakelijke maatregelen te worden genomen om de betreffende capaciteitsgebreken bij de verdachte te verhelpen, dan wel de verdachte hiervoor te compenseren. Indien blijkt dat het nemen van maatregelen in een concreet geval niet afdoende is, dan kan de vervolging en berechting met het oog van het recht van de verdachte op een eerlijk proces in beginsel (tijdelijk) geen doorgang vinden.

Titel 1.2. betreft blijkens artikel 6.1.2.1, eerste lid personen die als gevolg van een psychische stoornis, een verstandelijke dan wel fysieke beperking of ziekte onvoldoende in staat zijn het proces tegen henzelf te begrijpen en hieraan deel te nemen. Uit de laatste volzin van het eerste lid blijkt dat de compenserende maatregelen die genomen kunnen worden, niet afhankelijk zijn van het moment van ontstaan of intreden van de psychische stoornis, verstandelijke dan wel fysieke beperking. Dit komt ook in de conceptmemorie van toelichting tot uitdrukking: 'In verband met het doel ervan is de toepasselijkheid van de regeling niet afhankelijk van het moment van intreden van de psychische stoornis of verstandelijke beperking.' Ten aanzien van de verstandelijke beperking wil ik in dit verband opmerken dat gelet op de voormelde reikwijdte van de titel de term verstandelijke beperking in dit verband niet voldoende toereikend is om de categorie personen op wie deze titel van toepassing is aan te duiden. Een verstandelijke beperking is een ontwikkelingsstoornis waarbij de verstandelijke

Onderwerp
Advies op concept
wetsvoorstellen boeken 3 t/m 6
Wetboek van Strafrecht

Datum
31 juli 2018

Pagina
45 van 64

vermogens zich niet met de normale snelheid ontwikkelen en veelal een gemiddeld niveau niet zullen bereiken. De persoon heeft door het cognitief tekort moeite volledig te functioneren, in vergelijking met leeftijdsgenoten. Een verstandelijke beperking treedt meestal in bij de geboorte. Gelet hierop is een verstandelijke beperking in de meeste gevallen ook al aanwezig ten tijde van het plegen van het strafbare feit. Indien een dergelijke beperking op een later moment intreedt, wordt niet gesproken van een verstandelijke beperking maar van Niet Aangeboren Hersenletsel. Voor de volledigheid zou dit onderscheid in het artikel, dan wel in de memorie van toelichting tot uitdrukking moeten komen.

In de conceptmemorie van toelichting is bij de algemene toelichting onder paragraaf 2.2 (Personen met een psychische stoornis, een verstandelijke dan wel fysieke beperking of een ziekte) opgenomen: 'Is het begripsniveau van de verdachte ten gevolge van zijn psychische stoornis of verstandelijke beperking echter dusdanig dat hij de strekking van de tegen hem ingestelde vervolging niet kan begrijpen, dan is het nemen van maatregelen op grond van eerstgenoemde procedure niet voldoende om zijn recht op een eerlijk proces te waarborgen.' Voorgesteld wordt het woord verstandelijke hieruit te verwijderen, mede gelet op wat hiervoor ten aanzien van Niet Aangeboren Hersenletsel is vermeld, maar ook omdat zich gevallen kunnen voordoen waarin men door een andere dan een verstandelijke beperking geen begripsniveau kan hebben om de tegen hem ingestelde vervolging te begrijpen. Dit kan zich bijvoorbeeld voordoen bij iemand bij wie zowel sprake is van doof- als blindheid.

In artikel 6.1.2.1, tweede lid en artikel 6.1.2.2, eerste lid is opgenomen op verzoek van wie de officier van justitie of de rechter de betreffende maatregelen kan nemen, dan wel vorderen. Opvallend is dat hierin wel de curator is opgenomen als mogelijke verzoeker tot maatregelen, maar niet de mentor of behandelaar van de verdachte. Bij personen met een psychische stoornis, een verstandelijke dan wel fysieke beperking of een ziekte kan ook sprake zijn van een mentor (als bedoeld in artikel 1:450 Burgerlijk Wetboek). Een mentor is de wettelijk vertegenwoordiger en belangenbehartiger van de betreffende persoon. Ook de behandelaar van de verdachte, die een (ambulante) zorgmachtiging ingevolge de Wet verplichte GGZ (Wvvggz) of maatregel ingevolge de Wet bijzondere opnemingen psychiatrische ziekenhuizen uitvoert, is niet als mogelijke verzoeker opgenomen. Gelet hierop zouden ook de mentor en de behandelaar van personen met een psychische stoornis, een verstandelijke dan wel fysieke beperking of een ziekte als verzoeker tot maatregelen in de wet moeten worden opgenomen.

In de conceptmemorie van toelichting is onder het artikelsgewijze commentaar op artikel 6.1.2.1 opgenomen: 'Een mogelijke maatregel betreft ook de al eerder genoemde zorgmachtiging op grond van de Wvvggz en opnamemachtiging op grond van de Wzd. Deze machtigingen kunnen door de strafrechter, eventueel op vordering van de officier van justitie, op grond van artikel 2.3 Wet forensische zorg worden verleend. Deze maatregel kan zowel tijdens het opsporingsonderzoek als tijdens de berechting worden genomen. In het laatste geval ligt het voor de hand dat de maatregel - indien het onderzoek op de terechtzitting al is aangevangen - wordt genomen onder gelijktijdige schorsing van het onderzoek op de terechtzitting, in de verwachting dat de verdachte na de verplichte opname weer in staat is te worden berecht.'

De Wvvggz kent zowel een zorgmachtiging als een opnamemachtiging. De memorie van toelichting verwijst in de aangehaalde passage naar beide mogelijkheden, maar besluit in de laatste volzin van deze passage met de verwachting dat de verdachte na de verplichte opname weer in staat is te worden berecht. Voorgaande is echter niet alleen van toepassing op de verplichte opname, maar onder meer ook op de ambulante dwang behandeling die in het kader van de Wvvggz is opgelegd. Voorgesteld wordt dan ook het woord opname te vervangen door het woord behandeling, zodat dit zowel de gevallen

Onderwerp
Adviesring concept
wetsvoorstellen boeken 3 t/m 6
Wetboek van Strafvordering

Datum
31 juli 2018

Pagina
46 van 64

waarin sprake is van een zorgmachtiging, als de gevallen waarin sprake is van een opnamemachtiging omvat.

In de conceptmemorie van toelichting is onder het artikelsgewijze commentaar op artikel 6.1.2.3 opgenomen: 'In dat geval kan met het verlenen van de zorgmachtiging of de opnamemachtiging worden voorkomen dat betrokkene de juiste zorg ontvangt en dat het niet vervolgen van de verdachte als ongewenst gevolg heeft dat een persoon die mogelijk een gevaar vormt voor een ander niet wordt behandeld.'

Vermoedelijk is in deze zin het woord 'niet' weggevallen voorafgaand aan [...] de juiste zorg [...]. Deze kennelijke verschrijving heeft tot gevolg dat hieruit nu volgt dat met de zorgmachtiging of de opnamemachtiging wordt voorkomen dat men de juiste zorg ontvangt, terwijl deze tot doel heeft het voorkomen dat men niet de juiste zorg ontvangt.

De voorgestelde regeling bij de modernisering van het Wetboek van Strafvordering is gebaseerd op de samenvoeging van de artikelen 16 en 509a tot en met 509d in de huidige regeling en is met het oog op ontwikkelingen in Europees verband verruimd. De voorgestelde regeling heeft een ruimer toepassingsbereik, zodat te verwachten valt dat een groter aantal personen dan nu het geval is onder de regeling zal vallen. Dit is met het oog op het recht op een eerlijk proces dat de verdachte toekomt mijns inziens een terechte verruiming. Vanzelfsprekend dient de nieuwe regeling, zoals ook in de memorie van toelichting wordt onderkend, er niet toe te leiden dat te lichtvaardig wordt besloten (tijdelijk) niet over te gaan tot vervolging of berechting. De belangen van slachtoffers en het algemeen belang, dat kan bestaan uit het overgaan tot vervolging en berechting, dienen in ogenschouw te worden genomen. Indien vanuit het oogpunt van het recht van de verdachte op een eerlijk proces de vervolging of berechting geen doorgang kan vinden, dan is vanuit deze belangen een goede uitleg naar het slachtoffer en de samenleving zeer wenselijk. Ik kan mij vinden in het ruimere toepassingsbereik van de voorgestelde regeling, met dien verstande dat deze wordt aangescherpt ten aanzien van het criterium op de personen die onder het toepassingsbereik vallen, de categorie verzoekers tot maatregelen, de zorgmachtiging en de opnamemachtiging.

Hoofdstuk 4. Bijzondere procedures

Titel 4.1. Ontnemning van wederrechtelijk verkregen voordeel

De ontnemingszaak: een vorm van opsporing

Het strafvorderlijk financieel onderzoek en de ontnemingsvorderingen hebben binnen de opsporing een centrale plaats binnen de bestrijding van de criminaliteit. Mede door de politie worden de wettelijke mogelijkheden om crimineel vermogen af te pakken in toenemende mate met succes benut. Ook in het internationale betalingsverkeer en vermogensbeheer ligt de nadruk steeds meer op zogeheten buitgerichte opsporing en vervolging.²⁵

Tegelijk is de aanpak van ondermijnende criminaliteit in de afgelopen periode als vast onderdeel op de bestuurlijke en politieke agenda gekomen. Bij bestrijding van georganiseerde en ondermijnende criminaliteit zijn bij uitstek de bevoegdheid tot het leggen van conservatoir beslag en de ontnemingsvordering geschikt als doeltreffende financiële afdoeningsvormen, om het crimineel vermogen van de veroordeelde af te pakken. Die aanpak ondersteunt het uitgangspunt dat misdaad niet loont en dat

²⁵ S.S. Buisman e.a., *Inbeslagname en confiscatie van crimineel vermogen: een rechtsvergelijkend onderzoek naar de samenwerking inzake beslag en confiscatie in Duitsland, Engeland, Ierland en Italië*, WODC 2017, p. 15.

Onderwerp
Adviesconcept
wetsvoorstellen boeken 3 t/m 6
Wetboek van Strafvordering

Datum
31 juli 2018

Pagina
47 van 64

criminele personen en organisaties daadwerkelijk worden geraakt in de kern van het veelal zich voortzettend en uitbreidend strafbaar handelen.

In veel ontnemingszaken bestaat de behoefte snel en helder zicht te krijgen op vermogen van (en binnen het netwerk van) de verdachte of veroordeelde, voor zover het te relateren is aan mogelijke strafbare feiten. Tegelijk blijkt dat met het te verkrijgen 'zicht op vermogen' (de vermogenstracing vanaf aanvang van het opsporingsonderzoek tot en met de executiefase) het financiële aspect onlosmakelijk is verbonden met de effectieve aanpak van ondermijning en andere vormen van criminaliteit zelf.

Voortvarende inzet van een strafrechtelijk financieel onderzoek (SFO) en van een strafrechtelijk executieonderzoek (SEO) is daarbij in de politiepraktijk onmisbaar gebleken. Ontneming is pas effectief bij voldoende verhaalsmogelijkheden en dan is het vroegtijdig kunnen veiligstellen van beschikbaar crimineel vermogen cruciaal. Die noodzaak komt naar voren in omvangrijke, langlopende en complexe ontnemingszaken. Bijvoorbeeld tijdens een regulier onderzoek naar het netwerk rondom een veroordeelde, waarin blijkt dat een kostbare auto van de veroordeelde al eerder op naam van een familielid is gezet.

In het conceptwetsvoorstel is in Boek 6 terecht aandacht voor deze bijzondere afdoeningsvormen. In de aangeboden conceptmemorie van toelichting zie ik een bevestiging van het gedeelde uitgangspunt dat onderzoek naar wederrechtelijk verkregen voordeel als een volwaardige vorm van opsporing wordt gezien. Het conceptwetsvoorstel wil bijdragen aan een voortvarende uitvoering van de strafvordering in ontnemingszaken. De wettelijke mogelijkheden tot het verrichten van financieel onderzoek worden daartoe verhelderd. Een aantal onderdelen staat echter in contrast met de beoogde doelstelling. Ik adviseer u daarom de volgende noodzakelijke wijzigingen door te voeren.

Afzonderlijk aanhangig maken ontnemingsprocedure

Het voorstel tot verruiming van de mogelijkheid tot het aanhangig maken van een ontnemingsvordering gedurende de hoofdzaak is positief. Met de limitering van de voorgestelde verruiming tot uiterlijk twee jaar na een vermoedende uitspraak wordt echter een ongewenste beperking aangebracht (artikel 6.4.1.1, tweede lid). Al in de Contournota heeft u onderkend dat de berekening van de ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel dat de verdachte of veroordeelde heeft genoten, complex en tijdrovend onderzoek kan vergen.²⁶ Daarbij werd nadrukkelijk gewezen op de afzonderlijke procedure die ook na de gewone strafprocedure nog kan worden gestart of doorlopen. Beaamd werd dat de praktijk weinig aanleiding geeft om het huidige systeem van een van de hoofdzaak afgezonderde procedure te heroverwegen. Het advies is daarom deze tweejaarstermijn in het voorstel te laten vervallen.

In het licht van het voornemen tot verruiming van de mogelijkheden komt het conceptwetsvoorstel, om vervolgens het huidige wettelijke systeem van een *afzonderlijke ontnemingsprocedure* te verlaten, als een grote verrassing. U verwijst daartoe naar het in Boek 4 gekozen uitgangspunt om bij de berechting over alle strafrechtelijke consequenties van een strafbaar feit te beslissen. Het voorstel veronderstelt dat door een hoofdregel 'gelijktijdig, tenzij' de rechter ook bij voorkeur in dezelfde uitspraak over strafzaak en ontnemingsvordering kan en dient te beslissen. Gesteld wordt dat gelijktijdige behandeling vaak de voorkeur zou hebben en afzonderlijke procedures tot een nodeloos papieren kwastie leiden. Het voorstel stuurt aan op het terugbrengen naar een uitzonderings situatie, waarbij de officier van justitie bij de procesinleiding uitdrukkelijk de redenen voor een afgescheiden procedure kan

²⁶ TK 2015 – 2016, 29279, nr. 278 p. 97.

Onderwerp
Advisering concept
wetsvoorstellen boeken 3 t/m 6
Wetboek van Strafvordering

Datum
31 jul 2016

Pagina
48 van 64

kenbaar maken, 'indien de ingewikkeldheid van de zaak aanleiding daartoe geeft'. Het ontbreken van voldoende redenen kan de rechter zelfs betrekken bij de uiteindelijke vaststelling van de hoogte van de betalingsverplichting.

In de conceptmemorie van toelichting wordt de reikwijdte van deze beoogde wettelijke normering 'ingewikkeldheid'. Andere dan ten laste gelegde strafbare feiten kunnen niet als reden dienen, noch het feit dat een onderzoek ter bepaling van het voordeel nog niet is afgerond. Als contra-indicatie voor gelijktijdige behandeling noemt de conceptmemorie van toelichting (slechts) de dreigende vertraging die ontstaat bij meerdere verdachten van deelneming aan een criminele organisatie of bij de afhankelijkheid van buitenlandse autoriteiten of van een nog onduidelijke fiscale afwikkeling of een schikkingsvoorstel in voorbereiding.

Vanuit de opsporingspraktijk rijst grote zorg over de voorgestelde systematiek. Het is te voorzien dat deze namelijk zal leiden tot juist een verslechtering ten opzichte van de huidige situatie. Thans bestaat al de mogelijkheid dat procedures parallel lopen. Niet duidelijk blijkt welke overwegingen zouden dwingen tot deze ingrijpende koerswijziging. In het verleden is wel eens bepleit, dat de ontnemingsmaatregel idealiter in de strafzaak zou worden opgelegd.²⁷ De invalshoek was daarbij echter vooral vanuit het perspectief van de rechterlijke besluitvorming, zoals een mogelijke afstemming op andere sancties, een besparing van een afzonderlijk proces-verbaal van de zitting en het verval van de noodzaak om afzonderlijk uitspraak te doen.

In de praktijk is vaak om uiteenlopende redenen juist een afgescheiden procedure *dringend gewenst*. Niet alleen vanwege een mogelijk onnodige vertraging van de behandeling van de hoofdzaak. Ook de proceshouding van de verdachte, zoals een ontkennende verdachte, kan aanleiding zijn te kiezen voor een afzonderlijke procedure.²⁸ De eenmaal veroordeelde is bij een ontnemingszaak vaak gebaat bij het bieden van een grote mate van openheid van zaken. Verder kan een veroordeling in de hoofdzaak leiden tot een toenemende bereidwilligheid van de veroordeelde tot het aangaan van een schikking in de daarop volgende ontnemingsprocedure. Niet zelden resulteert een schikking in een hogere opbrengst dan het executeren van een rechterlijk vonnis.²⁹

Naast de situaties waarin een afgescheiden procedure dringend gewenst is, kan bij aanvang de keuze voor een gevoegde behandeling bij de dagvaarding in de hoofdzaak vaak helemaal nog niet worden gemaakt. Zeker in gevallen waarin het ontnemingsonderzoek juist van start gaat in de fase waarin het hoofdonderzoek wordt afgerond, op een zogeheten klapdag met diverse doorzoekingen.

In veel gevallen zal de officier van justitie de redenen voor een afgescheiden procedure moeten gaan inbrengen. Duidelijk is in ieder geval dat niet alleen 'ingewikkeldheid' de bepalende factor kan zijn. Ter illustratie:

²⁷ Zie bijvoorbeeld: M.J. Borgers, *De ontnemingsmaatregel*, 2001, p. 480 e.v. en J. de Hullu *Enkele suggesties voor herziening van het strafrechtelijk sanctierecht*, 2002, p. 60 e.v.

²⁸ Zo ook: W. de Zanger, *Voordeelsontneming na de modernisering van het Wetboek van Strafvordering – een eerste inventarisatie* (2017), <http://blog.uva.nl/index.php/2017/12/voordeelsontneming-na-de-modernisering-van-het-wetboek-van-strafvordering-een-eerste-inventarisatie/#more-961>, met o.a. vragen bij toepassing van een gezamenlijke behandeling.

²⁹ Zo slook uit een in 2013 gehouden verkennend onderzoek binnen een politie-eenheid dat bij 21 ontnemingszaken voorafgaand aan een schikking bodragen zijn ontvangen ter grootte van gemiddeld 60% van het berekende wettelijk verkregen voordeel.

Onderwerp
Advisering concept
wetsvoorstellen boeken 3 t/m 6
Wetboek van Strafvordering

Datum
31 juli 2018

Pagina
49 van 61

Dat voor een ontnemingszaak in veel gevallen juist de hoofdzaak moet worden afgewacht, bleek bijvoorbeeld in een zaak waar de verdachte in 2009 werd aangehouden en voor meer dan € 2 miljoen beslag is gelegd. Momenteel loopt het hoger beroep nog voor één verdachte en de cassatieprocedure voor de overige. Afhankelijk van de uitkomsten van de hoofdzaken, wordt de keuze voor de ontnemingszaken bepaald. Tot nog toe zijn nog niet alle rechtshulpverzoeken afgehandeld.

Verder kan ook niet in algemene zin worden geconcludeerd dat de reden van een mogelijke vertraging in de hoofdzaak is gelogen in onnodige vertragingen in de ontnemingsprocedure. Veelal zijn geheel andere oorzaken doorslaggevend, zoals een benodigd spooronderzoek, uitblijvende bankgegevens of het wachten op de uitkomst van rechtshulpverzoeken. Een geforceerde gevoegde behandeling zal in die gevallen tot uitstel van de behandeling van de hoofdzaak leiden, indien het ondernemingsonderzoek (toch niet) 'zittingsklaar' blijkt te zijn.

Een algemeen voorbeeld uit de praktijk ter illustratie:

In een fraudeonderzoek naar een verdachte onderneming die zonder vergunning grondstoffen heeft verkocht, wordt voor € 2,5 miljoen euro beslag gelegd. De voordeeltberekening pakt in beginsel eenvoudig, het bepalen van deze 'winst' volgt uit de daadwerkelijke verkoopopbrengst. Verdachte geeft aan te willen schikken. Een integrale behandeling van de strafzaak en de ontnemingszaak is afgesproken. Er zijn valse documenten opgeemaakt en het inbeslaggenomen geld is toereikend om het voordeel terug te betalen. Nog voor de behandeling ter terechtzitting ontstaat zicht op nog meer en andere strafbare feiten. Het blijkt dat het verdachte bedrijf zich vooral schuldig maakt aan het produceren van een stof waarvoor het geen vergunning heeft. Het daaruit behaalde voordeel is een veelvoud van het eerder berekende voordeel. Het bedrijf wordt ervan verdacht dat het op grote schaal valse documenten opmaakt in samenspraak met andere (internationale) leveranciers en dat zij gezamenlijk de opbrengst delen. Nu wordt de berekening ingewikkeld: onderwerpen moeten arbitrair worden bepaald voor een berekening, prestaties van bedrijven zijn doels echt en doels vals, er zijn stoffen vermengd en veel facturen zijn vervalst. Kortom, winst en omzet gaan uit de pas lopen. Voor het verkrijgen van facturen, betalingen, e-mailberichten lopen nog rechtshulpverzoeken naar niet-EU landen. De wachttijd voor bankgegevens binnen de EU duurde zes maanden en de vordering gericht aan Amerikaanse mailproviders duurt al anderhalf jaar. De ontnemingszaak moet vervolgens voor het bepalen van de meest geschikte berekeningsmethodiek toch weer worden afgesplitst van de hoofdzaak.

Afrondend kunnen de bovenstaande argumenten als volgt worden gebundeld: In veel zaken is een integrale behandeling een uitzondering, terwijl de aard en omvang van het onderzoek goed in beeld is. Daar zijn goede redenen voor. Een integrale behandeling houdt geen rekening met een andere uitkomst die tijdens de uitvoering van het (financiële) onderzoek verschijnt. Bij grotere ontnemingszaken zal verder de hoofdzaak juist vertraagd worden; formele procedures kennen een meer dan gemiddeld tijdsverloop. Daarbij komt: bijna elk omvangrijk onderzoek is snel als 'ingewikkeld' te kwalificeren. In de praktijk blijken vervolgens vooral verdachte grote ondernemingen gericht op het treffen van een schikking, juist buiten een gerechtelijke procedure. Voor een efficiënt verloop van de procedures en de daarbij betrokken belangen dient de welgever de officier van justitie kortom niet minder, maar juist meer aanslag te bieden om een gemotiveerde keuze te kunnen maken voor een al dan niet gevoegde behandeling.

Onderwerp
 Advisering concept
 wetsvoorstellen boeken 3 t/m 8
 Wetboek van Strafvordering

Datum
 31 juli 2018

Pagina
 50 van 64

Ik stel daarom voor als wettelijk uitgangspunt de afgescheiden procedure te handhaven, tenzij de ontnemingszaak bij aanvang dermate eenvoudig van aard of omvang is dat een samenvoeging is geïndiceerd. Het advies is het conceptwetsvoorstel daartoe te wijzigen en dit in de memorie van toelichting aan de hand van bovenstaande te verduidelijken.

Voor het beoogd doel het aantal vonnissen te reduceren, is het advies om in de memorie van toelichting uitdrukkelijk de mogelijkheid te benadrukken - of in Boek 4 daarin wettelijk te voorzien - dat indien deze procedures gevoegd worden behandeld, volstaan kan worden met het wijzen van één gecombineerd vonnis.

Uitstel kennisname van processtukken ontnemingsprocedure

Uit het vorenstaande volgt dat, indien het voorstel wordt gevolgd tot een min of meer standaard gevoegde behandeling van zowel hoofdzaak als ontnemingsprocedure, dit ook gevolgen kan hebben voor de afhandeling van dan in een eerdere fase gedane verzoeken tot kennisname van stukken uit het ontnemingsdossier. In het huidige derde lid van art. 126f Sv is bepaald dat de officier van justitie binnen het SFO als onderzoekskader een afschrift van zijn beschikking tot sluiting van het SFO doet betekenen aan degene tegen wie het is gericht, onder mededeling van het recht tot kennisneming van de slukken van het onderzoek. Nu als uitgangspunt is bevestigd dat de specifieke bevoegdheden uit het huidige strafrechtelijk financieel onderzoekskader worden gehandhaafd, wordt onvoldoende duidelijk, of met 'stukken' in de voorgestelde algemene bepalingen in Boek 1 (bijv. in raadkamer: het derde lid van artikel 1.2.3.4 en het derde lid van artikel 1.8.14) ook de bevoegdheid van de officier van justitie wordt gehandhaafd om kennisneming van stukken uit de ontnemingsprocedure te onthouden.

Het advies is om die reden in de wet en memorie van toelichting van het nieuwe Wetboek van Strafvordering de huidige bevoegdheid van het derde lid van artikel 126f Sv uitdrukkelijk op te nemen.

Schikkingsmogelijkheden

In het voorgestelde artikel 6.4.1.2 worden de mogelijkheden tot het aangaan van een schikking uit het huidige recht ongewijzigd overgenomen (art. 511c Sv). Daarbij wordt niet toegelicht of en zo ja op welke gronden, - het voorstel in de Contourennota (p. 98) geen opvolging heeft gekregen.³⁰ Daarin wordt immers een uitbreiding van de wettelijke mogelijkheden voor een schikking voorgesteld, ook nadat het onderzoek ter terechtzitting in eerste aanleg is afgesloten, dus na de beslissing in de ontnemingsprocedure en mits voorzien van een rechterlijk fiat. De Contourennota schetst dat een belangrijk gevolg kan zijn het reduceren van zowel de benodigde capaciteit in de fase van tenuitvoerlegging als het aantal gevallen van hoger beroep.

Het advies is het voornemen alsnog daadwerkelijk om te zetten in het wetsvoorstel. De bevoegdheid tot het aangaan van een schikking vormt in de opsporingspraktijk immers een uiterst effectief instrument om crimineel vermogen af te pakken. Zoals hiervoor genoemd, is de veroordeelde bij een ontnemingszaak vaak gebaat bij regie op de uitkomst en het daarbij bieden van een grote mate van openheid van zaken. In de praktijk resulteert een schikking niet zelden in een hogere opbrengst dan na het executeren van een rechterlijk vonnis.

Behoud van het SFO-kader

In het licht van wat wordt voorgesteld over de gevoegde behandeling van de ontnemingsprocedure en de hoofdzaak, verrast het tegelijk geuite voornemen het SFO als afzonderlijk onderzoekskader af te schaffen. Mede omdat ook in het nieuwe

³⁰ De Raad voor de Rechtspraak spreekt in zijn consultatieadvies over de boeken 1 en 2 MvVvSv over de 'controlerende en rechtsbeschermende taak voor de rechter bij schikkingen in grote ondernemingen', p. 8.

Onderwerp
Advisering concept
wetsvoorstellen boeken 3 t/m 6
Wetboek van Strafvordering

Datum
31 juli 2018

Pagina
51 van 64

Wetboek van Strafvordering aan de rechter-commissaris als rechter in het vooronderzoek een rol wordt toegekend vorderingen tot het verrichten van onderzoek van de officier van justitie te beoordelen. Ook in de huidige politiepraktijk met jaarlijks meer dan 150 SFO's blijkt juist, dat het instellen van een SFO mede tot gevolg heeft dat de hoofdzaak niet onnodig verdaagd hoeft te worden vanwege het feit dat de ontnemingsprocedure of het onderzoek te complex van aard is.

Het voornemen tot afschaffing van het SFO kent daarnaast nog andere, inhoudelijke bezwaren. In de Contourennota werd aangekondigd dat het SFO niet meer als afzonderlijk onderzoekskader in het wetboek terugkeert, onder de conditie dat de thans in het SFO geregelde bevoegdheden beschikbaar blijven en ter vaststelling van de hoogte van het wederrechtelijk verkregen voordeel naast de reguliere opsporingsbevoegdheden toegepast kunnen worden. Het gaat om bevoegdheden als onderdeel van het opsporingsonderzoek, maar ook nadat reeds is beslist in de hoofdzaak en in de ontnemingsprocedure. In de aangeboden conceptmemorie van toelichting wordt ook verduidelijkt dat de gelijkstellingsbepaling en het behoud van opsporingsbevoegdheden zijn opgenomen, voor zowel de periode tot het onherroepelijk worden van de ontnemingsbeslissing, als in de fase van tenuitvoerlegging na de veroordeling de bevoegdheden tot onderzoek naar het vermogen van de veroordeelde.

Gelet op het grote belang van het samenstel van deze bevoegdheden, is het dringend advies om het toegezegde behoud van de in de huidige negende afdeling van Boek I titel IV van het Wetboek van Strafvordering opgenomen bevoegdheden in alle facetten meer nauwgezet te preciseren. Dit wordt ook aangekondigd in paragraaf 5.1.2 van de conceptmemorie van toelichting in het wetsvoorstel dat de Boeken 2 en 6 betreft. Een voorbeeld van de benodigde verduidelijking, betreft het hierboven genoemde en in de praktijk zeer belangrijke derde lid van artikel 126f Sv, dat de grondslag biedt, om gelet op de aard van het SFO, aan de betrokkene gedurende het onderzoek het recht op kennisneming van processtukken te onthouden.

Los van het behoud van afzonderlijke bevoegdheden wordt, met het voorstel tot afschaffing van het SFO in de huidige voorgestelde vorm, voorbijgegaan aan de afschaffing van de algemene machtiging van de rechter-commissaris. Deze machtiging is als cruciaal element onlosmakelijk aan het stelsel van specifieke bevoegdheden verbonden. Zo verschaft ze een algemene bevoegdheid tot bijvoorbeeld het leggen van conservatoir beslag, de spoeddoorzoeking en niet in de laatste plaats tot het vele malen noodzakelijke vorderen van gegevens (artikel 126a t/m 126c Sv). Op dit belangrijke onderdeel impliceert het voorstel daarmee bij het behoud van afzonderlijke opsporingsbevoegdheden in de opsporingspraktijk wel degelijk een wijziging, die gevolgen heeft voor de effectiviteit van de opsporing en vergezeld gaat van extra en onnodige uitvoeringslasten.

In het nu voorliggende conceptwetsvoorstel wordt gesteld dat het verval van de algemene machtiging wordt ondervangen door, voor het leggen van conservatoir beslag voor de officier van justitie, de mogelijkheid op te laten nemen van een maximumbedrag in de machtiging (artikel 2.7.2.3.2, tweede en derde lid). De rechter-commissaris kan dan voor dat bedrag een algemene machtiging afgeven. Ook kan worden geconstateerd dat daarbij het drempelverciste verval van 'een verdenking ter zake van een misdrijf waarvoor een geldboete van de vijfde categorie kan worden opgelegd, waarmee financieel voordeel van enig belang kan worden verkregen'. Maar hiermee worden naar mijn mening niet genoemde aanzienlijke gevolgen van het verval van de algemene machtiging ondervangen. Het dringend advies is daarom het bestaande SFO-kader integraal te behouden.

Onderwerp

Advisering concept
wetsvoorstellen boeken 3 t/m 5
Wetboek van Strafvordering

Datum

31 juli 2018

Pagina

52 van 64

Mocht u dit advies niet overnemen, dan adviseer ik u het conceptwetsvoorstel op in ieder geval twee belangrijke onderdelen bij te stellen. Dit betreft een voorstel tot invoering van een generieke machtiging tot vordering van financiële gegevens, alsmede het opheffen van de nadelige gevolgen voor de geldigheidsduur van de machtiging conservatoir beslag.

Generieke machtiging vordering financiële gegevens

Naar huidig recht kan het opvragen van gegevens die inzicht kunnen bieden in de financiële positie van een verdachte of veroordeelde langs twee lijnen plaatsvinden. Als geen SFO is gestart, dienen dergelijke gegevens telkens afzonderlijk op grond van artikel 126nd Sv door de officier van justitie opgevraagd te worden, indien wél een SFO gestart (met machtiging van de rechter-commissaris op grond van artikel 126 Sv), kunnen dezelfde gegevens op basis van de algemene machtiging worden opgevraagd door opsporingsambtenaren (artikel 126a Sv).

Zonder nadere regeling zou de afschaffing van het SFO als afzonderlijk onderzoekskader betekenen, dat alleen nog de officier van justitie telkens afzonderlijk financiële gegevens kan opvragen voor het verkrijgen van inzicht in de vermogenspositie van een verdachte of veroordeelde in het kader van de bewaring van het recht van verhaal, een ontnemingsvordering of een schadevergoedingsmaatregel. Dit zou voor de politie een onnodige werklastverzwaring betekenen en tot mogelijke vertraging in onderzoeken leiden.

De politie voorziet bij de afschaffing van het SFO structurele financiële consequenties. In 2016 zijn naar schatting door de politie in totaal ca. 150 SFO's uitgevoerd: door de landelijke eenheid ca. 40-50 en door de regionale eenheden circa 100-110. Binnen deze SFO's zijn in totaal ca. 4.400 bevelen gedaan tot het verstrekken van gegevens op grond van artikel 126a Sv, landelijk gemiddeld 30 per SFO. Overigens zijn er ook voorbeelden van een op zichzelf eenvoudige zaak met 46 noodzakelijke vorderingen. Buiten het SFO zouden deze gegevens alleen op basis van een bevel van de officier van justitie kunnen worden gevorderd (artikel 126nd Sv). Het vervallen van het huidige SFO als onderzoekskader en het afzonderlijk moeten vorderen van gegevens op grond van artikel 126nd Sv, leidt voor de politie tot een woelige en structurele werklasttoename.

In mijn consultatieadvies over de Boeken 1 en 2 heb ik u in breder verband voorgesteld een generieke machtiging in te voeren voor het vorderen van gegevens door opsporingsambtenaren. Zo hoeft dan bijvoorbeeld, bij de zoektocht naar een in verband met strafbaar handelen in Amsterdam gehuurde auto, niet voor ieder autoverhuurbedrijf telkens een aparte vordering te worden opgemaakt. Deze aanpassing leidt tot forse vermindering van administratieve lasten voor politie en OM en tot grotere wondbaarheid.³¹

Alternatief voorstel

Voor strafrechtelijk financiële onderzoeken en de ontnemingsprocedures worden bij de afschaffing van het SFO deze administratieve lasten vergroot. Vanuit het ook door u beoogde behoud van het samenstel van bevoegdheden binnen het huidige strafrechtelijk financieel onderzoekskader, doe ik u daarom hiermee een concreet voorstel om tegemoet te komen aan een belangrijk onderdeel van de gerezen bezwaren. Ik stel u voor de volgende aanvulling voor op het in Boek 2 voorgenomen artikel 2.7.3.3.3 in overweging te nemen.

³¹ Zie mijn consultatieadvies van 27 juni 2017 op de boeken 1 en 2 MWvSv, Bijlage 2, p. 54. Ter indicatie: In 2017 was het aantal door de politie geregistreerde vorderingen op grond van art. 126nd Sv ca. 52.000.

Onderwerp
Advisering concept
wetsvoorstellen boeken 3 t/m 6
Wetboek van Strafvordering

Datum
31 juli 2018

Pagina
53 van 64

Het door mij hierna voorgestelde nieuwe derde lid, onderdeel f hoopt te regelen dat de bevoegdheid om financiële gegevens op te vragen, ook na afschaffing van het strafrechtelijk financieel onderzoek voor opsporingsambtenaren als bevoegde autoriteit behouden blijft. De voorafgaande rechterlijke betrokkenheid die naar geldend recht vormgegeven is door een machtiging van de rechter-commissaris tot het instellen van een strafrechtelijk financieel onderzoek (artikel 126 Sv), wordt hierbij vervangen door de machtiging van de rechter-commissaris tot het leggen van conservatoir beslag, welke is voorgeschreven in artikel 2.7.2.3.2. Alleen als een dergelijke machtiging is afgegeven, komt de bevoegdheid tot het vorderen van financiële gegevens toe aan opsporingsambtenaren. Is een dergelijke machtiging niet gegeven, dan dienen financiële gegevens door de officier van justitie gevorderd te worden.

Het artikel 2.7.3.3.3 zou daarmee in gewijzigde vorm als volgt kunnen luiden:³²

Artikel 2.7.3.3.3

1. In geval van verdenking van een misdrijf waarop naar de wettelijke omschrijving gevangenisstraf van een jaar of meer is gesteld, kan de officier van justitie degene van wie redelijkerwijs kan worden vermoed dat hij toegang heeft tot bepaalde voor inbeslagneming vatbare gegevens, bevelen deze gegevens ter inbeslagneming uit te leveren. (...)
3. Het bevel kan door een opsporingsambtenaar worden gegeven indien het uitsluitend strekt tot de uitlevering van een of meer van de volgende gegevens en deze anders dan voor persoonlijk gebruik worden verwerkt: (...)
- f. gegevens die kunnen dienen om inzicht te verkrijgen in de vermogenspositie van degene tegen wie het onderzoek is gericht en een machtiging als bedoeld in artikel 2.7.2.3.2 is gegeven. (...)
5. Een bevel als bedoeld in het derde lid, onderdelen c en f, kan in afwijking van artikel 2.7.3.3.1 mondeling worden gegeven. In dat geval wordt het bevel achteraf schriftelijk vastgelegd en binnen drie dagen nadat het is gegeven, ter beschikking gesteld aan degene tot wie het bevel is gericht.

Gevolgen voor de geldigheidsduur van de machtiging conservatoir beslag

Een ander effect van de voorgenomen afschaffing van het SFO dat binnen de opsporingspraktijk zorgen baart, is het gegeven dat een machtiging op grond van artikel 126a Sv thans tevens de bevoegdheid omvat tot het leggen van conservatoir beslag. U stelt voor dat ook in strafrechtelijk financiële onderzoeken wordt teruggevallen op de in Boek 2 voorgestelde nieuwe algemene regeling, dat de machtiging geldt voor een periode van ten hoogste drie maanden (artikel 2.7.2.3.2 vierde lid). Deze kan op vordering van de officier van justitie met drie maanden worden verlengd. Uit de aard van financiële opsporingsonderzoeken is te voorzien dat daarmee in veel gevallen tot een verlengingsprocedure moet worden overgegaan, waarbij ook voor deze onderzoeken een systeem van een periodieke toetsing van het conservatoir beslag wordt geïntroduceerd.

De voorgestelde 'driemaandenregel' roept in dit verband ook nieuwe vragen op. Dient eenmaal gelegd conservatoir beslag telkens 'gedekt' te blijven door een geldende machtiging? Of dient er een geldende machtiging te zijn op het moment dat een conservatoir beslag wordt gelegd? En is bij dringende noodzaak een wettelijk vereiste van een afzonderlijke machtiging met het oog op de (internationale) vluchtigheid van financiële gegevens dan wel voldoende voortvarend? Het advies is bij de heroverweging van het voornemen dit nader in de memorie van toelichting te verduidelijken.

³² Onderstreepte tekst is toegevoegd als voorstel ten opzichte van de consultatieversie van art. 2.7.3.3.3.

Onderwerp
Aanvulling concept
wetsvoorstellen boeken 3 t/m 6
Wetboek van Strafvordering

Datum
31 juli 2018

Pagina
54 van 64

Het vervallen van de algemene machtiging zal in ieder geval ook op dit onderdeel zorgen voor een verdere toename van de werklast voor het Openbaar Ministerie en de politie; er moet iedere keer door de rechter-commissaris toestemming worden gegeven voor het leggen van het beslag en elke drie maanden moet voor het verlengen van het beslag toestemming worden gevraagd. Tegelijkertijd is, juist in deze langlopende en vaak complexe onderzoeken met in toenemende mate te behandelen rechtshulpverzoeken, een beschikbare machtiging nodig om telkens binnen een onderzoek snel te kunnen acteren. De vrees bestaat dat de vereiste driemaandelijkse verlenging de effectiviteit van de ontnemingsonderzoeken zal beperken. Er dient immers telkens voortvarend te kunnen worden opgetreden bij het aantreffen van nieuwe, naar hun aard vluchtig beschikbare vermogensbestanddelen zoals banktegoeden en eenvoudig te verplaatsen roerende zaken.³³

Ook uit dit onderdeel blijkt dat het voorstel tot afschaffing van het SFO leidt tot ongewenste gevolgen voor de politiepraktijk. Het dringend advies is deze gevolgen met een noodzakelijk gebleken aanpassing van het conceptwetsvoorstel te ondervangen.

Verruiming bevoegdheid tot het leggen van conservatoir beslag

Het vroegtijdig in het onderzoek kunnen veiligstellen van vermogen laat zich in het bijzonder gelden bij de mogelijkheden tot het leggen van conservatoir beslag. Beslagprocedures nemen in de praktijk de nodige tijd in beslag en vergen het vergaren van de nodige gegevens, in toenemende mate in het buitenland. Ook met het oog op de mogelijkheden om met het aangaan van een schikking effectief een bestaand executierisico te reduceren, is het beschikken over een conservatoir beslag dat is gelegd op toereikend vermogen van groot belang voor de opsporing.

Het advies is daarom het leggen van conservatoir beslag niet langer te beperken tot feiten waarop een geldboete van de 5e categorie is gesteld. Ook in andere gevallen (zoals bij milieudelicten of de Opiumwet) moet het mogelijk zijn slagvaardig te kunnen optreden. Thans is de ontnemingsvordering nog gebaseerd op het tweede en derde lid van artikel 36e Wetboek van Strafrecht, die genoemde beperkte reikwijdte kent. Het advies is in meer gevallen dan thans met de wettelijke voorwaarde mogelijkheden te bieden om conservatoir beslag te leggen. Daarbij kan een meer toekomstbestendige wettelijk open norm ruimte bieden om de diverse belangen in het concrete geval af te wegen. Duidelijk is dat de waarde van het voorwerp of het vermogensbestanddeel het beslag dient te rechtvaardigen in relatie tot andere aspecten, zoals de aard van de verdenking en het voorzienbaar kunnen opleggen van een geldboete of de maatregel van ontneming.

Voortvarend en effectief kunnen handelen

Met instemming constateer ik tot slot dat een extra mogelijkheid is gecreëerd voor het beëindigen van de bewaring bij dreigend waardeverlies (artikel 2.7.2.4.8, eerste lid onder e). Het belang tot voortvarendheid doet zich in dat geval duidelijk gelden.

Maar ook in de situatie voorafgaand aan het leggen van conservatoir beslag bestaat in de praktijk de situatie dat de politie snel moet handelen. In dit verband geef ik u in overweging of het opnemen van een afzonderlijke wettelijke bevoegdheid – naar analogie van de bestaande bevoegdheid tot het geven van een zogeheten bevroeringsbevel tot het bewaren en beschikbaar houden van gegevens, indien deze vatbaar zijn voor verlies of wijziging (artikel 2.7.3.3.2, het huidige artikel 126ni Sv) – in de huidige lacune kan voorzien als het gaat om financiële tegoeden, zoals op een bankrekening. Dit afzonderlijk bevroeringsbevel kan dan gelden, direct voorafgaand aan

³³ De Raad voor de rechtspraak sprak in zijn *Advies Consultatie boeken 1 en 2 nieuwe Wetboek van Strafvordering over een 'tijd kostens toetsmoment'* (advies van 11 juli 2017, p. 79).

Onderwerp
Advies op concept
wetsvoorstellen boeken 3 t/m 6
Wetboek van Strafvordering

Datum
31 juli 2018

Pagina
53 van 64

en tijdens de aanvraag voor een machtiging conservatoir beslag en tevens verplichten tot onmiddellijke opgave van de hoogte van de tegoeden.

Conclusie

Het geheel in deze titel van Boek 6 overziend, constateer ik dat het conceptwetsvoorstel het belang van de ontneming als vorm van opsporing nadrukkelijk onderschrijft. Dit is belangrijk omdat ontneming een uiterst effectief middel is voor de criminaliteitsbestrijding en het tegengaan van ondermijnende activiteiten.

Het conceptwetsvoorstel wil bijdragen aan een voortvarende uitvoering van de strafvordering in ontnemingszaken. De wettelijke mogelijkheden tot het verrichten van financieel onderzoek worden daartoe verhelderd, maar een aantal onderdelen staat zonder de vereiste aanpassing of wijziging in contrast met de beoogde doelstelling.

Op grond van de hierboven gegeven onderbouwing zijn de volgende wijzigingen benoemd:

1. Ik adviseer u dringend als wettelijk uitgangspunt de afgescheiden procedure te handhaven, tenzij de ontnemingszaak bij aanvang dermate eenvoudig van aard of omvang is dat een samenvoeging is geïndiceerd. Het advies is het conceptwetsvoorstel daartoe te wijzigen en dit in de memorie van toelichting aan de hand van bovenstaande te verduidelijken.
Indien procedures gevoegd worden behandeld, kan volstaan worden met het wijzen van één gecombineerd vonnis.
2. Het advies is tevens in de wet en memorie van toelichting van het nieuwe Wetboek van Strafvordering de huidige bevoegdheid van de officier van justitie te handhaven tot uitstel en onthouding van het kennismaken van stukken uit de ontnemingsprocedure (derde lid van artikel 126f Sv).
3. Het in de Contourennota aangekondigde voorstel tot uitbreiding van de wettelijke mogelijkheden voor een schikking is zonder toelichting niet opgenomen in het conceptwetsvoorstel. Het gaat dan om de schikking, nadat het onderzoek ter terechtzitting in eerste aanleg is afgestoten, dus na de beslissing in de ontnemingsprocedure mits voorzien van een rechterlijk fiat. Het advies is het voornemen alsnog nader uit te werken en daadwerkelijk om te zetten in het wetsvoorstel.
4. Mijn advies is het wetsvoorstel zodanig te wijzigen, dat het SFO-kader wordt gehandhaafd in al zijn facetten. Dit samenhangend stelsel - inclusief het behoud van de eenmalige machtiging van de rechter-commissaris - dient op gelijke wijze als thans binnen het SFO te kunnen blijven worden uitgeoefend. Het vervallen van het huidige SFO als onderzoekskader en het voorstel tot het afzonderlijk moeten vorderen van gegevens op grond van artikel 126nd Sv, leidt voor de politie tot een wezenlijke en structurele werklasttoename.
5. Indien het SFO-kader zelf niet wordt voortgezet, adviseer ik u dringend nadere compenserende maatregelen te treffen.
Daartoe heb ik een concreet voorstel gedaan voor een generieke machtiging voor opsporingsambtenaren. Daarmee wordt tegemoetgekomen aan een belangrijk onderdeel van de gerozen bezwaren (en biedt het een aanvulling op artikel 2.7.3.3.3). Daarbij kan de bij de officier van justitie belegde periodieke informatievoorziening aan de rechter-commissaris worden gehandhaafd (het huidige vijfde lid van artikel 126 Sv).
Ten tweede dient als maatregel de geldigheidsduur van de machtiging van de rechter-commissaris te worden gekoppeld aan de duur van het financieel onderzoek van de ontnemingsprocedure. De uitoefening van de onderhavige bevoegdheden dient niet te worden gelimiteerd aan een in tijd beperkte duur

Onderwerp
Advisering concept
wetsvoorstel en oepken 3 t/m 6
Wetboek van Strafvordering

Datum
31 juli 2018

Pagina
56 van 64

- per machtiging tot het leggen van conservatoir beslag (zoals de nu voorgestelde drie maanden).
6. Ten aanzien van de bevoegdheid tot het leggen van conservatoir beslag zelf, is het advies deze niet langer te beperken tot feiten waarop een goldboete van de 5e categorie is gesteld. Ook in andere gevallen (zoals bij milieudelicten of de Opiumwet) moet het mogelijk zijn slagvaardig te kunnen optreden.
 7. Tot slot adviseer ik u voor het geval waarin niet op een machtiging van de rechter-commissaris kan worden gewacht, de wettelijke mogelijkheid te onderzoeken van een bevroingsbevel ten aanzien van financiële tegoeden.

Titel 4.2 Beklag tegen inbeslagneming

In Titel 4.2 van het conceptwetsvoorstel wordt de huidige beklagregeling van de artikelen 552a en verder, geherstructureerd en vereenvoudigd. Een van de voorgestelde wijzingen betreft het laten vervallen van de huidige beklagmogelijkheden, die zien op gebruik en kennisneming van tijdens doorzoekingen vastgelegde dan wel na vordering verkregen gegevens. De conceptmemorie van toelichting stelt dat deze klachtmogelijkheden, anders dan het beklag tegen de inbeslagneming van voorwerpen, veelal niet strekken tot het herstellen van de beschikkingsmacht over de gegevens (waarvan de opsporingsdiensten veelal immers 'slechts' een kopie maken), maar tot het beïnvloeden van het gebruik van de gegevens in het opsporingsonderzoek. Terecht stelt de conceptmemorie van toelichting dat daarmee aan de beklagrechter een beslissing wordt gevraagd die voorbehouden dient te blijven aan de zittingsrechter.

Daaraan kan worden toegevoegd dat het laten vervallen van de beklagmogelijkheden, rondom het gebruik en kennisneming van tijdens doorzoekingen vastgelegde of na vordering verkregen gegevens, bijdraagt aan een consistent wettelijk stelsel, nu immers ook tegen andere vormen van gegevensvergaring, zoals interceptie van telecommunicatie, vastleggen van vertrouwelijke communicatie, stelselmatige observatie en stelselmatige informatie-inwinning, geen beklagmogelijkheid openstaat. Op alle (persoons)gegevens die de politie, al dan niet met de toepassing van opsporingsbevoegdheden, vergaart en vastlegt, is de Wet politiegegevens van toepassing. Daarin zijn voor belanghebbenden verschillende mogelijkheden opgenomen om op te komen voor hun belangen, daaronder begrepen de mogelijkheid om een rechterlijk oordeel in te roepen.

Zoals gezegd is bij de vergaring van gegevens vaak geen sprake van de situatie waarin de gegevens uit de beschikkingsmacht van de rechthebbende wordt gchaald. Niettemin komt dat uiteraard wel voor, voornamelijk door inbeslagneming van gegevensdragers. In die situatie kan het voorkomen dat op een dergelijke drager gegevens staan die aan de beslagene geretourneerd kunnen worden, zonder dat daarmee strafvorderlijke belangen worden geschaad. Te denken is aan een harde schijf waarop naast strafbaar materiaal, ook privé-bestanden (foto's, werkstukken, administratie) van de beslagene of derden zijn opgeslagen. Met enige regelmaat wordt de huidige beklagregeling van artikel 552a Sv door beslagene gebruikt om teruggave van dergelijke bestanden, via een verzoek om teruggave van de gegevensdrager, te bewerkstelligen. Hierbij doen zich aanzienlijke technische en praktische problemen voor, zoals ook in de conceptmemorie van toelichting (biz. 53) is verwoord.

Zo is het schonen van een digitale gegevensdrager van illegale gegevens (zodat alleen legale gegevens overblijven), technisch soms onmogelijk, doordat gegevens versleuteld zijn, of is de hoeveelheid te beoordelen gegevens zodanig groot, dat een volledige schoning een onevenredig beslag zou leggen op opsporingscapaciteit. In de praktijk wordt dan veelal in een beklagprocedure, waarin wordt verzocht om teruggave van de gegevensdrager, bevolen dat enkele bestanden geretourneerd moeten worden, waarbij

Onderwerp
Advisering concept
wetsvoorstellen boeken 3 t/m 6
Wetboek van Strafvordering

Datum
31 juli 2018

Pagina
57 van 84

de gegevensdrager als zodanig aan het verkeer onttrokken wordt. Deze mogelijkheid blijft, ook na de voorgestelde wijziging van de beklagregeling, voor beslagene bestaan.

Het is evenwel duidelijk dat de beklagregeling niet specifiek is toegesneden op de teruggave van gegevens, waardoor de regeling weinig normatieve richtsnoeren biedt voor een juiste belangenafweging. De (beperkte) jurisprudentie waarin via de beklagprocedure uitspraken zijn gedaan over het teruggeven van bestanden, laat intussen een gevarieerd beeld zien. Het is daarom te overwegen om in het nieuwe Wetboek van Strafvordering een aparte (beklag)procedure op te nemen, waarin op een juiste manier rekening kan worden gehouden met de bijzondere belangenafweging die hierbij aan de orde is. In een dergelijke procedure zou mijns inziens een aantal elementen opgenomen moeten worden.

Ten eerste zou als algemene uitgangspunt moeten gelden dat degene die een digitale gegevensdrager gebruikt, er voor verantwoordelijk is dat geen vermenging optreedt van legale en illegale content, dan wel dat een goede back-up-voorziening wordt gebruikt. Als tweede uitgangspunt voor een eventuele wettelijke regeling zou moeten gelden dat, gelet op de risico's en kosten, teruggave van bestanden alleen aan de orde is als verzoekers een zwaarwegend belang hebben. De combinatie van deze twee uitgangspunten brengt mijns inziens met zich mee dat verzoeken van verdachten, gelet op hun eigen verantwoordelijkheid, uitsluitend in schrijnende situaties gehonoreerd zouden moeten worden, terwijl bij verzoeken van derden een enigszins ruimhartiger beoordeling kan plaatsvinden. Ten derde zou het moeten gaan om een beperkt aantal bestanden, die door de verzoeker specifiek aangeduid moeten worden, zodat onevenredige inzet van opsporingscapaciteit kan worden voorkomen. Teruggave van versleutelde bestanden en van bestanden die niet gecontroleerd kunnen worden, zou uitgesloten moeten zijn.

Hoofdstuk 6: Schadevergoeding en kosten

In de Contourennota is aangekondigd dat in het gemoderniseerde Wetboek van Strafvordering een eenvormige algemene regeling voor schadevergoeding zal worden opgenomen. In het voorliggende conceptwetsvoorstel is dit voornemen uitgewerkt en kan gezien worden of de beoogde voordelen, zoals het vergroten van de toegankelijkheid van de schadevergoedingsregeling voor de burger, kostenbesparing en lastenverlichting voor de organisaties in de strafrechtspleging³⁴, met de voorgestelde regeling kunnen worden gerealiseerd.

Ik zal allereerst een schets geven van de voorgestelde nieuwe regeling. Dan zal ik ingaan op de gevolgen van de voorgestelde regeling voor de politie. Vervolgens belicht ik het conceptwetsvoorstel vanuit het perspectief van de schadelijdende burger. Daarna ga ik in op de overgang van de civiele rechter naar de strafrechter en het door de strafrechter te hanteren beoordelingskader, gevolgd door een aantal opmerkingen over enkele specifieke onderdelen van het conceptwetsvoorstel. Ik sluit dit deel van mijn advies af met een samenvatting en conclusies.

De hoofdlijnen van het wetsvoorstel

Het conceptwetsvoorstel voorziet in een algemene regeling inzake de vergoeding van schade na strafvorderlijk overheidsoptreden. Daarbij wordt één procedure geïntroduceerd, voor zowel onrechtmatig als rechtmatig strafvorderlijk optreden en zowel voor gewezen verdachten als voor derden. Zowel verzoeken om schadevergoeding wegens rechtmatig strafvorderlijk optreden, als wegens onrechtmatig strafvorderlijk optreden worden in dezelfde strafvorderlijke procedure behandeld: door

³⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2015–2016, 29 279, nr. 278, blz. 99.

Onderwerp
Advisering concept
wetsvoorstellen boeken 3 t/m 6
Wetboek van Strafvordering

Datum
31 juli 2018

Pagina
58 van 64

de officier van justitie en raadkamer (met voor beide gevallen een verwijzingsmogelijkheid naar de civiele rechter voor zeer complexe zaken). Deze strafvorderlijke procedure staat open zowel voor gewezen verdachten (bij onrechtmatig handelen altijd, bij rechtmatig handelen alleen indien geen straf of maatregelen opgelegd zijn en geen toepassing plaatsvond van 9a Wetboek van Strafrecht), als voor derden. Voor gewezen verdachten staat een dergelijke strafvorderlijke procedure thans alleen open voor schadevergoeding wegens vrijheidsbeneming en voor vergoeding van enkele gemaakte kosten. Voor derden bestaat deze weg nog niet, die kunnen nu de civiele weg volgen.

Het beoordelingskader voor schade door onrechtmatig optreden blijft het huidige civielrechtelijk beoordelingskader. Zoals ook nu al het geval is, ontstaat in geval van onrechtmatig optreden een recht op schadevergoeding, waarbij zowel de geleden materiele als immateriële schade voor vergoeding in aanmerking komt. In geval van rechtmatig optreden ontstaat geen recht op schadevergoeding, maar kan om redenen van billijkheid schadevergoeding worden toegekend. Die mogelijkheid bestaat in strafvordering al met betrekking tot ondergane vrijheidsbenemingen en diverse kostenposten, met eveneens de billijkheid als criterium voor toekenning.

In het civiele recht bestaat deze via de 'noodconstructie' van de Hoge Raad. De gewezen verdachte heeft slechts aanspraak op een vergoeding bij gebreken onschuld, de derde heeft aanspraak, indien deze onevenredig nadeel ondervindt van het overheidshandelen. Voor beide gevallen is in het nieuwe voorstel gekozen voor het billijkheidscriterium. De (on)rechtmatigheid van het strafvorderlijk optreden wordt beoordeeld naar het moment waarop het optreden plaatsvindt (*ex tunc*) en niet zoals nu *ex nunc*.

Bij nader op te stellen algemene maatregel(en) van bestuur kunnen voor bepaalde kosten forfaitaire bedragen of maximumbedragen worden bepaald en kunnen nadere regels worden gesteld over de wijze van indiening en behandeling van een verzoek tot schadevergoeding, alsmede over kosten of haffingen voor die behandeling. De vergoedingsmogelijkheden voor gemaakte kosten (onderzoekskosten, reis- en vertelkosten, kosten rechtsbijstand) blijven gelijk aan de huidige mogelijkheden.

De voorgestelde procedure laat zich als volgt schetsen: de gewezen verdachte of derde dient een verzoek tot schadevergoeding in bij de officier van justitie. De officier van justitie beslist daarop of kan de beslissing op het verzoek geheel of gedeeltelijk overdragen aan de schadeveroorzakende instantie. Indien het verzoek bij de schadeveroorzakende instantie is ingediend, kan deze in overleg met de officier van justitie op het verzoek beslissen, dan wel het verzoek aan hem doorzenden, onder gelijktijdige mededeling daarvan aan de afzender. De officier van justitie of de schadeveroorzakende instantie, beslist binnen 3, maximaal 6 maanden. Kent de officier van justitie of de schadeveroorzakende instantie het verzoek niet toe of slechts gedeeltelijk, of beslist deze niet binnen de termijn van 6 maanden, dan kan het verzoek binnen 3 maanden daarna worden ingediend bij de rechtbank. De raadkamer behandelt het verzoek, tenzij het vanwege de complexiteit moet worden behandeld door de civiele rechter (het verzoek wordt dan niet-ontvankelijk verklaard en er wordt gewezen op de mogelijkheid van een civiele procedure). Tegen de beslissing van de rechtbank kunnen officier en verzoeker en in bepaalde gevallen de schadeveroorzakende instantie in beroep bij het Hof, indien het gaat om meer dan € 1.750.

Dit proces is op deze manier ingericht om de burger een eenvoudige en laagdrempelige procedure te bieden. De huidige kaders voor afhandeling van schade veroorzaakt door strafvorderlijk optreden kenmerkt zich, volgens de conceptmemorie van toelichting, door een verscheidenheid aan procedures, voorwaarden, maatstaven en beperkingen. Met

Onderwerp
 Advisering concept
 wetsvoorstellen boeken 3 t/m 6
 Wetboek van Strafvordering

Datum
 31 juli 2015

Pagina
 59 van 64

het conceptwetsvoorstel wordt beoogd te komen tot een eenduidiger en eenvoudiger stelsel.³⁵

Effecten voor de politie

Waar nu de politie volledig zelf verantwoordelijk is voor een reactie op een schadeclaim, is dat straks primair de officier van justitie. Die kan het verzoek overdragen aan de 'schadeveroorzakende instantie' (loos in voorkomende gevallen de politie). Het betreft een discretionaire bevoegdheid, dus de officier van justitie kan beslissen om de politie er niet bij te betrekken, ook als de politie wel betrokken was bij het incident, zelfs als zij de enige schadeveroorzakende instantie was. Mogelijk dat, in de hierboven genoemde algemene maatregel van bestuur, bepaald zal worden dat de officier van justitie wel verplicht is de schadeveroorzakende instantie (de politie) in dit proces te betrekken. Maar de inhoud van deze algemene maatregel van bestuur en dus de mate van (verplichte) betrokkenheid van de politie, is nog niet bepaald. Ik kan mij daarom vooralsnog niet vinden in het huidige voorstel op dit onderdeel. Ik pleit voor behoud van een mogelijkheid om schadeclaims zelf te behandelen, onafhankelijk van een beslissing van de officier van justitie.

Dat is praktisch, omdat er geen extra schakel wordt ingebouwd (de informatie over het incident voor de officier van justitie zal van de politie moeten komen), die onvermijdelijk leidt tot verlies in tijd en zorgvuldigheid, maar vooral ook belangrijk vanuit het oogpunt van het herstel van het vertrouwen tussen de burger en de politie en het lerend effect voor de politie (zie ook hierna onder 3). Ten slotte is inbreng van de politie van belang, zolang zij degene is die de vastgestelde schadevergoeding moet betalen. De politie heeft immers op grond van artikel 26 van de Politiewet 2012 rechtspersoonlijkheid en is geen onderdeel van de Staat. Het is in mijn ogen onbestaanbaar dat een rechter de politie een schadevergoeding oplegt, zonder dat de politie in de betreffende procedure een eigenstandige positie kan innemen. In de huidige situatie, waarin schadeclaims bij de civiele rechter en soms bij de bestuursrechter worden behandeld, is de politie een volwaardige en aan de claimant gelijkwaardige partij. Ik wijs deze verslechtering van die positie af.

Tot slot merk ik op dat in de voorgelagde stukken geen aandacht wordt besteed aan de vraag wie de schadevergoeding dient te voldoen. Nu op dit punt kennelijk geen wijzigingen worden voorgesteld, ga ik ervan uit dat de politie zelf de rekening betaalt als zij schade heeft veroorzaakt. Dat klinkt logisch en gerechtvaardigd, maar dat is het niet, als de politie formeel geen enkele zeggenschap of gegarandeerde inspraak heeft bij beantwoording van de vraag of en hoeveel schadevergoeding wordt betaald. Ik wijs er daarbij op dat de politie is verzekerd voor wettelijke aansprakelijkheid en dus ook voor aansprakelijkheid voor schade ontstaan door onrechtmatig strafvorderlijk handelen (en in zeer beperkte mate voor rechtmatig strafvorderlijk handelen). Overleg met de verzekeraar maakt duidelijk dat de kans dat de verzekeraar genegen is deze verzekering te laten voortduren bijzonder klein, zo niet nihil is, in de situatie waarin de politie niet bevoegd is te beslissen over een vergoeding of daarover verweer te voeren bij de rechter. Dat zou betekenen dat niet alleen de schadevergoeding in deze gevallen voor eigen rekening van de politie blijft, maar ook de feitelijke behandeling, die nu grotendeels bij de verzekeraar ligt, door de politie zelf moet worden overgenomen.

Effecten voor de burger en de relatie burger-politie

Met het benoemen van één loket (de officier van justitie) voor het indienen van alle vorderingen op basis van strafvorderlijk optreden lijkt de burger tegemoet te worden komen. En in meerdere opzichten zal dat ook zo zijn, zeker als meerdere overheidsinstanties bij de schade betrokken zijn, of de schade veroorzaakt is door een voor de burger minder kenbare instantie.

³⁵ Conceptmemorie van toelichting Boek 6, blz. 57.

Onderwerp

Advies en concept
wetsvoorstellen boeken 3 t/m 6
Wetboek van Strafvordering

Datum

31 juli 2018

Pagina

60 van 64

Echter, ten eerste is de politie alles behalve onvindbaar voor de burger. Iedere burger weet een politiebureau of www.politie.nl te vinden. Mocht niet de politie maar bijvoorbeeld het OM of Domeinen de aan te spreken partij zijn, dan zijn over het algemeen de lijnen tussen deze instanties kort genoeg om te zorgen voor een goede overname van de behandeling van het verzoek (al is dat nog voor verbetering vatbaar). Het probleem dat wordt opgelost met één loket, doet zich bij de politie niet of nauwelijks voor.

Ten tweede heeft de politie niet alleen tot taak strafbare feiten op te sporen (en dus strafvorderlijk te handelen), maar ook de openbare orde te handhaven en hulp te verlenen. Voor de burger is lang niet altijd duidelijk welke van deze taken de politie uitvoert toen de vermeende schade veroorzaakt werd. Op dit moment hoeft de burger dat niet te weten, want voor ieder handelen van de politie kan een schadeverzoek bij de politie worden ingediend. In de nieuwe situatie zal de burger voor schade door strafvorderlijk handelen in beginsel naar de officier moeten. Die zal dan in ieder geval bij niet-strafvorderlijk handelen van de politie de burger moeten doorverwijzen. Daar lijkt de burger vooralsnog weinig mee op te schieten.

Een heel ander aspect dat in het wetsvoorstel mijns inziens onderbelicht blijft, is het belang van direct contact tussen burger en politie. Het wetsvoorstel voorziet logischerwijs in een formele procedure. Maar ook de toelichting lijkt te miskennen dat naar schatting 90% van alle schadeclaims, in ieder geval bij de politie, buitengerechtelijk wordt afgedaan. De politie, al dan niet bijgestaan door haar verzekeraar, treedt in overleg met de burger over de vermeende schade, wat ofwel leidt tot een gedeeltelijke of volledige toekenning van de schade, ofwel tot een door de burger begrepen of in ieder geval geaccepteerde afwijzing. Zeker waar een schadeclaim onderdeel is van een klacht en dus in beginsel mondeling contact wordt gezocht met de burger, wil een goede uitleg van de reden van handelen door de politie nogal eens leiden tot een excuus en vergoeding door de politie, ofwel tot intrekking van klacht en schadeclaim. Bestaat die mogelijkheid van onderling contact nog wel in de nieuwe situatie waarin in beginsel de officier van justitie beslist op een schadeverzoek? Contact dat vaak leidt tot een beter wederzijds begrip en de politie de mogelijkheid biedt te leren van (de effecten van) eerder handelen. Het voorstel lijkt de behandeling van schadeclaims op deze wijze onnodig te juridiseren en daarmee mogelijk afbreuk te doen aan een laagdrempelige en toegankelijke overheid, i.c. de politieorganisatie.

Van de civiele rechter naar de strafrechter

De procedure bij de civiele rechter is voornamelijk in het Wetboek van Burgerlijke rechtsvordering (Rv) tot in detail uitgewerkt (dagvaarding, conclusies, getuigenverhoor, deskundigen, comparitie, schadestaatprocedure, al dan niet verplichte procesvertegenwoordiging, de mogelijkheid van een doelgeschil, nevenvorderingen enzovoorts), maar in dit wetsvoorstel zijn in het geheel geen procesregels bevat. Voor de toepassing van de huidige bepalingen in het Wetboek van Strafvordering over schadevergoeding (artikelen 89 e.v.) was dit, gelet op de aard van de vorderingen, geen probleem, maar volgens het onderhavige wetsvoorstel zullen aanzienlijk complexere schadezaken aan de strafrechter worden voorgelegd. Om aan deze bezwaren tegemoet te komen, is het voorgestelde artikel 6.6.1.7, derde lid toegevoegd, waarbij het aan de strafrechter is om te beslissen over toepassing daarvan, zonder dat daar criteria voor zijn gesteld. Het deels wegvallen van de procedurele waarborgen van Rv en het drastisch veranderen van de verjaringstermijnen voor bepaalde vormen van schade (ik kom daar later op terug), kunnen een verslechtering van de positie van de burger met zich brengen, wat niet de bedoeling kan zijn van deze wijziging. Bovendien lijkt de overheveling zoals nu voorgesteld een verslechtering van de positie van de politie met zich te brengen: van volwaardige en gelijkwaardige procespartij in een civiele procedure tot beperkte partij in een procedure bij de raadkamer.

Onderwerp
Advisering concept
wetsvoorstellen boeken 3 t/m 6
Wetboek van Strafvordering

Datum
31 juli 2018

Pagina
81 van 84

Voorts lijkt de procedure bij de strafrechter aanzienlijk laagdrempeliger dan een civiele procedure, hetgeen een aanzuigende werking kan hebben, waarvan de omvang lastig te voorspellen is. Het ligt voor de hand dat dit kostenverhogend zal werken. Gewezen zij nog op de bepaling betreffende hoger beroep. Naast de officier van justitie en de verzoeker kan ook de schadeveroorzakende instantie hoger beroep instellen, de laatste echter slechts wanneer deze in plaats van de officier van justitie de primaire beslissing op het verzoek heeft genomen. Ik waardeer de mogelijkheid zelfstandig beroep in te stellen, maar verzet me tegen de beperking die daaraan gekoppeld is. Zoals die nu geformuleerd is betekent dit een verslechtering van de huidige positie bij de civiele rechter. De beroepsmogelijkheid zou gekoppeld moeten worden aan de vraag of de schadeveroorzakende partij de opgelegde schadevergoeding moet betalen.

Het beoordelingskader

Het kader waarbinnen een verzoek om schadevergoeding beoordeeld dient te worden, is als volgt voorgesteld:

- De rechtmatigheid of onrechtmatigheid van het strafvorderlijk handelen wordt beoordeeld naar het tijdstip waarop dit handelen plaatsvond.
- Bij onrechtmatig handelen, ontstaat een recht op vergoeding van de volledige daardoor geleden schade. Het Burgerlijk Wetboek en de daarop gebaseerde jurisprudentie zijn onverkort van toepassing.
- Bij rechtmatig handelen, kan schadevergoeding worden toegekend indien en voor zover daartoe gronden van billijkheid aanwezig zijn. Afdeling 10 van Titel 1 van Boek 6 Burgerlijk Wetboek is van toepassing.

Het eerste punt acht ik zeer positief. Dat is een zuiverdere benadering dan de noodconstructie van de Hoge Raad, op basis waarvan in beginsel (strafvorderlijk gezien) rechtmatig optreden toch als onrechtmatig kan worden betiteld jogens degene die daardoor schade lijdt. Het is zowel voor de politie als voor de burger helder en duidelijk als de (on)rechtmatigheid wordt beoordeeld naar het moment van optreden en daaraan dan het onder 2 of 3 genoemde beoordelingskader wordt verbonden.

Het tweede punt brengt terecht geen wijziging in de huidige praktijk waarin naar de criteria van het Burgerlijk Wetboek bekeken wordt of het onrechtmatig gebleken optreden moet leiden tot vergoeding van daardoor geleden schade.

Met het derde punt beoogt u de noodconstructie van de Hoge Raad, op onderdelen aangepast, te codificeren. Daarbij is gekozen voor het criterium van de billijkheid bij het bepalen van een eventuele schadevergoeding. Daarbij wordt in beginsel geen uitbreiding van de vergoedingsmogelijkheden beoogd, op enkele expliciet benoemde uitzonderingen na. Het is zeer lastig te voorspellen welk effect van dit onderdeel van het conceptwetsvoorstel te verwachten is, maar niet ondenkbaar is bijvoorbeeld dat de onschuldige derde door het billijkheidscriterium minder (bedrijfs-)schade vergoed zal krijgen. Datzelfde geldt mogelijk voor gewozen verdachten van wie de onschuld is vastgesteld. Anderzijds kan de afwezigheid van beperkende criteria en de laagdrempeligheid van de procedure leiden tot een toename van het aantal verzoeken om schadevergoeding.

Tot slot wijs ik er op dat, op nog onbekende datum, de Wet Nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten in werking zal treden. Voor de politie is dan voornamelijk het nieuwe artikel 4:126 Algemene wet bestuursrecht relevant. Dat artikel geeft in bepaalde gevallen recht op schadevergoeding en zal voor de politie een toetsingskader vormen bij schade door rechtmatig niet strafvorderlijk handelen. Als op enig moment onderhavig wetsvoorstel in werking treedt, komt daar het strafvorderlijk beoordelingskader bij. Dat betekent dat over een aantal jaren de politie bij de behandeling en beoordeling van schadeclaims te maken heeft met drie mogelijke

Onderwerp

Afwegiging concept
wetsvoorstellen boeken 3 t/m 6
Wetboek van Strafvordering

Datum

31 juli 2018

Pagina

62 van 64

wegen en beoordelingskaders: de civielrechtelijke, de strafvorderlijke en de bestuursrechtelijke. Op dit moment geldt alleen de civiele weg. Het wordt in totaliteit niet eenduidiger en overzichtelijker. Het blijft gefragmenteerd en ingewikkeld, voor de politie en nog veel meer voor de burger.

Overige opmerkingen

Verjaringstermijnen

Het conceptwetsvoorstel geeft verschillende verjaringstermijnen voor schade na rechtmatig respectievelijk onrechtmatig handelen. Ik heb twijfels over de praktische uitwerking van die verschillen. Dat is voornamelijk relevant waar het gaat om gevallen die nu beoordeeld worden naar de noodconstructie en straks naar artikel 6.3.1.2 tweede lid. Voor die gevallen bedraagt de verjaringstermijn op dit moment in beginsel vijf jaar (Burgerlijk Wetboek) en wordt deze teruggebracht tot één jaar, wat een forse verslechtering betekent. Bovendien kan het verschil in verjaringstermijnen tussen rechtmatig en onrechtmatig optreden tot problemen leiden. Stel dat iemand, overtuigd van het feit dat onrechtmatig gehandeld is, de tijd neemt om de schade goed in beeld te brengen, wellicht een medische eindsituatie afwacht in geval van letsel en na twee jaar een vordering indient. Als dan geconcludeerd wordt dat het handelen rechtmatig was en de vordering dus te laat is ingediend, vist deze persoon achter het net, zelfs als naar de maatstaven van billijkheid een schadevergoeding zeker aan de orde was geweest. Bestaat dan de kans dat de rechter tot een nieuwe noodconstructie komt?

Beslistermijnen

De beslistermijn voor de officier van justitie respectievelijk de schadeveroorzakende instantie bedraagt 3 maanden, eenmaal te verlengen met 3 maanden. In de meeste gevallen is dat prima, maar de wet zou de mogelijkheid moeten openlaten dat de beslistermijn met wederzijds goedvinden wordt verlengd. Dat kan bijvoorbeeld wenselijk zijn in geval van letsel schade waarbij nog geen medische eindsituatie is bereikt. Ook kan het bij een schadeclaim van een derde relevant zijn om de afloop van de strafzaak tegen de verdachte af te wachten.

Hoogte schadevergoeding

De wet geeft de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur voor bepaalde gevallen maxima en forfaitaire bedragen aan schadevergoeding te stellen. Nu de inhoud van deze regeling nog onbekend is, kan geen indicatie gegeven worden van de gevolgen daarvan. Maar de verwachting is wel dat dit gevolgen zal hebben. In positieve zin, doordat vaststellen van de hoogte van de schadevergoeding makkelijker en daarmee sneller kan plaatsvinden. In negatieve zin, omdat het mogelijk een aanzuigende werking kan hebben. Grote zorgvuldigheid is vereist bij het opstellen van de algemene maatregel van bestuur. Hier zou het verschil zichtbaar kunnen worden tussen de oude 'noodconstructie' van de Hoge Raad, die leidde tot een recht op een volledige schadevergoeding wegens onrechtmatig handelen en de nieuwe bepaling van de billijke vergoeding na rechtmatig optreden. Dat zal nadelig kunnen uitpakken voor de schadolijdende burger. Maar het kan er ook toe leiden dat de noodconstructie deels in stand blijft (of een nieuwe wordt gecreëerd) voor de schade die boven het forfaitaire bedrag uitstijgt.

Behandeling door de civiele rechter als bedoeld in artikel 6.6.1.7, derde lid

De betreffende bepaling spreekt over gehele of gedeeltelijke niet-ontvankelijkheid. De vraag wat dit betekent voor het vervolg verdient nadere toelichting. Het artikel creëert voorts geen verwijzingsmogelijkheid voor de rechter, terwijl dit wellicht wel wenselijk zou zijn.

Onderwerp
Advisering concept
wetsvoorstellen boeken 3 t/m 6
Wetboek van Strafvordering

Datum
31 juli 2018

Pagina
63 van 64

Kostenvergoeding

Het eerste lid van artikel 6.6.2.3 bepaalt dat de kosten van uitlevering of overbrenging van voorwerpen, ingevolge een daartoe strekkend bevel de betrokkene, uit 's Rijks kas kunnen worden vergoed. Dit behelst een uitbreiding ten opzichte van het huidige recht. Thans is deze vergoeding namelijk alleen gekoppeld aan een bevel gegeven door de officier van justitie of de rechter-commissaris. In het voorstel wordt dat uitgebreid met andere bevelen en dus ook van de opsporingsambtenaar. Helaas is geen registratie voorhanden op basis waarvan het financiële gevolg daarvan inzichtelijk kan worden gemaakt. Maar dat dit tot een kostenverhoging leidt is onvrijdijk. Wellicht is het goed om daarom een billijkheidstoets te koppelen aan deze vergoeding.

Samenvatting en conclusies

Alles overziend ben ik niet positief over de voorgestelde nieuwe regeling rondom schadevergoeding. Het voorstel bevat enkele goede onderdelen, maar specifiek voor schade veroorzaakt door politieoptreden leidt de voorgestelde procedure tot nieuwe complexiteit, zowel voor de politie als voor de schadelijder burger. Daarnaast zijn de effecten van het voorgestelde beoordelingskader moeilijk te voorspellen. Tot slot bestaat op dit moment nog onduidelijkheid op twee essentiële vraagstukken die bij algemene maatregel van bestuur geregeld zouden moeten worden. Dit zijn een nadere uitwerking van de procedure en nadere invulling c.q. beperking van mogelijk te vorderen schade. Het ligt mijns inziens voor de hand dat deze (althans een deel daarvan) bij wet geregeld zouden worden. Ik betwijfel daarom sterk of deze regeling zal bijdragen aan de beoogde doelen (vergroten toegankelijkheid voor de burger, kostenbesparing en lastenverlichting) en adviseer het wetsvoorstel niet in deze vorm in procedure te brengen.

Ik vertrouw erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.