

Vergaderjaar 2024–2025

36 636

Vaststelling van Boek 1, Hoofdstuk 10, en de Boeken 7 en 8 van het nieuwe Wetboek van Strafvordering (Tweede vaststellingswet Wetboek van Strafvordering)

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 21 augustus 2024 en het nader rapport d.d. 9 oktober 2024, aangeboden aan de Koning door de Staatssecretaris en Minister van Justitie en Veiligheid. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 9 april 2024, no. 2024000904, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake bovenvermeld voorstel van wet rechtstreeks aan de Minister van Justitie en Veiligheid te doen komen. Dit advies, gedateerd 21 augustus 2024, nr. W16.24.00091/II, bieden wij U hierbij aan.

Het voorstel heeft de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) aanleiding gegeven tot het maken van een aantal opmerkingen. De Afdeling adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel wordt ingediend bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal. In het navolgende gaan wij graag in op de opmerkingen van de Afdeling.

Bij Kabinetsmissive van 9 april 2024, no. 2024000904, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister voor Rechtsbescherming² bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het vaststelling van Boek 1, Hoofdstuk 10, en de Boeken 7 en 8 van het nieuwe Wetboek van Strafvordering (Tweede vaststellingswet Wetboek van Strafvordering), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel strekt ertoe de regels over de tenuitvoerlegging en de internationale samenwerking in strafzaken uit het huidige Wetboek van Strafvordering om te zetten naar het nieuwe Wetboek van Strafvordering.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

² In verband met de kabinetswisseling wordt het advies verstuurd naar de Minister van Justitie en Veiligheid.

Die regels zijn in 2018 en 2020 nog grondig herzien. De wijzigingen in dit wetsvoorstel zijn daarom voornamelijk technisch van aard. Op sommige punten wordt de wettekst verduidelijkt en er worden enkele inhoudelijke wijzigingen aangebracht op basis van praktijkervaring.

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert in het Algemeen deel van de toelichting een overzicht te geven van de belangrijkste inhoudelijke wijzigingen. Daarnaast maakt zij een opmerking over de hoorplicht bij de terbeschikkingstelling en de strafonderbreking. Tot slot maakt de Afdeling een opmerking over het gebruik van de term «werkdagen». In verband met deze opmerkingen is aanpassing van de toelichting en zo nodig het wetsvoorstel wenselijk.

1. Inleiding

Het wetsvoorstel is onderdeel van de moderniseringsoperatie van het Wetboek van Strafvordering. Op 21 maart 2023 is de eerste vaststellingswet ingediend bij de Tweede Kamer. In dat wetsvoorstel zijn Boek 1, Hoofdstuk 10, en de Boeken 7 en 8 gereserveerd.³ Met dit wetsvoorstel, aangeduid als de tweede vaststellingswet, worden deze onderdelen ingevuld. De regels over de tenuitvoerlegging van sancties in het huidige Boek 6 worden ondergebracht in Boek 1, Hoofdstuk 10, en Boek 7 van het nieuwe wetboek. De regels over internationale en Europese strafrechtelijke samenwerking in het huidige Vijfde boek zullen in Boek 8 van het nieuwe wetboek worden opgenomen.

De omzetting van het Vijfde boek en Boek 6 vindt plaats in een aparte vaststellingswet omdat deze boeken in 2018⁴ respectievelijk 2020⁵ nog grondig zijn herzien. Volgens de toelichting zijn de wijzigingen in de tweede vaststellingswet daarom in beginsel beperkt en technisch van aard. De aanpassingen zien vooral op de afstemming met de Boeken 1 tot en met 6 die in de eerste vaststellingswet zijn ondergebracht en op het omnummeren van de artikelen. Daarnaast zijn enkele wetsystematische verbeteringen doorgevoerd en ervaringen uit de praktijk meegenomen.⁶ Hierdoor draagt het wetsvoorstel bij aan de doelstellingen van de modernisering van het Wetboek van Strafvordering, met name het voorzien in een systematisch en inzichtelijk wetboek en het verduidelijken van de rolverdeling tussen de verschillende deelnemers in het strafproces.⁷

2. Algemene opmerking over de toelichting

Het wetsvoorstel strekt primair tot de inpassing van het al herziene Vijfde boek en Boek 6 van het Wetboek van Strafvordering in het gemoderniseerde wetboek. Hoewel de meeste wijzigingen vooral technisch van aard zijn, hebben onder meer praktijkervaringen geleid tot een aantal inhoudelijke wijzigingen.⁸ De Afdeling waardeert dat bij de totstandkoming van de tweede vaststellingswet uitvoerig contact is geweest met de ketenpartners. Hieruit is gebleken dat bestaande regelingen op sommige punten verduidelijking of aanpassing behoeven. Het is begrijpelijk dat dergelijke wijzigingen in dit wetstraject worden meegenomen.

³ Kamerstukken II 2022/23, 36 327, nr. 1 en 2.

⁴ Wet herziening regeling internationale samenwerking in strafzaken, Stb. 2017, 246.

⁵ Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen, Stb. 2017, 82.

⁶ Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 3. Plaats in het nieuwe wetboek en aard van de omzetting.

⁷ Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 4. Doelstellingen.

⁸ Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 4. Doelstellingen.

Het ontbreekt in het Algemeen deel van de toelichting echter aan een opsomming van de belangrijkste inhoudelijke wijzigingen. Daardoor is de lezer aangewezen op de artikelsgewijze toelichting. Omwille van de kwaliteit van het wetgevingsproces is het wenselijk dat het Algemeen deel van de toelichting een overzicht bevat van de inhoudelijke wijzigingen.

De Afdeling adviseert in het Algemeen deel van de toelichting een overzicht te geven van de belangrijkste inhoudelijke wijzigingen.

Dit advies is opgevolgd door paragraaf 3 van het algemeen deel van de memorie van toelichting aan te vullen met een puntsgewijs overzicht van de belangrijkste inhoudelijke wijzigingen.

3. Hoorplicht bij verlenging tbs en PIJ

Het wetsvoorstel leidt ertoe dat de verplichting wordt geschrapt om de terbeschikkinggestelde te horen over de vordering tot verlenging van de terbeschikkingstelling.⁹ De wet bepaalt nu dat de terbeschikkinggestelde moet worden gehoord door de rechter. Als hij niet in staat is om bij de rechtbank of het Hof te verschijnen, hoort de rechter hem op zijn verblijfplaats.¹⁰ Deze voorziening is getroffen voor terbeschikkinggestelden die wegens (psychische) ziekte of aandoening niet naar de rechtbank kunnen reizen.

De Raad voor de rechtspraak heeft in haar consultatiereactie opgemerkt dat de procedures inzake de maatregel tot plaatsing in een inrichting voor jeugdigen (PIJ-maatregel) een dergelijke voorziening niet kennen.¹¹ Zij adviseert deze keuze toe te lichten of de regeling voor de PIJ en terbeschikkingstelling op dit punt gelijk te trekken. Over de formulering van de bepaling over de hoorplicht heeft de Raad voor de rechtspraak opgemerkt dat deze «te stellig» is. Er zijn situaties waarin de terbeschikkinggestelde wel gehoord kan worden, maar dit weigert. Ook komt het voor dat de geestelijke gesteldheid van de terbeschikkinggestelde het niet toelaat om te worden gehoord. De Raad voor de rechtspraak heeft daarom in overweging gegeven bij de formulering van de bepaling rekening te houden met deze situaties.

Naar aanleiding van deze consultatiereactie is de hoorplicht in zijn geheel geschrapt.¹² De hoofdregel voor aanwezigheid van procespartijen bij raadkamerzaken wordt daarmee van toepassing op verlenging van de terbeschikkingstelling.

Die hoofdregel houdt in dat de betrokken procespartij, in dit geval de terbeschikkinggestelde, wordt gehoord, althans hiertoe wordt opgeroepen.¹³ Met het schrappen van de hoorplicht zijn de procedures voor de terbeschikkingstelling en de PIJ-maatregel op dit punt hetzelfde.

De hoofdregel biedt geen voorziening voor terbeschikkinggestelden die wél gehoord willen worden, maar niet kunnen reizen. Daarmee wordt het voor hen moeilijker om hun eigen visie op de verlenging van de terbeschikkingstelling te geven. Het schrappen van de hoorplicht is ook een afwijking van de procedures over niet-strafrechtelijke vormen van zorg

⁹ Memorie van toelichting, Artikelsgewijze toelichting op artikel 7.4.9, onder het kopje «vervallen onderdelen 6:6:12».

¹⁰ Artikel 6:6:13, derde lid, Sv.

¹¹ Advies van de Raad voor de rechtspraak van 26 juli 2023 over de tweede vaststellingswet, p. 18.

¹² Memorie van toelichting, Artikelsgewijze toelichting op artikel 7.4.9, onder het kopje «vervallen onderdelen 6:6:12».

¹³ Voorgesteld artikel 2.18, tweede lid, in Vaststelling van het nieuwe Wetboek van Strafvordering (Wetboek van Strafvordering), Kamerstukken 2022/23, 36 327, nr. 2.

onder dwang. Daarvoor geldt namelijk wel een hoorplicht, waarop een uitzondering kan worden gemaakt wanneer de betrokkene niet kan of wil gehoord worden.¹⁴ Uit de toelichting blijkt niet waarom het schrappen van de hoorplicht de voorkeur verdient boven het nuanceren van de hoorplicht met het oog op die situaties.

De Afdeling adviseert het schrappen van de hoorplicht bij beslissingen inzake de tenuitvoerlegging dragend te motiveren of de hoorplicht in aangepaste vorm alsnog te handhaven. In het laatste geval geeft zij in overweging de hoorplicht ook toe te passen bij beslissingen over de tenuitvoerlegging van de PIJ-maatregel.

Dit advies is overgenomen door de hoorplicht in aangepaste vorm alsnog te handhaven. Uitgangspunt blijft dat de terbeschikkinggestelde wordt gehoord, althans daartoe wordt opgeroepen (artikel 1.2.18, tweede lid). In aanvulling hierop regelt artikel 7.4.8, derde lid, dat als de terbeschikkinggestelde wel wenst te worden gehoord, maar niet in staat is te verschijnen op de zitting wegens zijn (psychische) ziekte of aandoening, de terbeschikkinggestelde op zijn verblijfplaats wordt gehoord. Horen is dus niet langer verplicht als de terbeschikkinggestelde niet wil of kan worden gehoord. Conform het advies van de Afdeling is deze aangepaste hoorplicht ook toegevoegd aan de procedures inzake verlenging van de maatregel van plaatsing in een inrichting voor jeugdigen (artikel 7.7.13, vijfde lid, en artikel 7.7.14, eerste lid).

4. Strafonderbreking

Evenals in het huidige Wetboek van Strafvordering regelt het wetsvoorstel dat de Minister strafonderbreking kan verlenen.¹⁵ In een algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden vastgelegd over de voorwaarden voor strafonderbreking, de bevoegdheid tot en de wijze van verlening van strafonderbreking en de voorwaarden die kunnen worden verbonden aan de strafonderbreking.¹⁶ Uit deze bepaling kan worden afgeleid dat de Minister de bevoegdheid heeft om voorwaarden te stellen aan de strafonderbreking.

In het recente advies over het Besluit tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen in verband met het daarin onderbrengen van regels over strafonderbreking heeft de Afdeling vragen gesteld over het verbinden van voorwaarden aan de strafonderbreking.¹⁷ Doordat de tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf tijdens de strafonderbreking wordt opgeschort en de veroordeelde zich op dat moment voor een korte periode in vrijheid bevindt, is het de vraag hoe het stellen van voorwaarden aan de strafonderbreking zich daartoe verhoudt. De veroordeelde wordt tijdens de onderbreking immers niet onderworpen aan de aan hem opgelegde straf, maar de voorwaarden kunnen wel ingrijpen op diens grondrechten en vrijheden.

De Afdeling merkt op dat deze vragen eveneens relevant zijn voor dit wetsvoorstel. Dat de strafonderbreking een bijzondere figuur is, blijkt onder andere uit het feit dat het geen modaliteit is waarop het toezicht in de zin van de tweede vaststellingswet van toepassing is.¹⁸ Anderzijds is

¹⁴ Zie artikel 38 van de Wet zorg en dwang psychogeriatrische en verstandelijk gehandicapte cliënten (Stb. 2018, 37) en artikel 6:1 van de Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg (Stb. 2018, 37).

¹⁵ Artikel 6:2:4 Sv en voorgestelde artikelen 7.3.4 (volwassenen) en 7.7.8 (jeugdigen).

¹⁶ Artikel 6:2:9 Sv en voorgesteld artikel 7.3.6.

¹⁷ Advies van de Afdeling advisering van 24 april 2024 over het Besluit tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen, te vinden op de website van de Raad van State.

¹⁸ Voorgesteld artikel 7.2.1.

het ook geen vorm van verlof.¹⁹ Het is daarom wenselijk in de toelichting in te gaan op de rechtsfiguur van de strafonderbreking.

De Afdeling adviseert in de toelichting de hiervoor genoemde vragen te adresseren.

De vragen van de Afdeling zijn geadresseerd in de toelichting op het artikel over strafonderbreking (artikel 7.3.4). Daarbij is tevens verduidelijkt dat ook bij strafonderbreking aanleiding kan zijn voor reclasseringstoezicht (zo volgt ook uit artikel 7.2.1, eerste lid, onderdeel a, onder 5°).

5. Werkdagen

In het gemoderniseerde Wetboek van Strafvordering worden termijnen uitgedrukt in dagen, weken, maanden of jaren.²⁰ In de voorgestelde artikelen 8.8.12 en 8.9.14 wordt hiervan afgeweken, omdat de termijn hierin wordt aangeduid in werkdagen. Uit de toelichting blijkt dat dit verband houdt met de implementatie van Europese regelgeving.²¹ In het Kaderbesluit wordt gesproken over een termijn van twintig werkdagen. In het huidige wetboek is die termijn omgezet in achtentwintig dagen, dat daarmee in tijd overeenkomt.²² In dit wetsvoorstel is gekozen voor een termijn van twintig werkdagen om aan te sluiten bij de in de Europese regelgeving gehanteerde formulering.²³

De Afdeling advisering wijst erop dat hierdoor onduidelijkheid kan ontstaan over de toepassing van deze termijnen. De term «werkdagen» komt immers verder niet voor in de eerste of tweede vaststellingswet en wordt ook niet gedefinieerd. Noch uit het Wetboek van Strafvordering, noch uit de Algemene termijnenwet kan dus worden afgeleid wat als werkdag wordt aangemerkt. Gelet op de rechtszekerheid is deze onduidelijkheid onwenselijk.

De Afdeling adviseert daarom de termijn in de artikelen 8.8.12 en 8.9.14 aan te duiden in dagen of weken.

Overeenkomstig dit advies is de redactie van de artikelen 8.8.12 en 8.9.14 zo aangepast dat de termijn in dagen wordt aangeduid.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

*De Vice-President van de Raad van State,
Th.C. de Graaf*

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om enkele redactionele wijzigingen en verduidelijkingen door te voeren in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting. Voorts is van de gelegenheid gebruik gemaakt om twee wettelijke bepalingen (alsnog) te handhaven die niet waren overgenomen in het wetsvoorstel zoals dat is voorgelegd aan de Afdeling.

¹⁹ Nota van toelichting bij de Wijziging van het Besluit tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen in verband met het daarin onderbrengen van regels over strafonderbreking, p. 8.

²⁰ Artikel 1.1.13 in Vaststelling van het nieuwe Wetboek van Strafvordering (Wetboek van Strafvordering), Kamerstukken 2022/23, 36 327, nr. 2.

²¹ Kaderbesluit 2009/829/JBZ inzake de toepassing, tussen de lidstaten van de Europese Unie, van het beginsel van wederzijdse erkenning op beslissingen inzake toezichtmaatregelen als alternatief voor voorlopige hechtenis en Richtlijn 2011/99/EU betreffende het Europees beschermingsbevel.

²² Zie artikel 5.7.8, eerste lid, en artikel 5.8.4, tweede en derde lid, Sv.

²³ Memorie van toelichting, artikelsgewijze toelichting op artikel 8.8.12, derde lid.

De eerste bepaling betreft het huidige artikel 6:6:3, eerste lid, op basis waarvan de rechtbank zonder onderzoek op de zitting kan beslissen indien zij, na kennisneming van de stukken van het geding, van oordeel is dat de zaak kennelijk niet-ontvankelijk is. Deze bepaling was niet overgenomen omdat dit een herhaling zou opleveren van artikel 1.2.17, eerste lid, maar dit berust bij nader inzien op een misvatting, nu dat artikel bepaalt dat deze bevoegdheid bestaat «in gevallen bij de wet bepaald». De voorziening is daarom alsnog gehandhaafd, in artikel 7.1.22, tweede lid. Daarbij is zij aangevuld met de mogelijkheid van afdoening zonder onderzoek op de zitting in geval van kennelijke ongegrondheid. De tweede bepaling betreft het huidige artikel 6:6:23b, zesde lid, voor zover dat ziet op het bepalen van vervangende hechtenis bij de maatregel strekkende tot gedragsbeïnvloeding of vrijheidsbeperking. Voorgesteld werd deze taak over te dragen aan de rechter die de maatregel oplegt, maar bij nader inzien is het logischer deze taak te laten bij de rechtbank die beslist over de tenuitvoerlegging van de maatregel. Daarom is ook deze voorziening gehandhaafd, in artikel 7.6.14, zevende lid. Voor een nadere inhoudelijke toelichting wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting op artikel 7.1.22, tweede lid, en artikel 7.6.14, zevende lid.

Wij mogen U hierbij verzoeken het gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Staatssecretaris Justitie en Veiligheid,
T.H.D. Struycken

De Minister van Justitie en Veiligheid,
D.M. van Weel