

OPENBAAR MINISTERIE

reurs-generaal

Voorzitter

Postbus 20305, 2500 EH Den Haag

Ministerie van Justitie en Veiligheid
Directie Wetgeving

Postbus 20301
2500 EH 'S-GRAVENHAGE

Prins Clauslaan 16

2595 AJ Den Haag

T +31 88 699 11 00

www.om.nl

Datum 14 augustus 2023
Onderdeel Afdeling Kwaliteitontwikkeling, advisering en toetsing
Ons kenmerk
Uw kenmerk
Onderwerp Advies tweede vaststellingswet nieuw Wetboek van
Strafvordering

Bij beantwoording de datum en
ons kenmerk vermelden.

Geachte ,

Op 18 april heeft u het College van procureurs-generaal (hierna: het College) verzocht te adviseren over het conceptwetsvoorstel tot vaststelling van Boek 1, hoofdstuk 10, en de Boeken 7 en 8 van het nieuwe Wetboek van Strafvordering. Deze delen van het nieuwe Wetboek van Strafvordering zijn verzameld in de tweede vaststellingswet. Dit advies bestaat uit drie delen. In het eerste deel staat het advies over Boek 1, hoofdstuk 10 en Boek 7. In het tweede deel staat het advies over Boek 8. Het derde deel bevat een eerste globale inschatting van de uitvoeringsconsequenties.

Deel I – Boek 1, hoofdstuk 10 en Boek 7

1. Inleidende opmerkingen

In de memorie van toelichting wordt aangekondigd dat de omzetting van het huidige boek 6 naar het nieuwe boek 7 in beginsel beperkt en technisch van aard is. Niettemin constateert het College dat met de omzetting toch enkele in het oog springende keuzes worden gemaakt, deels door de introductie van nieuwe begrippen en deels doordat de voorgestelde formuleringen in de nieuwe wettekst soms minder goed aansluiten bij de huidige uitvoeringspraktijk zoals die sinds de inwerkingtreding van de Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen op 1 januari 2020 langzamerhand vorm heeft gekregen. Het College zou het betreuren als daardoor in de uitvoering onverhoopt onzekerheid ontstaat over de op de uitgangspunten van deze wet gebaseerde verantwoordelijkheids-

verdeling tussen de minister en het openbaar ministerie, zoals die na 2020 in het overleg tussen de ketenpartners juist steeds duidelijker is geworden en in bestuurlijke afspraken is vastgelegd. Het College vertrouwt erop dat, in lijn met de goede samenwerking tussen het departement en het openbaar ministerie in het kader van de overdracht van tenuitvoerleggingstaken naar aanleiding van de inwerkingtreding van de Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen, in het onderhavige wetsvoorstel recht zal worden gedaan aan de ministeriële toezeggingen op dit punt. Het College verzoekt dan ook met klem om zeker te stellen dat de wettekst van het nieuwe boek 7 overeenstemt met de gemaakte bestuurlijke afspraken over de verantwoordelijkheidsverdeling. In het navolgende advies zullen de vragen die het College in dit verband heeft nader worden toegelicht.

Het advies over boek 7 is als volgt opgebouwd. Allereerst worden enkele overkoepelende thema's behandeld, te weten de verschuiving van de verantwoordelijkheid voor de tenuitvoerlegging van het openbaar ministerie naar de minister en de wijze waarop de informatievoorziening wordt geregeld. Daarna worden thematisch een aantal opmerkingen gemaakt over delen van de voorgestelde nieuwe regeling in boek 1, hoofdstuk 10 en boek 7.

2. Verantwoordelijkheid voor de tenuitvoerlegging

2.1 De verschuiving van de verantwoordelijkheid naar de minister

In hoofdstuk 1, boek 10 staan de algemene uitgangspunten voor de tenuitvoerlegging. Met de Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen is er, zoals bekend, een fundamentele wijziging doorgevoerd in de verantwoordelijkheid voor de tenuitvoerlegging. Het uitgangspunt is – zoals terug te vinden in het huidige artikel 6:1:1 Sv – dat de tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen en strafbeschikkingen geschiedt door de minister van Justitie en Veiligheid. In de praktijk verzorgt het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) de tenuitvoerlegging, en dan met name de afdeling Administratie- en Informatiecentrum voor de Executie (AICE). De memorie van toelichting bij hoofdstuk 1, boek 10 beschrijft deze wijziging als 'de verschuiving van de verantwoordelijkheid voor de tenuitvoerlegging van het openbaar ministerie naar de minister'. Het College stond en staat volledig achter deze verschuiving van verantwoordelijkheden voor de tenuitvoerlegging. Daarvoor bestaan dan ook goede redenen. Voor de minister heeft de verschuiving ervoor gezorgd dat hij niet langer slechts verantwoordelijk is voor het beheer en aansturing van de organisaties die feitelijk zijn belast met de tenuitvoerlegging, maar ook voor het maken en uitvoeren van beleid. Voor het openbaar ministerie betekende de verantwoordelijkheidsverdeling dat het zich kan richten op de opsporing en vervolging van strafbare feiten. Door de verschuiving zou het openbaar ministerie administratief worden ontlast. Bovenal moest de verschuiving leiden tot een

betere tenuitvoerlegging, omdat de verantwoordelijkheid voor de tenuitvoerlegging niet langer zou zijn versnipperd over meerdere organisaties maar zoveel mogelijk zou worden gecentraliseerd bij de minister (het CJIB).

In de memorie van toelichting bij hoofdstuk 1, boek 10 wordt overwogen dat door de verschuiving van de verantwoordelijkheid de minister 'in staat is zicht te houden op de hele tenuitvoerleggingsketen en centraal te sturen op een snelle en daadwerkelijke tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen'. Met andere woorden: de minister – en namens hem het CJIB – heeft het gezag over de tenuitvoerlegging, want alleen degene met gezag kan sturing geven. Het openbaar ministerie heeft geen overkoepelende verantwoordelijkheid of gezag meer ten aanzien van de tenuitvoerlegging. Het openbaar ministerie verstrekt voor tenuitvoerlegging vatbare beslissingen en strafbeschikkingen aan de minister, en heeft daarnaast enkele magistratelijke bevoegdheden in de tenuitvoerlegging behouden. Zo kan het openbaar ministerie zaken aanbrengen bij de rechter opdat die een vervolgbeslissing kan nemen. Het College onderschrijft deze contourenschets van de verantwoordelijkheidsverdeling in de memorie van toelichting. Deze uitgangspunten zijn echter niet altijd te herkennen in de voorgestelde wettekst van boek 7. In het vervolg van dit advies zal nader worden ingegaan op de onderdelen waarvoor naar oordeel van het College geldt dat verschuiving van de verantwoordelijkheid voor de tenuitvoerlegging van het openbaar ministerie naar de minister herkenbaarder tot uitdrukking mag worden gebracht in de wettekst en in de bijbehorende memorie van toelichting.

2.2 De afbakening van de verantwoordelijkheid van de minister

Een fundamentele wijziging ten opzichte van de huidige regeling is dat in artikel 1.10.1 lid 1 de verantwoordelijkheid van de minister wordt afgebakend tot de tenuitvoerlegging van drie soorten beslissingen: strafrechtelijke beslissingen, strafvorderlijke beslissingen tot vrijheidsbeneming en andere bij wet bepaalde beslissingen. In lid 2 tot en met 4 wordt een definitie gegeven van wat onder deze beslissingen wordt verstaan. Onder strafrechtelijke beslissingen worden volgens lid 2 verstaan: rechterlijke beslissingen over het opleggen van straffen en maatregelen en strafbeschikkingen. Onder strafvorderlijke beslissingen tot vrijheidsbeneming worden volgens lid 3 verstaan: beslissingen die worden genomen in het kader van de tenuitvoerlegging van de voorlopige hechtenis, de invezekeringstelling in het huis van bewaring, vrijheidsbeneming in het kader van tenuitvoerlegging in het huis van bewaring en de gijzeling van getuigen. Volgens lid 4 valt onder tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen en strafvorderlijke beslissingen tot vrijheidsbeneming ook de effectuering van beslissingen die zijn genomen in het kader van die tenuitvoerlegging. Voorbeelden van dit soort beslissingen zijn, gezien de memorie van toelichting, de beslissing tot de schorsing of opheffing van de voorlopige hechtenis, de verlenging van een terbeschikkingstelling of het stellen van voorwaarden aan een voorwaardelijke

invrijheidsstelling. Als bovenstaande inderdaad wordt bedoeld in lid 4, is dit naar oordeel van het College niet een uitleg die evident volgt uit de wetstekst. De indruk kan al snel ontstaan dat de minister bijvoorbeeld niet verantwoordelijk is voor de tenuitvoerlegging van strafvorderlijke beslissingen die tot *vrijheidsbeperking* leiden, omdat in het eerste en derde lid alleen van *vrijheidsbeneming* wordt gesproken. Het College vermoedt dat er in de praktijk onduidelijkheid zal ontstaan over wat onder het in lid 4 genoemde criterium 'de effectuering van beslissingen die zijn genomen in het kader van de tenuitvoerlegging' moet worden verstaan, hetgeen de uitvoeringspraktijk zal bemoeilijken.

In het huidige artikel 6:1:1 Sv is de verantwoordelijkheid van de minister anders afgebakend. Ingevolge deze bepaling geschiedt de tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen en strafbeschikkingen door de minister. Hetgeen onder de term 'rechterlijke beslissingen' moeten worden verstaan, is daarbij niet nader gedefinieerd. In de memorie van toelichting wordt er terecht op gewezen dat dit niet betekent dat de minister alle strafrechtelijke beslissingen volledig uitvoert of kan (laten) uitvoeren. Zo hebben onder meer de rechter, de officier van justitie, de reclasseringsmedewerker en de gevangenisdirecteur eigenstandige taken en verantwoordelijkheden bij het uitvoeren van rechterlijke beslissingen. Dit gegeven op zichzelf noodzaakt echter niet zonder meer tot verdere afbakening van wat onder de tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen moet worden verstaan. Sinds de inwerkingtreding van de Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen is door de ketenpartners – vertrekkend vanuit het uitgangspunt dat de minister verantwoordelijk is voor de tenuitvoerlegging – nader vorm en inhoud gegeven aan zowel het begrip 'rechterlijke beslissingen' als aan de overdracht van tenuitvoerleggingstaken van het openbaar ministerie naar de minister, meer specifiek het CJIB. Vanuit het idee dat de tenuitvoerlegging zoveel mogelijk wordt gecentraliseerd, is het uitgangspunt dat alle strafrechtelijke beslissingen (in de brede zin van het woord) aan het CJIB voor tenuitvoerlegging worden aangeboden, tenzij dit gezien de inhoud en aard van de strafrechtelijke beslissing niet voor de hand ligt – bijvoorbeeld omdat er dwangmiddelen moeten worden ingezet of een rechterlijke beslissing moet worden gevorderd.

Het College begrijpt uit de 'doelstellingen' zoals die in de memorie van toelichting voor boek 7 zijn omschreven dat de wetgever ernaar streeft om nauwkeurig aan te sluiten bij de huidige uitvoeringspraktijk en de overdracht van tenuitvoerleggingstaken zoals die – ná inwerkingtreding van de Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen – in (bestuurlijk) overleg tussen de ketenpartners is overeengekomen en in werkafspraken is vastgelegd. Het College spreekt zijn waardering uit voor dit streven, maar meent dat de huidige praktijk nog onvoldoende doorklinkt in de voorgestelde wettekst en bijbehorende memorie van toelichting om de uitvoering op dit punt daadwerkelijk houvast te bieden.

Uit de voorgestelde definitie in artikel 1.10.1 lid 1 leidt het College af dat het openbaar ministerie toch weer verantwoordelijk lijkt te worden voor een deel van de tenuitvoerlegging, of dit blijft voor de taken die ingevolge binnen de keten gemaakte afspraken nog worden overgedragen. Het gaat dan om alle tenuitvoerleggingstaken die, voor zover het College dat op basis van de in consultatie gegeven stukken kan beoordelen, niet onder de definitie van artikel 1.10.1 lid 1 vallen. De wettekst lijkt in zoverre lastig te verenigen met de zojuist benoemde (en door het College onderschreven) doelstelling die in de memorie van toelichting is terug te lezen. Uit artikel 1.10.7 lid 1 lijkt bovendien te volgen dat het inderdaad de bedoeling is dat het openbaar ministerie de verantwoordelijkheid weer krijgt of houdt voor tenuitvoerleggingstaken die in het wetsvoorstel niet expliciet zijn toebedeeld aan de minister (dat wil zeggen: aan het CJIB). Deze nieuwe systematiek, waarin ten opzichte van het huidige artikel 6:1:1 Sv nader is afgebakend welke rechterlijke beslissingen onder de verantwoordelijkheid van de minister vallen en wordt bepaald dat het openbaar ministerie verantwoordelijk blijft voor de tenuitvoerlegging van de 'overige' rechterlijke beslissingen, sluit op het eerste gezicht niet goed aan bij de uitgangspunten van de Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen die aan de basis hebben gestaan van de (bestuurlijke) keuzes die in de praktijk zijn gemaakt over de overdracht van tenuitvoerleggingstaken. In de visie van het College is dan ook – in tegenstelling tot wat de wetgever blijkens de toelichting heeft beoogd – nog geen sprake van een heldere vastlegging van de huidige uitvoeringspraktijk en de daarin gemaakte werkafspraken.

Zo is het, anders dan in de toelichting bij artikel 1.10.7 wordt verondersteld, op dit moment niet langer het geval dat het openbaar ministerie verantwoordelijk is voor de uitvoering van 'andere rechterlijke beslissingen' dan die in het voorgestelde artikel 1.10.1 expliciet aan de minister worden toebedeeld. Integendeel, als gezegd is in het overleg tussen de ketenpartners nadere invulling gegeven aan het onder huidig recht niet nader gedefinieerde begrip 'rechterlijke beslissingen' waarbij betekenis toekwam aan het uitgangspunt dat de minister (het CJIB) in beginsel verantwoordelijk is voor de tenuitvoerlegging van alle strafrechtelijke beslissingen. In de toelichting bij artikel 1.10.7 wordt opgemerkt dat het bij 'overige rechterlijke beslissingen' niet gaat om een potentieel omvangrijke verzameling van rechterlijke beslissingen, waarna enkele specifieke beslissingen worden genoemd. Het College leidt hieruit af dat inderdaad niet wordt beoogd om tot een andere verantwoordelijkheidsverdeling te komen dan in het zogenoemde 'ketendesign' is overeengekomen, maar verzoekt toch om dit te bevestigen door te verduidelijken dat de tenuitvoerleggingstaken waarover in het bestuurlijk overleg is geconcludeerd dat deze tot de verantwoordelijkheid van de minister behoren onder de in artikel 1.10.1 bedoelde beslissingen moeten worden begrepen. Het College denkt hierbij in het bijzonder aan de afspraken omtrent de

gedragsaanwijzing, rechterlijke beslissingen over inbeslaggenomen voorwerpen, rijbewijzen, voorlopige beslissingen en het raadplegen en informeren van slachtoffers in de tenuitvoerleggingsfase.

Het College stelt deze verduidelijkingsvraag, omdat hierover binnen het openbaar ministerie op basis van de voorgestelde wettekst van artikel 1.10.1 en de bijbehorende toelichting toch enige onzekerheid bestaat. Ter illustratie van taken die, in de lezing van het openbaar ministerie, ook onder de in artikel 1.10.7 lid 1 bedoelde 'overige rechterlijke beslissingen' zouden kunnen worden geschaard, omdat uit de in artikel 1.10.1 voorgestelde afbakening niet expliciet volgt dat deze taken tot de verantwoordelijkheid van de minister behoren, kunnen bijvoorbeeld worden genoemd: het tenuitvoerleggen van een voorwaardelijk sepot, het tenuitvoerleggen van de beslissing van de officier van justitie tot het opleggen van een gedragsaanwijzing (artikel 509hh Sv / artikel 6.5.1), het tenuitvoerleggen van beslissingen over inbeslaggenomen voorwerpen door de rechter (die geen straffen of maatregelen zijn) en het uitvoeren van beslissingen over schadevergoedingen. De uitvoering van deze strafrechtelijke beslissingen vertoont grote overlap met de uitvoering van andere strafrechtelijke beslissingen waarvoor de minister ook onder het voorliggende wetsvoorstel verantwoordelijk zou zijn, terwijl ze minder goed passen bij de verantwoordelijkheid van het openbaar ministerie voor de opsporing en vervolging van strafbare feiten. Het ligt daarom eerder in de rede dat de minister deze taken uitvoert dan het openbaar ministerie. Om die reden is in het overleg tussen de ketenpartners geconcludeerd dat deze taken worden overgedragen van het openbaar ministerie naar het CJIB. Het College verzoekt te verduidelijken hoe de artikelen 1.10.1 en 1.10.7 in dit licht moeten worden begrepen.

Samenvattend is het doel van de voorgestelde wettelijke afbakening van de verantwoordelijkheden van de minister in art. 1.10.1 voor het College nog niet duidelijk geworden. Het College betwijfelt of de voorgestelde bepalingen een zuivere weergave zijn van de daadwerkelijke en gewenste verhoudingen tussen de minister en openbaar ministerie zoals die in het (bestuurlijk) overleg tussen de ketenpartners zijn overeengekomen. Een aanvullend en illustratief voorbeeld daarvan is te vinden in artikel 1.10.7 lid 2. Daarin staat dat het openbaar ministerie de verantwoordelijkheid heeft om maatregelen te nemen die noodzakelijk zijn om te voorkomen dat een verdachte zich onttrekt aan vrijheidsbeneming als het optreden van de minister niet kan worden afgewacht. In de praktijk zijn binnen de strafrechtsketen heldere werkafspraken gemaakt over de uitvoering van spoedeisende beslissingen die vrijheidsbeneming tot gevolg hebben. Daarbij behoudt de minister echter zijn verantwoordelijkheid.¹

¹ Het College verwijst naar het Samenwerkingsreglement Tenuitvoerlegging (SWR).

Het College begrijpt en steunt de wens om in boek 7 tot een definitiebepaling te komen die de verantwoordelijkheidsverdeling zoals die in de praktijk verder vorm heeft gekregen beter tot uitdrukking brengt. Een heldere definitiebepaling kan de uitvoeringspraktijk helpen om vraagstukken over verantwoordelijkheden te voorkomen. Een belangrijke voorwaarde daarbij is dat die definitiebepaling dan zelf geen (nieuwe) vragen oproept. Indachtig de verduidelijkingsvragen die in het voorgaande zijn gesteld, is het College daarvan op dit moment niet overtuigd. Enerzijds leidt de nadere afbakening van de verantwoordelijkheid van de minister in artikel 1.10.1 tot onzekerheid over de precieze tenuitvoerleggingstaken die aan de minister toekomen. Anderzijds brengt het hanteren van een bepaling met een niet nader geduide restcategorie van tenuitvoerleggingstaken waarvoor het openbaar ministerie de verantwoordelijkheid heeft, artikel 1.10.7, naar oordeel van het College risico's voor bestaande uitvoeringspraktijk met zich.

Het College adviseert de voorgestelde afbakening in artikel 1.10.1 te verlaten en te vervangen door een omschrijving van de algemene verantwoordelijkheid voor de tenuitvoerlegging die bij de minister berust, met in aanvulling daarop een opsomming van de uitzonderingsgevallen waarop diens verantwoordelijkheid niet van toepassing is – bijvoorbeeld omdat er dwangmiddelen moeten worden ingezet of een rechterlijke beslissing moet worden gevorderd. Naar de verwachting van het College kan daarmee eenvoudiger en duidelijker worden geëxpliciteerd welke beslissingen nog voor rekening van het openbaar ministerie komen. Mocht dit niet mogelijk zijn, dan adviseert het College artikel 6:1:1 Sv zonder wijzigingen over te nemen in artikel 1.10.1 en de toevoeging van artikel 1.10.7 achterwege te laten. Als niettemin wordt besloten tot een nadere verduidelijking van de taken en rollen van de minister en het openbaar ministerie langs de nu voorgestelde systematiek, dan is het wenselijk dat te doen vanuit het centrale vertrekpunt dat verantwoordelijkheid voor de tenuitvoerlegging is verschoven van het openbaar ministerie naar de minister en derhalve aan te sluiten bij de huidige praktijk en gemaakte werkafspraken. Daarbij zou voldoende ruimte moeten worden gegeven voor de verdere ontwikkeling van de verdeling en verschuiving van verantwoordelijkheden. Het openbaar ministerie is desgewenst graag bereid een bijdrage te leveren aan de doorontwikkeling van het voorgestelde artikel 1.10.1.

2.3 De inhoud van de verantwoordelijkheid van de minister

Aangezien de minister verantwoordelijk is voor de tenuitvoerlegging en het gezag heeft om hieraan sturing te geven, mag ook van de minister worden verwacht dat hij de autoriteit heeft om inzake de tenuitvoerlegging gezaghebbende beslissingen te nemen. Ook deze autoriteit is met de verschuiving van verantwoordelijkheden overgedragen van het openbaar ministerie naar de minister. Het ligt daarom niet zonder meer voor de hand dat in het geval er tijdens de tenuitvoerlegging vragen rijzen wordt teruggegrepen op de autoriteit van de officier van justitie. Een

voorbeeld waarin wordt teruggegrepen op de autoriteit van de officier van justitie staat in het voorgestelde artikel 7.1.16 lid 2. Daarin staat dat degene die belast is met de aanhouding van een persoon in het kader van de tenuitvoerlegging, de identiteit van deze persoon vaststelt. Als deze persoon beweert en blijft beweren dat hij niet degene is tegen wie de tenuitvoerleggingsbeslissing is gericht, dan moet een autoriteit de knoop doorhakken. Volgens de toelichting ligt het niet voor de hand dat – zoals nu nog is voorgeschreven in artikel 6:1:6 lid 3 Sv – de minister de autoriteit is die deze knoop doorhakt, omdat hij ook al de opdracht geeft tot de aanhouding (zie artikel 6:1:6 lid 1/artikel 7.1.14). Die bevoegdheid een opdracht te geven tot een aanhouding zou dan overlappen met de bevoegdheid de knoop door te hakken over de identiteit. Dit overtuigt niet zonder meer, omdat over het algemeen degene die de aanhouding verricht (opsporingsdiensten) niet bij dezelfde organisatie werkt als degene die de knoop zou moeten doorhakken (bijvoorbeeld CJIB). Indien deze identiteitsvaststelling in de praktijk doorgaans de inzet van aanvullende onderzoeksbevoegdheden door de officier van justitie zou vergen, was de toekenning van de verantwoordelijkheid aan de officier van justitie te rechtvaardigen geweest. Er zijn echter geen aanwijzingen dat daarvoor in de praktijk een noodzaak bestaat. De definitieve identiteitsvaststelling kan wat betreft het College dan ook beter worden uitgevoerd door de minister.

Een ander voorbeeld waarin het wat betreft het College niet nodig is dat wordt teruggegrepen op de autoriteit van de officier van justitie staat in artikel 7.6.3. Ingevolge deze bepaling kan de officier van justitie, evenals in het huidige art. 6:3:2 Sv, de opgelegde taakstraf wijzigen voor wat betreft de aard van de te verrichten werkzaamheden. Het gaat gezien de toelichting om de incidentele gevallen waarin de rechter een specifieke taakstraf heeft opgelegd, die vervolgens niet beschikbaar is of om andere redenen onuitvoerbaar blijkt. Het idee is dat de reclassering dan met een voorstel voor een vervangende taakstraf kan komen. De vraag is echter waarom de officier van justitie beter dan het CJIB in staat zou zijn te bepalen of het voorgestelde alternatief in lijn is met wat de rechter heeft bedoeld met de oorspronkelijke taakstraf. De officier van justitie is immers niet degene die de taakstraf heeft opgelegd. Het is onduidelijk waarom de kennis of het inschattingsvermogen van de officier van justitie fundamenteel afwijkt van die van de operationeel ketenregisseur van het CJIB.

Het College verzoekt om in het voorstel voor het gemoderniseerde wetboek artikel 7.1.16 en artikel 7.6.3 te wijzigen door deze bevoegdheden (weer) toe te kennen aan de minister. In het verlengde daarvan wordt verzocht om conform de verschuiving van de verantwoordelijkheid voor de tenuitvoerlegging de minister waar mogelijk in staat te stellen zelfstandig het gezag over de tenuitvoerlegging uit te oefenen, zonder in bepaalde gevallen terug te moeten vallen op de autoriteit van de officier van justitie waar het gaat om die verantwoordelijkheid.

3. Informatievoorziening

3.1 Informatievoorziening in het algemeen

Om de tenuitvoerlegging te kunnen laten plaatsvinden heeft de minister – en namens hem het CJIB – informatie nodig. Het College wil voorop stellen dat de verantwoordelijkheden inzake het verstrekken aan het CJIB en het ontvangen van informatie van het CJIB, moet worden gezien in het licht van het centrale uitgangspunt: dat de verantwoordelijkheid voor de tenuitvoerlegging is verschoven van het openbaar ministerie naar de minister. Een voor de hand liggend gevolg daarvan is dat het CJIB het centrale informatieknooppunt is. De afgelopen jaren heeft de praktijk zich ook op die manier ontwikkeld. Informatie wordt bij het CJIB aangeleverd. Niet alleen door het openbaar ministerie, maar ook door de reclassering en door penitentiaire inrichtingen. Voor zover deze organisaties informatie nodig hebben voor het uitvoeren van hun eigen taken en verantwoordelijkheden, wordt deze informatie verstrekt door of via het CJIB.

In het huidige boek 6 van het Wetboek van Strafvordering heeft het openbaar ministerie nog een eigen verantwoordelijkheid bij het verzamelen van informatie ten behoeve van de tenuitvoerlegging. Dit is niet vanzelfsprekend. Het gevolg is immers dat er twee informatieknooppunten bestaan wat kan leiden – en ook daadwerkelijk leidt – tot afstemmingsproblemen en dubbel werk. Als de wetgever in het kader van de omzetting van boek 6 naar boek 7 zou willen overgaan tot inhoudelijke wijzigingen van de wettelijke regeling over de tenuitvoerlegging, dan is het wat betreft het College wenselijk dat de informatievoorziening meer in overeenstemming wordt gebracht met de uitgangspunten over de verantwoordelijkheidsverdeling tussen het openbaar ministerie en het CJIB.

3.2 Strafrechtelijke beslissingen

Volgens artikel 7.1.1 moet het openbaar ministerie strafrechtelijke beslissingen, strafvorderlijke beslissingen tot vrijheidsbeneming (inclusief de beslissingen in het kader van de tenuitvoerlegging daarvan) en andere bij de wet bepaalde beslissingen doorgeven aan het CJIB. In de toelichting bij deze bepaling wordt dit nog sterker aangezet: "Het openbaar ministerie is ervoor verantwoordelijk dat alle voor tenuitvoerlegging vatbare beslissingen zo spoedig mogelijk worden verstrekt aan de minister". De toelichting is op dit punt niet altijd consequent geformuleerd. Nog in dezelfde alinea wordt overwogen: '[v]ervolgbeslissingen van de minister zelf hoeven vanzelfsprekend niet te worden verstrekt'. Blijkbaar moet 'alle' voor tenuitvoerlegging vatbare beslissingen zo worden begrepen dat het alleen ziet op

de beslissingen van de rechter en het openbaar ministerie.² Verzocht wordt in de toelichting en eventueel ook in de tekst van de wet duidelijker aan te geven welke beslissingen het openbaar ministerie aan het CJIB moet verstrekken.

Een vraag die voor de praktijk van groot belang is, is hoe een strafrechtelijke of strafvorderlijke beslissing moet worden vastgelegd om ten uitvoer te kunnen worden gelegd. Gezien de definities in artikel 1.2.3 worden rechterlijke beslissingen genomen bij vonnis of arrest. Eindvonnissen en eindarresten zijn in beginsel schriftelijk. Tussenvonnissen en tussenarresten worden mondeling gegeven en daarvan wordt aantekening gemaakt in het proces-verbaal van zitting. De logische consequentie is dat een rechterlijke beslissing kan worden verstrekt aan de minister door het document met daarop een eindvonnis of proces-verbaal van de zitting – op papier of in digitale vorm – op te sturen naar het CJIB. De overdracht zou dan moeten plaatsvinden door het fysiek versturen van enveloppen met vonnissen of het digitaal versturen van bestanden via de email of via bestandenpostbussen. De praktijk is anders. Logischerwijs verwacht het CJIB dat de gegevens over de genomen beslissingen worden ingevoerd in digitale systemen, en daarom is ketenbreed afgesproken dat de geregistreerde gegevens digitaal worden doorgegeven aan het CJIB. Er zijn koppelingen gelegd tussen de informatiesystemen van het openbaar ministerie en het CJIB, waardoor de betreffende gegevens automatisch kunnen worden doorgegeven. Concreet houdt dit voor de strafrechtelijke en strafvorderlijke beslissingen in eerste aanleg in dat gegevens over genomen beslissingen moeten worden ingevoerd in het informatiesysteem GPS. Het OM en de rechtspraak registreren de beslissingen in GPS. In de keten is afgesproken dat iedere ketenpartner verantwoordelijk is voor de eigen invoer. Het openbaar ministerie doet daarom een zeer beperkte controle van de door de rechtspraak in GPS ingevoerde gegevens en verstrekt dan de gegevens via de koppeling aan het CJIB. In de praktijk wordt – naast doorzending van de geregistreerde gegevens – niet altijd een vonnis of arrest naar het CJIB verstuurd. Kortom, in de praktijk moet een strafrechtelijke beslissing worden vastgelegd in een digitaal systeem om ten uitvoer te kunnen worden gelegd.

De veronderstelling van de wetgever over de vastlegging van strafrechtelijke beslissingen en de verstrekking daarvan aan de minister (het CJIB), verschilt dus fundamenteel van de eisen die in de praktijk worden gesteld aan de vastlegging en verstrekking van strafrechtelijke beslissingen. Uitgangspunt van de wet is dat het openbaar ministerie in kennis is gesteld van een strafrechtelijke beslissing op het moment dat het document met het vonnis op papier of digitaal aan het openbaar ministerie is verstrekt. Dit document kan echter niet in die vorm worden

² Mogelijk vallen hieronder ook nog de strafbeschikkingen die op grond van artikel 257b Sv/artikel 3.3.2 door opsporingsambtenaren zijn uitgevaardigd.

doorgestuurd naar het CJIB. Daarvoor moeten de gegevens over de beslissing worden ingevoerd in GPS door de rechtspraak. Vanuit het systeem voor gegevensdeling dat is opgetuigd, kan worden betoogd dat het openbaar ministerie pas volledig in kennis is gesteld van een strafrechtelijke beslissing op het moment dat de gegevens over de beslissing door de griffie van de rechtbank zijn ingevoerd in GPS. Pas dan is het openbaar ministerie immers in de gelegenheid de benodigde gegevens door te geven aan het CJIB. Eerst op dat moment is het ook redelijk dat de in artikel 7.1.1, eerste lid, bedoelde termijnen voor het openbaar ministerie gaan lopen. Een vergelijkbare vraag bestaat over het moment waarop een mondelinge uitspraak voor tenuitvoerlegging vatbaar is. Neem bijvoorbeeld de uitspraak dat de voorlopige hechtenis moet worden geschorst. Vanuit het systeem van de wet is deze uitspraak onmiddellijk uitvoerbaar, maar het CJIB kan de uitspraak pas uitvoeren op het moment dat de gegevens over de beslissing zijn vastgelegd in het informatiesysteem. Hoe langer dit duurt, hoe langer de verdachte blijft vastzitten. De vraag rijst wie ervoor verantwoordelijk is dat de gegevens over de beslissing zo snel mogelijk in de informatiesystemen worden vastgelegd. Het College verzoekt om bij het vormgeven van de wettelijke regeling over de tenuitvoerlegging nader in te gaan op de praktijk en de toekomst van informatiedeling, zoals bij gelegenheid van deze modernisering wordt beoogd, en daarbij nadere aandacht te besteden aan de vereisten die gelden voor een volledige overdracht door de rechtspraak aan het openbaar ministerie en door het openbaar ministerie aan de minister (het CJIB).

3.3 Het doorgeven van de beslissingen van de rechter

Het openbaar ministerie moet volgens artikel 7.1.1 lid 1 de beslissingen van de rechter doorgeven aan de minister. Deze verplichting is ook te vinden in het huidige artikel 6:1:1 lid 2 Sv. Uiteraard dient het openbaar ministerie de beslissingen van de rechter te ontvangen wanneer het openbaar ministerie een betrokken procespartij is. Maar waarom het openbaar ministerie de verplichting heeft om de beslissingen door te geven, staat niet met zoveel woorden in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel en evenmin in de toelichting bij de huidige wettelijke bepaling. De administratieve taak om beslissingen te verstrekken is gezien de verschuiving van verantwoordelijkheden van het openbaar ministerie naar de minister niet vanzelfsprekend. Het is ook denkbaar dat de rechter het vonnis met de rechterlijke beslissingen rechtstreeks verstrekt aan het CJIB, net zoals dat de rechter het vonnis desgevraagd kan verstrekken aan een ieder ander dan de verdachte en zijn raadsman (artikel 4.3.32 – zie ook artikel 365 lid 3 Sv).

Het is niet zonder meer duidelijk wat de toegevoegde waarde ervan is dat de rechtspraak eerst de beslissingen aan het openbaar ministerie verstrekt, waarna het openbaar ministerie deze beslissingen vervolgens weer doorgeeft aan het CJIB. Het openbaar ministerie is immers niet verantwoordelijk voor de inhoud van

een vonnis of arrest. Als het openbaar ministerie – of na verstrekken het CJIB – fouten en misslagen constateert, kunnen die niet door het openbaar ministerie worden hersteld. Daarmee heeft een 'administratieve controle' door het openbaar ministerie geen toegevoegde waarde. Daarom is inmiddels in de praktijk afgesproken dat de rechtspraak zelf verantwoordelijk is voor de controle op de inhoudelijke correctheid en kwaliteit van de informatie in een uitspraak en de ingevoerde gegevens over de uitspraak in de informatiesystemen. Het voorschrift dat het openbaar ministerie strafrechtelijke beslissingen doorgeeft, leidt tot een situatie waarin het openbaar ministerie een extra schakel is in de communicatie tussen het CJIB en rechtspraak. Anders dan in de toelichting wordt gesteld, is er normaliter geen reden voor het openbaar ministerie om informatie toe te voegen aan de beslissingen van de rechter. Voor zover de officier van justitie wel een advies aan de minister wil meegeven, zijn daarvoor andere mogelijkheden beschikbaar.

De lastige positie die het openbaar ministerie als tussenpersoon inneemt, kan als volgt worden geïllustreerd. Het openbaar ministerie moet volgens artikel 7.1.1 lid 1 strafrechtelijke beslissingen aan het CJIB verstrekken uiterlijk twee weken nadat deze voor tenuitvoerlegging vatbaar zijn. Uit artikel 1.10.2 lid 2 kan worden afgeleid dat in beginsel een strafrechtelijke beslissing ten uitvoer kan worden gelegd als er geen rechtsmiddel is ingezet of kan worden ingezet. Of een rechtsmiddel wordt ingezet, zal in de regel twee weken na een uitspraak bekend zijn. Als – in afwijking van hetgeen is voorgeschreven in artikel 4.3.29 – de griffie van de rechtbank het openbaar ministerie niet binnen twee weken in kennis stelt van een uitspraak, gaat dit ten koste van de tijd die het openbaar ministerie heeft om de beslissing te verstrekken aan het CJIB. Daarbij moet gezien het bovenstaande onder 3.2 ook worden betrokken dat een schriftelijk vonnis niet kan worden doorgegeven aan het CJIB. Voor de tenuitvoerlegging is benodigd dat de beslissing is geregistreerd in de informatiesystemen. Als de rechtbank er in een voorkomend geval onverhoopt langer dan 4 weken over doet om kennis te geven van de uitspraak door de juiste gegevens over de uitspraak vast te leggen in GPS, dan is het openbaar ministerie niet in staat invulling te geven aan de wettelijke verplichting om de beslissingen tijdig te verstrekken aan het CJIB. Het College verzoekt de voorgaande opmerkingen over de bestaande uitvoeringspraktijk en de gemaakte werkafspraken te betrekken bij de verdere uitwerking van het wetsvoorstel en in de toelichting bij het voorgestelde artikel 7.1.1.

3.4 Advies OM

Het openbaar ministerie heeft en houdt de mogelijkheid om bij of direct na het verstrekken van een beslissing advies te geven aan het CJIB over de tijdens de tenuitvoerlegging te nemen beslissingen (artikel 6:1:10 Sv/artikel 7.1.2 lid 1). Het College benadrukt dat het afgeven van een zogenoemd 'advies OM' een bevoegdheid is, geen verplichting, en dat het niet de bedoeling is dat het advies

OM een samenvatting bevat van alle voor de tenuitvoerlegging relevante informatie. Het verwondert dan ook dat in de toelichting als uitgangspunt wordt geformuleerd dat 'het openbaar ministerie zoveel mogelijk een volledig inhoudelijk advies uitbrengt'. Dit uitgangspunt wijkt fundamenteel af van de uitgangspunten van de Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen, waarbinnen het CJIB als centraal informatieknooppunt fungeert, en van de werkafspraken die hieruit zijn voortgevloeid. Ook in de OM-Aanwijzing kader voor tenuitvoerlegging is verwoord dat de adviesbevoegdheid van het openbaar ministerie beperkt dient te worden opgevat. Een advies wordt volgens de Aanwijzing alleen uitgebracht indien "a. het OM het met het oog op zijn magistratelijke taken noodzakelijk acht om (later) betrokken te worden bij de tenuitvoerlegging en/of b. het OM van oordeel is dat het informatie (over specifieke risicofactoren), met name bij ernstige strafbare feiten met een grote maatschappelijke impact, heeft waarover andere organisaties niet beschikken en die het ten behoeve van de tenuitvoerlegging wil delen met de minister".

Waar de toelichting het openbaar ministerie ziet als exclusieve verstrekker van informatie, acht het College het juist onwenselijk dat het openbaar ministerie andere dan de in artikel 7.1.1 bedoelde informatie, die reeds uit andere bron beschikbaar is, herhaalt en overschrijft. Ook niet als deze informatie alleen beschikbaar is in een vorm die niet past bij de gestructureerde vastlegging van gegevens in de informatiesystemen die het CJIB (overigens logischerwijs) wil ontvangen. Het is immers een keuze dat de beslissingen als bedoeld in artikel 7.1.1 in de regel niet in de vorm van een vonnis of arrest worden verstrekt, maar alleen in de vorm van in informatiesystemen vastgelegde gegevens. Contextuele of andere informatie die relevant is voor de tenuitvoerlegging zou zoveel mogelijk rechtstreeks moeten worden verstrekt aan het CJIB als centraal informatieknooppunt zoals dit met de Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen werd beoogd. Het overschrijven van informatie door het openbaar ministerie is niet efficiënt en het vergroot de kans op miscommunicatie. Daarbij komt dat het de vraag is of het openbaar ministerie voldoende zicht heeft op de informatiebehoefte van anderen. Het College verzoekt om de toelichting aan te passen en in overeenstemming te brengen met de huidige praktijk, werkafspraken en de lijn die inzake het advies OM uiteen is gezet in de OM-Aanwijzing kader voor tenuitvoerlegging.

3.5 Informatieverstrekking aan het openbaar ministerie

Het openbaar ministerie heeft de exclusieve bevoegdheid om zaken aan te brengen bij de rechter. De vordering dat de rechter een beslissing moet nemen in verband met de tenuitvoerlegging kan alleen worden gedaan nadat het openbaar ministerie de informatie heeft ontvangen die nodig is om te beslissen over het indienen van een dergelijke vordering. Ook hierover is afgesproken dat het CJIB een centrale functie vervult. Het CJIB ontvangt bijvoorbeeld de informatie van de

reclassering dat een veroordeelde zich niet houdt aan de voorwaarden die zijn gesteld bij een voorwaardelijke veroordeling, en geeft dit door aan het openbaar ministerie. Door als informatieknooppunt te fungeren houdt het CJIB het overzicht en de grip op de tenuitvoerlegging, kan het CJIB de uniformiteit en rechtsgelijkheid bij de tenuitvoerlegging bevorderen en kan een administratieve toets op de volledigheid van informatie worden uitgevoerd. Het openbaar ministerie hoeft vervolgens uitsluitend de magistratelijke taak uit te voeren om te beoordelen of het, gezien de van het CJIB ontvangen informatie, noodzakelijk is om de tenuitvoerlegging van bijvoorbeeld de voorwaardelijk opgelegde straf te vorderen bij de rechtbank. Bovenstaande werkwijze volgt uit de uitgangspunten van de Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen en heeft in de afgelopen jaren in de uitvoeringpraktijk verder vorm gekregen.

In het wetsvoorstel en met name de toelichting daarop lijkt op dit punt de in de Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen beoogde werkwijze te worden verlaten. Zo staat in artikel 7.2.1 lid 6 dat de reclasseringsinstelling de officier van justitie en de minister inlicht over het gehouden toezicht. In de toelichting bij deze bepaling staat dat primair de officier van justitie zou moeten worden geïnformeerd over het niet-naleven van vrijheidsbeperkingen, over het niet-meewerken aan toezicht of als de veiligheid dat anderszins vereist. Het College acht dit niet vanzelfsprekend. Het openbaar ministerie heeft bij het toezicht de taak om te beslissen of overtreding van voorwaarden moet leiden tot een vordering bij de rechter. Pas als deze beslissing moet worden genomen, heeft het openbaar ministerie informatie nodig van de reclassering. Het openbaar ministerie heeft geen belang bij informatie van de reclasseringsinstantie zolang er geen mogelijkheid bestaat om hieraan consequenties te verbinden. Zoals in het bovenstaande al is aangegeven ligt de coördinatie van tenuitvoerleggingsbeslissingen bij het CJIB. Door het CJIB kan een inschatting worden gemaakt van de mogelijkheden die er zijn om consequenties te verbinden aan de van de reclassering ontvangen informatie. Hierover zijn na de inwerkingtreding van de Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen duidelijke afspraken gemaakt tussen het openbaar ministerie en het CJIB, waaronder afspraken over in welke gevallen zaken niet naar het openbaar ministerie hoeven te worden gestuurd. Ook over de werkwijze voor de gevallen waarin met spoed tot handelen moet worden overgegaan zijn afspraken gemaakt, zoals dat de politie in geval van spoed bij uitzondering wel rechtstreeks contact opneemt met de officier van justitie. Het College verzoekt om de toelichting met inachtneming van het bovenstaande aan te passen.

3.6 Vorderen van inlichtingen

Inzake de informatievoorziening rijst tot slot nog de vraag naar de reikwijdte van de bevoegdheid van Onze Minister om 'aan een ieder te bevelen de inlichtingen te verstrekken die redelijkerwijs noodzakelijk zijn voor de tenuitvoerlegging' (artikel

1.10.6). Deze bepaling is ongewijzigd overgenomen van het huidige artikel 6:1:9 Sv – en deze bepaling is weer gebaseerd op artikel 572a Sv (oud). In artikel 572a Sv was de bevoegdheid om gegevens te vorderen toegekend aan het openbaar ministerie. Na de verschuiving van verantwoordelijkheden is de bevoegdheid overgaan naar het CJIB. Bij inlichtingen die redelijkerwijs noodzakelijk zijn voor de tenuitvoerlegging kan onder meer worden gedacht aan informatie over de actuele verblijfplaats van de veroordeelde. Uit de wetgeschiedenis wordt niet duidelijk door wie en aan wie precies het bevel om inlichtingen te verstrekken, kan worden gedaan. Het is denkbaar dat in het kader van een nog lopend opsporingsonderzoek informatie bekend wordt over de verblijfplaats van een veroordeelde, maar dat deze informatie nog niet kan worden gedeeld met het CJIB omdat het niet in het belang van het onderzoek is dat bekend wordt dat er bijzondere opsporingsbevoegdheden worden ingezet. Gezien dit voorbeeld, acht het College het onwenselijk dat tot een opsporingsdienst of het openbaar ministerie een bevel kan worden gericht tot het verstrekken van informatie, mede omdat artikel 1.10.6 Sv geen mogelijkheden bevat om dit bevel te weigeren wegens andere zwaarwegende belangen. Het College verzoekt daarom dat door wijziging van de wettelijke bepaling (of eventueel in de toelichting) wordt verduidelijkt dat een bevel op grond van artikel 1.10.6 niet kan worden gericht aan het openbaar ministerie of de opsporingsdiensten, dan wel in de wettekst te bepalen dat het bevel door deze organisaties kan worden geweigerd indien andere belangen zwaarder wegen.

4. Informeren van de raad voor rechtsbijstand

Hetgeen in artikel 7.1.21 lid 2 is bepaald over het informeren van de raad voor rechtsbijstand biedt een voorbeeld van een wettelijke bepaling die onvoldoende aansluit op de praktijk. Dat geldt overigens ook voor het bepaalde in artikel 1.4.13. Met betrekking tot de uitvoering van de huidige artikelen 40 en 6:6:3 lid 3 Sv heeft het openbaar ministerie met de rechtspraak afgesproken dat de rechtspraak de raad voor rechtsbijstand altijd informeert over het nemen van beslissingen inzake een veroordeelde die nog geen raadsman heeft. Dat geldt dus ook voor de gevallen waarin het openbaar ministerie de vordering heeft gedaan. Deze afspraak is gemaakt om de uitvoeringsproblemen die in de praktijk waren ontstaan op te lossen. De afspraak blijft gelden tot de wet op dit punt is aangepast. Gezien de bedoeling van de wetgever om de wet in overeenstemming te brengen met de ontstane uitvoeringspraktijk verzoekt het College om deze bepalingen alsnog overeen te laten komen met de afgesproken werkwijze.

5. Geen redelijk doel bij voortzetting tenuitvoerlegging en verlopen executietermijnen

Het is denkbaar dat beslissingen, ondanks de inspanningen van alle betrokkenen, niet succesvol ten uitvoer kunnen worden gelegd. Te denken valt onder meer aan opgelegde taakstraffen en geldboeten. Het is niet altijd opportuun of mogelijk om bij een taakstraf of geldboete die niet ten uitvoer kan worden gelegd de vervangende hechtenis te vorderen en op te leggen. Het College steunt daarom het voorgestelde artikel 7.6.5 lid 2 waarin staat dat de tenuitvoerlegging van een taakstraf eindigt als niet binnen de daarvoor gestelde termijnen een beslissing tot toepassing van vervangende hechtenis is genomen. Zoals ook in de toelichting bij deze bepaling wordt overwogen, wordt hiermee voorkomen dat er openstaande taakstraffen in de informatiesystemen blijven staan die feitelijk niet meer ten uitvoer kunnen worden gelegd. Aangevuld kan worden dat zo ook wordt voorkomen dat er een sepotbeslissing moet worden genomen omdat de tenuitvoerlegging niet is geslaagd. Het College kan zich voorstellen dat een vergelijkbare bepaling wordt ingevoerd voor andere straffen of maatregelen die feitelijk niet meer ten uitvoer kunnen worden gelegd.

In het verlengde van het bovenstaande is van belang dat in artikel 7.5.9 staat dat de minister de tenuitvoerlegging van een in een vonnis of arrest opgelegde geldboete kan beëindigen. Dezelfde bevoegdheid staat in het huidige artikel 6:1:11 Sv. De argumenten die worden aangedragen voor het beëindigen van de executie van in een vonnis of arrest opgelegde lage geldboetes zijn echter evengoed relevant voor de geldboetes die zijn opgelegd bij een strafbeschikking. Het College verzoekt daarom aan de bepaling toe te voegen dat ook de tenuitvoerlegging van een bij een strafbeschikking opgelegde geldboete kan worden beëindigd.

6. Kennisgevingen en andere administratieve taken

De kennisgeving aan een veroordeelde over beslissingen die in het kader van de tenuitvoerlegging zijn genomen, is bij uitstek een taak die valt onder de verantwoordelijkheden van de minister. Het verwondert daarom dat de officier van justitie in artikel 7.6.3 lid 2 is belast met het informeren over de wijziging van een taakstraf, in artikel 7.6.4 lid 3 is belast met het informeren over de toepassing van vervangende hechtenis bij het niet-voldoen van een taakstraf en in artikel 7.7.22 lid 3 is belast met het informeren van de toepassing van vervangende jeugddetentie bij een jeugdige. Het informeren over beslissingen die over de tenuitvoerlegging zijn genomen wordt in de praktijk soms al uitgevoerd door het CJIB. Het College verzoekt om in het wetsvoorstel alle administratieve taken die in het kader van de tenuitvoerlegging moeten worden uitgevoerd, toe te bedelen aan de minister. Daarmee wordt recht gedaan aan de lijn die met de Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen is ingezet.

7. De bepalingen over de terbeschikkingstelling

Het wetsvoorstel bevat een aantal wijzigingen van de bepalingen inzake de terbeschikkingstelling. Het College wil over deze wijzigingen een aantal vragen stellen en opmerkingen maken.

Uit het voorgestelde artikel 7.2.4 volgt dat bij overtreding van de algemene voorwaarde dat een veroordeelde zich voor het einde van de proeftijd niet schuldig mag maken aan een strafbaar feit er geen voorlopige tenuitvoerleggingsmaatregelen mogen worden genomen. In artikel 7.2.4 wordt verwezen naar artikel 7.2.3 waarin staat welke beslissingen in het kader van de voorlopige tenuitvoerlegging kunnen worden genomen. In deze lijst staat ook onder c de voorlopige uitvoering of hervatting van de terbeschikkingstelling en onder d de voorlopige herleving van de terbeschikkingstelling. Hieruit zou kunnen worden afgeleid dat het niet de bedoeling is dat de beslissingen tot voorlopige hervatting of voorlopige herleving worden genomen bij overtreding van de algemene voorwaarde. Het College verzoekt om te verduidelijken of dit inderdaad de bedoeling is. Het College acht het onwenselijk als het niet langer mogelijk zou zijn dat bij overtreding van een algemene voorwaarde de veroordeelde zo snel mogelijk weer van overheidswege kan worden verpleegd. Ook de verdenking van het plegen van relatief lichte delicten kan al aanleiding zijn om – mede in het licht van het delict waarvoor de veroordeelde is veroordeeld – niet te wachten om de verpleging in een tbs-instelling te laten hervatten of herleven. Verzocht wordt om in de toelichting nader te verduidelijken of een snelle verpleging mogelijk is, en op welke wijze hieraan invulling kan worden gegeven.

Bij een vordering tot verlenging van de terbeschikkingstelling waardoor de totale duur van de terbeschikkingstelling met verpleging een periode van vier jaren of een veelvoud van vier jaren te boven gaat, moet volgens artikel 7.4.4 lid 3 een recent opgemaakt gezamenlijk advies van twee gedragskundigen worden overlegd. Wanneer een terbeschikkingstelling voorwaardelijk wordt beëindigd en vervolgens weer wordt hervat, rijst de vraag hoe deze termijn moet worden uitgelegd. Gaat het om de tijd dat de terbeschikkingstelling daadwerkelijk ten uitvoer is gelegd of om de termijn sinds de aanvang van de terbeschikkingstelling? Het College verzoekt hierover duidelijkheid te geven

Het voorgestelde artikel 7.4.5 bevat een regeling over de voorwaardelijke beëindiging van de terbeschikkingstelling. Deze regeling roept twee vragen op. In de eerste plaats valt op dat wat betreft de ingangsdatum van de voorwaardelijke beëindiging niet is geregeld wanneer de voorwaardelijke beëindiging start als de beslissing is genomen nadat de termijn voor terbeschikkingstelling door tijdsverloop zou zijn geëindigd. Artikel 7.4.3 lid 5 bevat hierover wel een voorschrift bij de verlenging van de terbeschikkingstelling. In het huidige artikel

6:6:11 lid 4 Sv staat dat dit voorschrift over de verlenging van overeenkomstige toepassing is op de voorwaardelijke beëindiging, maar dit is niet overgenomen in het nieuwe wetboek. In de tweede plaats rijst een vraag over het spreekrecht van het slachtoffer. In de tekst van artikel 7.4.5 lid 4 staat dat elk slachtoffer in de gelegenheid wordt gesteld te spreken, maar dat dit spreekrecht beperkt is tot de voorwaarden die de directe belangen van het slachtoffer raken. In de toelichting wordt de volgorde omgekeerd. Daarin staat dat als wordt overwogen voorwaarden op te leggen die het slachtoffer raken, het slachtoffer in de gelegenheid wordt gesteld hierover te spreken. De vraag is dus of de voorwaarden die het slachtoffer raken een voorwaarde zijn om het spreekrecht te mogen uitoefenen of de kaders geven waarbinnen uitoefening van het spreekrecht moet blijven. Het College verzoekt in de toelichting de gestelde vragen te beantwoorden.

8. De bepalingen over jeugdigen en jongvolwassenen

Het wetsvoorstel bevat een aantal wijzigingen van de bepalingen inzake jeugdigen en jongvolwassenen. Het College wil over deze wijzigingen een aantal vragen stellen en opmerkingen maken.

Indien de rechter heeft besloten tot een voorwaardelijke plaatsing van een veroordeelde in een inrichting voor jeugdigen moet, bij overtreding van de voorwaarden of indien het belang van de veiligheid van anderen dan wel de algemene veiligheid van personen of goederen zulks vereist, alsnog kunnen worden besloten tot de plaatsing in de inrichting voor jeugdigen. De huidige wet biedt de rechter hiertoe de mogelijkheid in artikel 6:6:32 lid 6 Sv. In artikel 7.7.5 onder c is wel een mogelijkheid voor de rechter-commissaris opgenomen om de voorlopige tenuitvoerlegging van de voorwaardelijk opgelegde PIJ-maatregel te bevelen, maar de grondslag voor de in artikel 6:6:32 lid 6 Sv bedoelde en door de rechter te nemen beslissingen lijkt niet terug te keren. Het College verzoekt te verduidelijken of dit de bedoeling van de wetgever is.

Volgens artikel 7.7.10 kan een maatregel van plaatsing in een inrichting voor jeugdigen worden opgedragen aan een justitiële jeugdinrichting, maar de veroordeelde kan ook elders worden opgenomen. Volgens de toelichting bij de bepaling kan dit een inrichting voor de verpleging van terbeschikkinggestelden zijn. Het College vraagt zich af hoe deze opmerking zich verhoudt tot de uitspraak van de Raad voor de Strafrechtspleging en Jeugdbescherming (RSJ) van 3 augustus 2022.³ In die uitspraak overweegt de RSJ dat het huidige artikel 77s lid 6 Sr – het voorgestelde artikel 7.7.10 dient deze bepaling te vervangen – ‘niet de grondslag kan vormen’ voor plaatsing van de veroordeelde jeugdige in een

³ Raad voor de strafrechtspleging en jeugdbescherming, 3 augustus 2022, RSJ 22/25881/JB.

inrichting voor de verpleging van terbeschikkinggestelden. Daartoe zou volgens de RSJ ook de wijziging in 2019 van het Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden (Bvt) ongedaan moeten worden gemaakt. Tot 1 januari 2019 bood artikel 4 lid 1 onder f Bvt de mogelijkheid een jeugdige te plaatsen in een tbs-instelling, maar deze mogelijkheid is vervallen met de Wet forensische zorg. Is er een voornemen om de Bvt opnieuw aan te passen of wordt dat niet nodig geacht?

Het College waardeert het dat in artikel 7.7.12 lid 4 aansluiting is gezocht bij de afspraak die in de huidige praktijk is gemaakt tussen betrokkenen bij de uitvoering van de plaatsing in een inrichting voor jeugdigen en inhoudt dat de officier van justitie een recent opgemaakt gezamenlijk advies van twee gedragskundigen overlegt als voorzienbaar is dat door een verlenging de plaatsing in de inrichting voor jeugdigen de termijn van 4 jaar en zes maanden zal overstijgen. In de voorgestelde formulering wordt echter abusievelijk niet gesproken over het *overstijgen* van de termijn, maar over het *bereiken* van de termijn. Het College verzoekt daarom de formulering op dit punt aan te passen aan de gemaakte afspraak om zodoende de wettekst in lijn te brengen met de in de praktijk gehanteerde werkwijze. Indien dit niet wordt gedaan, is het wenselijk dat nader wordt toegelicht waarom van deze afspraak wordt afgeweken.

Voert de jeugdige veroordeelde de bij vonnis of arrest opgelegde taakstraf niet uit, dan volgt uit artikel 7.7.22 lid 1 dat de officier van justitie beveelt dat vervangende jeugddetentie wordt toegepast. Dezelfde regel geldt wanneer de jeugdige veroordeelde niet meewerkt aan een maatregel betreffende het gedrag van de jeugdige (zie art. 7.7.26). Tegen beide beslissingen kan de veroordeelde op grond van artikel 7.7.32 lid 1 onder b en c een bezwaarschrift indienen bij de rechtbank. Op het moment dat de veroordeelde een bezwaarschrift wil indienen – of daarover een beslissing wil nemen – bestaat er geen regeling over het inschakelen van een raadsman, omdat er nog geen sprake is van een situatie als bedoeld in artikel 7.1.21 lid 2. Er is immers geen sprake van een vordering van de officier van justitie bij de rechtbank of van een beslissing die de rechter moet nemen. Als de jeugdige veroordeelde geen raadsman heeft, dan is het onduidelijk hoe hij kan bewerkstelligen dat hem rechtsbijstand wordt verleend. Het College verzoekt om nader te regelen dat de veroordeelde in de voorbereiding op een bezwaarschrift tegen een vervangende hechtenis een beroep kan doen op gefinancierde rechtsbijstand. Het betreft immers de toepassing van vrijheidsbeneming, en daarom is het van belang dat de rechtsbescherming van jeugdigen goed is geregeld.

Meer in het algemeen acht het College het niet wenselijk dat de officier van justitie indien de veroordeelde niet naar behoren meewerkt aan een maatregel betreffende het gedrag overgaat tot het toepassen van vervangende jeugddetentie, zonder dat de veroordeelde hierover wordt gehoord. Dit is wel de

regeling van artikel 7.7.26 en het huidige artikel 6:6:35. Omdat dit als een onwenselijke gang van zaken wordt gezien, wordt deze bevoegdheid in de praktijk niet toegepast. Het College verzoekt om de toepassing van de vervangende jeugddetentie bij het niet naar behoren meewerken aan een maatregel betreffende het gedrag te voorzien van voldoende waarborgen voor de bescherming van de rechten van de jeugdige veroordeelde. Naast het mogelijk maken van gefinancierde rechtsbijstand wordt gedacht aan een verplichting de veroordeelde te horen over het voornemen tot toepassing van de vervangende jeugddetentie.

9. Overige opmerkingen

- In artikel 7.1.15 worden de bevoegdheden opgesomd die mogen worden ingezet om de verblijfplaats vast te stellen van een in het kader van de tenuitvoerlegging aan te houden verdachte of veroordeelde. In vergelijking met de huidige opsomming in artikel 6:1:7 lid 2 Sv lijken er echter enkele bevoegdheden niet te zijn opgenomen in artikel 7.1.15. Het gaat onder meer om het bevel tot geheimhouding van gegevens (artikel 2.7.36) – dit valt nu nog onder het in artikel 6:1:7 Sv opgesomde artikel 125m lid 5 Sv. In de memorie van toelichting is niets vermeld over een gewijzigde opvatting met betrekking tot de bevoegdheden die mogen worden ingezet. Het College verzoekt daarom nog eens te controleren of het huidige artikel 6:1:7 lid 2 Sv volledig is overgezet.

- In de memorie van toelichting wordt uitgelegd dat, vanwege het feit dat de rechtbank de tenuitvoerleggingsbeslissingen neemt, in de bepalingen die betrekking hebben op de taken van het openbaar ministerie kan worden volstaan met een verwijzing naar 'de officier van justitie' in plaats van naar 'het openbaar ministerie'. Deze gevolgtrekking is niet vanzelfsprekend. In boek 7 worden in verschillende bepalingen taken en bevoegdheden toegekend aan het openbaar ministerie die niet zijn gekoppeld aan een vordering tot tenuitvoerlegging bij de rechter. Dit geldt met name voor de regeling over de voorwaardelijke invrijheidsstelling in titel 3.2. Voor de verlening van een voorwaardelijke invrijheidsstelling is geen goedkeuring nodig door de rechter. Ook voor het toezicht op de voorwaarden die worden gesteld bij een voorwaardelijke invrijheidsstelling, waarop titel 2.1 van toepassing is, is een rechterlijke betrokkenheid niet vereist. Daarom wordt verzocht om in boek 7 de aanpassingen in de terminologie van 'openbaar ministerie' naar 'officier van justitie' zoveel mogelijk ongedaan te maken – in ieder geval voor zover de taken en bevoegdheden van het openbaar ministerie niet direct zijn gekoppeld aan het optreden bij de rechtbank. Aanpassing van de gebruikte terminologie biedt het College de ruimte om de toegekende taken optimaal te verdelen binnen het openbaar ministerie, zonder afbreuk te doen aan de uitgangspunten en orderingsprincipes van het gemoderniseerde Wetboek van Strafvordering.

- Een aan de verdachte, gewezen verdachte of veroordeelde uit te keren bedrag kan op grond van artikel 7.5.22 worden verrekend met bedragen die deze persoon nog moet betalen als gevolg van een onherroepelijke strafrechtelijke beslissing. Deze verrekening wordt, gezien de tekst van de bepaling, uitgevoerd door de minister. De officier van justitie is gelet op deze bepaling niet bevoegd tot verrekening van geldbedragen. Als voorbeeld van een situatie waarin het uitkeren van een geldbedrag zich kan voordoen, wordt in de toelichting genoemd het besluit van de officier van justitie tot opheffing van beslag. In dat licht is ook relevant dat in de toelichting staat dat '[d]e praktische werkwijze is dat in gevallen waarin uitkering van een geldbedrag aan een (gewezen) verdachte of veroordeelde aan de orde lijkt, via het AICE wordt nagegaan of sprake is van opeisbare strafvorderlijke vorderingen. (onderstreping toegevoegd)'. Het College verzoekt om een verdere toelichting op deze praktische werkwijze en de eventuele rol van het openbaar ministerie.

- In artikel 7.5.28 staat de mogelijkheid om bezwaar te maken tegen de beslissing door de minister over het verzoek van de veroordeelde om teruggave van het verschil tussen de waarde van een door de veroordeelde overgedragen bedrag of voorwerpen en het bedrag van het werkelijk verkregen voordeel (artikel 7.5.14). Aangezien deze beslissing door de minister wordt genomen, ligt het in de rede dat de minister in de bezwaarprocedure deze beslissing verdedigt. Het is daarom wenselijk dat de rol van de minister als procesvertegenwoordiger in artikel 7.5.28 wordt geregeld, net als dit ook is geregeld voor het bezwaar tegen een dwangbevel tot verhaal op niet-inbeslaggenomen voorwerpen (artikel 7.5.23) of het bezwaar tegen een verhaal zonder dwangbevel (artikel 7.5.26).

- De rechter kan in de gevallen genoemd in artikel 38z Sr een maatregel strekkende tot gedragsbeïnvloeding of vrijheidsbeperking opleggen. De tenuitvoerlegging van deze maatregel moet apart worden bevolen. Bij de vordering tot tenuitvoerlegging kan de officier van justitie aangeven dat behandeling of opname in een zorginstelling aangewezen is. In dat geval moet de officier van justitie een medische verklaring overleggen waaruit de noodzaak blijkt van behandeling of opname, zo volgt uit zowel het huidige artikel 6:6:23a lid 3 Sv als het voorgestelde artikel 7.6.13 lid 3. In de praktijk leven verschillende vragen rondom deze medische verklaring die in het wetsvoorstel niet worden opgehelderd. Waaruit bestaat deze medische verklaring? Wie kan de medische verklaring opstellen? Welke informatie kan bij het opstellen van de medische verklaring worden gebruikt? Is er een grondslag voor het verstrekken van (persoons)gegevens ten behoeve van het opstellen van een medische verklaring? Het College verzoekt bij de verdere uitwerking van het wetsvoorstel aandacht aan deze vraagpunten te besteden.

Deel II – Boek 8

1. Inleidende opmerkingen

Het advies over boek 8 ziet op de wijzigingen ten opzichte van de huidige bepalingen. Het College constateert dat er inderdaad grotendeels sprake is van een technische omzetting van het huidige boek 5 van het Wetboek van Strafvordering. Het wetsvoorstel bevat echter ook een aantal nieuwe of gewijzigde bepalingen. Het College spreekt zijn waardering uit voor een aantal wijzigingen die meer duidelijkheid geven en waarmee tegemoet wordt gekomen aan verzoeken vanuit het openbaar ministerie. Het betreft de toevoeging van algemene bepalingen, zoals artikel 8.1.1 waarin wordt geëxpliciteerd dat de wettelijke bepalingen niet van toepassing zijn als een verdrag anders bepaalt. Het College is ook verheugd dat in artikel 8.1.5 een duidelijke regeling over de relatieve competentie van rechtbanken wordt voorgesteld. Verder wordt het vastleggen van de jurisprudentie over de rechtsmiddelen gewaardeerd, zoals de regeling dat de rechter bij het verlenen van verlof tot het overdragen van voorwerpen of gegevens zonder dat de verdachte daarvan in kennis is gesteld, geen onderzoek doet naar de gronden waar het rechtshulpverzoek op berust (artikel 8.2.26 lid 3 i.c.m. artikel 8.2.24 lid 2). Positief is eveneens dat het voorstel voorziet in een regeling van de relatieve competentie bij gemeenschappelijke onderzoeksteams die niet in Nederland zijn gevestigd (artikel 8.3.8 lid 1, laatste volzin i.c.m. artikel 8.1.5). Het College is tot besluit ook positief over de mogelijkheid de overname van strafvervolgning te weigeren als dit niet in het belang van een goede rechtsbedeling is (artikel 8.4.15 lid 2) alsmede over de uitbreiding van de mogelijkheden met betrekking tot het uitvoeren van een bevestigingsbevel (artikel 8.6.2 lid 2 en artikel 8.7.3 lid 2). Enkele andere wijzigingen roepen nog vragen op of geven aanleiding voor een opmerking. Die vragen en opmerkingen worden in het onderstaande besproken.

2. Zelfstandige bevoegdheid van opsporingsambtenaren

De zelfstandige bevoegdheid van opsporingsambtenaren om rechtshulpverzoeken te doen of zelfstandig uitvoering te geven aan rechtshulpverzoeken van buitenlandse collega's is geregeld in artikel 8.2.3 lid 2 en artikel 8.2.9 lid 3. Het rechtshulpverzoek aan een andere staat (artikel 8.2.3 lid 2) of de zelfstandige uitvoering van het buitenlandse rechtshulpverzoek (artikel 8.2.9 lid 3) kunnen door een opsporingsambtenaar worden gedaan voor zover het uitsluitend gaat om het verkrijgen van inlichtingen waarover de (buitenlandse) opsporingsambtenaar al beschikt, of waarvoor bij de verzameling van gegevens onderzoekshandelingen worden verricht waartoe de opsporingsambtenaar in een nationaal onderzoek

zelfstandig bevoegd is.⁴ Hiermee worden de mogelijkheden voor opsporingsambtenaren verruimd om zelfstandig rechtshulpverzoeken te doen of uit te voeren. Het College kan zich hierin vinden, met inachtneming van het onderstaande.

Het College gaat ervan uit dat artikel 8.2.9 lid 3 de enige nationale grondslag is voor het verstrekken van inlichtingen aan buitenlandse autoriteiten, en dat er buiten het Wetboek van Strafvordering om geen mogelijkheden bestaan tot het verlenen van kleine rechtshulp. In de toelichting bij artikel 8.2.1 wordt al genoemd dat de meeste rechtshulp plaatsvindt op verzoek, maar dat er ook verdragen zijn die afspraken bevatten over spontane rechtshulp. Een voorbeeld daarvan is artikel 7 Kaderbesluit 2006/960/JBZ (Zweeds Kaderbesluit) waarin de verplichting staat tot verstrekkingen van inlichtingen aan andere lidstaten als moet worden aangenomen dat dit dienstig is aan het opsporen, voorkomen of onderzoeken van bepaalde strafbare feiten. De vraag rijst wat de grondslag is in het Wetboek van Strafvordering voor deze spontane verstrekking van inlichtingen door opsporingsambtenaren, omdat in artikel 8.2.9 lid 3 slechts wordt gesproken over het verstrekken van inlichtingen op verzoek. Het College verzoekt om verder te verduidelijken wat de grondslag is voor de spontane verstrekking van inlichtingen door opsporingsambtenaren of het openbaar ministerie als voldaan is aan de voorwaarden als genoemd in artikel 7 Zweeds Kaderbesluit.

Het verstrekken van inlichtingen door opsporingsambtenaren vindt altijd plaats onder het gezag van de officier van justitie. In afwijking van de huidige wettelijke bepalingen is niet expliciet voorgeschreven dat de uitoefening van de zelfstandige bevoegdheid door opsporingsambtenaren onder het gezag van de officier van justitie plaatsvindt. In de toelichting wordt aangegeven dat deze gezagsverhouding al volgt uit de algemene bepalingen van artikel 8.1.3 en 8.1.4. Het College verzoekt om in de toelichting verder te verduidelijken dat, zoals nu staat in het huidige artikel 5.1.7 lid 2 Sv, het gezag over het opsporingsonderzoek inhoudt dat de officier van justitie zowel algemene als bijzondere aanwijzingen kan geven over het uitsluiten of uitvoeren van rechtshulpverzoeken door opsporingsambtenaren. Een bijzondere aanwijzing is bijvoorbeeld denkbaar om te voorkomen dat door het verstrekken van inlichtingen schade wordt toegebracht aan een in Nederland lopend opsporingsonderzoek. Het geven van algemene

⁴ In reactie op de memorie van toelichting wordt, wellicht ten overvloede, nog opgemerkt dat wat betreft het openbaar ministerie al onder het huidige recht het uitgangspunt is dat opsporingsambtenaren niet de zelfstandige bevoegdheid hebben om getuigen te horen n.a.v. een daartoe strekkend rechtshulpverzoek. Opdracht tot het horen van een getuige wordt alleen gegeven door de officier van justitie op basis van een Europees onderzoeksbevel (EOB) of een justitieel rechtshulpverzoek.

aanwijzingen over de mogelijkheid tot het verstrekken van (speciaal daartoe verzamelde) gegevens acht het College op dit moment niet nodig. Niet valt uit te sluiten dat bij een mogelijke toekomstige verruiming van de zelfstandige bevoegdheden voor opsporingsambtenaren om gegevens te verzamelen er wel een algemene aanwijzing wordt gegeven betreffende de mogelijkheid om gegevens die met bepaalde opsporingsbevoegdheden zijn verzameld te verstrekken aan buitenlandse opsporingsambtenaren.

3. Rechtshulp en gegevensbescherming

Veelal moeten de in het kader van rechtshulp aan een andere staat te verstrekken gegevens worden aangemerkt als persoonsgegevens. In dat geval is, in aanvulling op de regels over de rechtshulp, ook het juridische kader over de bescherming van persoonsgegevens van toepassing. De vraag rijst wat de verhouding is tussen de bepalingen over rechtshulp in boek 8 en de bepalingen over de bescherming van persoonsgegevens in andere wet- en regelgeving. Een duidelijk antwoord op deze vraag vindt het College niet terug in de memorie van toelichting. Het verzoek is om deze verhouding nader te duiden. Deze nadere duiding is onder meer gewenst omdat de bepalingen over de bescherming van persoonsgegevens zijn gewijzigd na (de parlementaire behandeling van) de herziening van de bepalingen over internationale en Europese samenwerking. Als startpunt voor de verdere doordenking van de verhouding tussen de bepalingen over rechtshulp en die over de bescherming van persoonsgegevens kan worden gewezen op artikel 1 lid 2 van de Richtlijn (EU) 2016/680 (Richtlijn gegevensbescherming opsporing en vervolging). In die bepaling staat dat de lidstaten verplicht zijn erop toe te zien dat de uitwisseling van strafrechtelijke persoonsgegevens door bevoegde autoriteiten, wanneer die uitwisseling bij Unierecht of het recht van de lidstaten is vereist, niet wordt beperkt of verboden om redenen die verband houden met de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens. Hieruit kan worden afgeleid dat het recht op bescherming van persoonsgegevens in beginsel niet in de weg mag staan aan de verstrekking van strafrechtelijke persoonsgegevens aan bevoegde autoriteiten in EU-lidstaten, in ieder geval niet méér dan het in de weg zou staan aan de verstrekking van strafrechtelijke persoonsgegevens aan bevoegde autoriteiten in Nederland.

De genoemde Richtlijn is in Nederland geïmplementeerd in de Wet politiegegevens (Wpg) en de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (Wjsg). Ter nadere illustratie van de vraag naar de verhouding tussen de bepalingen over rechtshulp en die over gegevensbescherming, kan het volgende voorbeeld worden gegeven. In artikel 15a Wpg staat dat politiegegevens (kort gezegd, de strafrechtelijke persoonsgegevens die de politie verwerkt) ter beschikking kunnen worden gesteld aan bevoegde autoriteiten in EU-lidstaten. In artikel 5:3 lid 2 tot en 10 Besluit politiegegevens (Bpg) zijn nadere regels gesteld over deze verstrekking van

politiegegevens aan bevoegde autoriteiten in andere EU-lidstaten en over de daarbij te stellen voorwaarden aan het (verdere) gebruik van deze gegevens. In het tweede lid van artikel 5:3 Bpg zijn diverse redenen opgesomd om verstrekking (of doorzending) van politiegegevens te mogen weigeren, waaronder, onder c, het in gevaar brengen van het welslagen van een lopend onderzoek. Deze weigeringsgrond hangt nauw samen met de weigeringsgrond zoals te vinden in artikel 8.2.10 lid 4. Laatstbedoelde bepaling houdt – kort gezegd – in dat aan een rechtshulpverzoek geen gevolg wordt gegeven indien het is gedaan ten behoeve van een onderzoek naar feiten ter zake waarvan in Nederland een opsporingsonderzoek is ingesteld en inwilliging van het verzoek niet verenigbaar zou zijn met de Nederlandse belangen. Het College verzoekt om een nadere toelichting op de verhouding tussen de genoemde bepalingen.

Een tweede voorbeeld heeft betrekking op de verstrekking van strafrechtelijke persoonsgegevens aan bevoegde autoriteiten in derde landen (niet EU-lidstaten) en internationale organisaties. Nadere regels over dergelijke verstrekkingen zijn te vinden in artikelen 17a Wpg en 5:1 Bpg voor wat betreft politiegegevens en in artikel 39ga lid 2 juncto 16a Wjsg en artikel 32 Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens (Bjsg) voor wat betreft strafvorderlijke gegevens. Als gevolg van deze regels is de verstrekking van strafrechtelijke persoonsgegevens aan derde landen aan meer voorwaarden verbonden dan zijn te vinden in het gemoderniseerde Wetboek van Strafvordering. Het College acht het raadzaam in de toelichting nadere aandacht te besteden aan het juridische kader voor de verstrekking van persoonsgegevens aan derde landen en internationale organisaties en de gevolgen die dit kader heeft voor de inwilliging van rechtshulpverzoeken van deze landen en organisaties.

Tot besluit van deze paragraaf over de verhouding tussen de bepalingen over rechtshulp in boek 8 en die over gegevensbescherming in andere wet- en regelgeving, vraagt het College zich af waarom in de memorie van toelichting bij het voorgestelde artikel 8.3.4 wordt verwezen naar artikel 17a Wpg en artikel 16a Wjsg – zeker voor zover daarmee wordt gesteld invulling te geven aan artikel 13 lid 10 van de EU-rechtshulpovereenkomst. De verstrekking van persoonsgegevens binnen een gemeenschappelijk onderzoeksteam waarin bevoegde autoriteiten van EU-lidstaten samenwerken, betreft immers een verstrekking van politiegegevens op grond van artikel 15a Wpg of een verstrekking van strafvorderlijke gegevens op grond van artikel 39ga Wjsg. Het College verzoekt de verwijzing in de toelichting nader toe te lichten of aan te passen.

4. Aanvulling samenwerkingsmogelijkheden

Het College brengt graag enkele in de praktijk bestaande wensen voor aanvulling van de huidige regels over internationale en Europese samenwerking onder de

aandacht. Het voorliggende wetsvoorstel, waarmee het gehele boek over Internationale en Europese samenwerking wordt gemoderniseerd, biedt een uitgelezen kans om over te gaan tot aanvulling van de huidige regeling. Deze vanuit de praktijk gewenste aanvullingen zien bovendien niet op geheel nieuwe onderwerpen, maar betreffen onderzoeksbevoegdheden die verwant zijn aan bevoegdheden waarop de gewenste vorm van samenwerking reeds mogelijk is.

In de eerste plaats acht het College het wenselijk dat in het kader van de uitvaardiging en uitvoering van een Europees onderzoeksbevel het mogelijk wordt om het formulier uit bijlage C bij Richtlijn 2014/41/EU te gebruiken voor het verzenden en ontvangen van onderzoeksbevelen inzake het vastleggen van gegevens over de gebruiker van een communicatiedienst (ook wel bekend als de printertap). In artikelen 8.5.11 en 8.5.30 is geregeld dat een onderzoeksbevel dat betrekking heeft op het vastleggen van de inhoud van communicatie via een communicatiedienst – als omschreven in artikel 2.8.13 – kan worden verstuurd of ontvangen met behulp van het formulier uit bijlage C van de genoemde richtlijn indien het vastleggen van de communicatie kan plaatsvinden zonder technische bijstand van die andere lidstaat. Hiermee wordt artikel 31 van de Richtlijn 2014/41/EU geïmplementeerd in de Nederlandse rechtsorde. Artikel 31 Richtlijn ziet op de interceptie van telecommunicatie. Het College is zich er van bewust dat er tussen lidstaten onduidelijkheid bestaat over de betekenis van het begrip ‘telecommunicatie’ en over de gevallen waarin het formulier van bijlage C kan worden gebruikt. Met name uit overweging 30 van de preambule kan worden afgeleid dat ‘telecommunicatie’ in de Richtlijn een brede betekenis heeft en ook het verzamelen van verkeers- en locatiegegevens kan omvatten. Dit is echter niet overgenomen in bepalingen in het Wetboek van Strafvordering waar het begrip ‘telecommunicatie’ alleen wordt gebruikt in de context van het vastleggen van de inhoud van communicatie via een communicatiedienst. Het College verzoekt dan ook om in artikelen 8.5.11 en 8.5.30 ook te verwijzen naar artikel 2.7.47 waarin de bevoegdheid tot het vastleggen van gegevens over de gebruiker van een communicatiedienst is opgenomen. Bij het vastleggen van gegevens over de gebruiker van een communicatiedienst is de inbreuk die wordt gemaakt op de privacy van de gebruiker beperkter dan bij het vastleggen van de inhoud die via deze communicatiedienst wordt gedeeld. Vanuit het principe dat het meerdere het mindere omvat, is het niet goed voorstelbaar dat er principiële bezwaren zijn tegen het gebruik van het vereenvoudigde formulier uit bijlage C bij het uitvaardigen en uitvoeren van Europese onderzoeksbevelen inzake het vastleggen van gegevens over de gebruiker van een communicatiedienst. Het College verzoekt daarom om dit mogelijk te maken.

In de tweede plaats acht het College het wenselijk dat er een mogelijkheid wordt gecreëerd om achteraf toestemming te geven tot het zonder technische bijstand opnemen van vertrouwelijke communicatie op Nederlands grondgebied aan de

bevoegde autoriteit van een andere staat. Het College is positief over artikel 2.8.20 dat de mogelijkheid biedt om aan buitenlandse opsporingsambtenaren het bevel tot uitoefening van de in artikel 2.8.15 omschreven onderzoeksbevoegdheid tot het opnemen van vertrouwelijke communicatie te geven. Deze bepaling is van belang voor de situatie waarin op Nederlandse grondgebied vertrouwelijke communicatie wordt opgenomen door een bevoegde buitenlandse autoriteit zonder technische bijstand van Nederland. Het komt echter voor dat buitenlandse opsporingsdiensten communicatie afluisteren in een voertuig en dat dit voertuig de Nederlandse grens passeert voordat om toestemming voor de inzet van de onderzoeksbevoegdheid in Nederland kan worden gevraagd. Onder huidig recht is het in dergelijke situaties niet mogelijk om achteraf toestemming te geven voor het opnemen van vertrouwelijke communicatie op Nederlandse grondgebied, terwijl de buitenlandse autoriteiten wel over de daarmee verkregen gegevens beschikken. Dit kan leiden tot knelpunten in de rechtshulprelatie met de betreffende landen. Het achteraf geven van toestemming voor het opnemen van telecommunicatie – dat wil zeggen communicatie in de zin van artikel 2.8.13 – is in Nederland wel mogelijk, zo volgt uit artikel 8.2.17. Het College verzoekt dit ook mogelijk te maken voor het opnemen van vertrouwelijke communicatie.

5. Communicatie in de zin van artikel 2.8.13

In artikel 2.8.13 staat de mogelijkheid tot het vastleggen van communicatie die plaatsvindt door middel van een aanbieder van een communicatiedienst. Kortweg wordt dit, zoals in het voorgaande meermaals is aangehaald, ook wel telecommunicatie genoemd. Er kunnen ook andere vormen van communicatie worden vastgelegd – denk aan vertrouwelijke communicatie als bedoeld in artikel 2.8.15 – en daarvoor gelden andere voorwaarden. Het is daarom van belang dat nauwkeurig wordt aangeduid over welke soort communicatie wordt gesproken. Dit wordt wel gedaan in het wetsvoorstel, maar niet altijd in de memorie van toelichting. Op een aantal plekken wordt gesproken over ‘communicatie’, terwijl vermoedelijk wordt bedoeld communicatie in de zin van artikel 2.8.13 (of telecommunicatie). Het betreft de kopjes bij de toelichting van 8.2.17, 8.3.3, 8.5.10, 8.5.11, 8.5.29, 8.5.30 en om de toelichting bij 8.3.2, 8.3.3, 8.5.10, 8.5.11. Het College verzoekt om op deze plekken de bedoelde termen te gebruiken.

6. Kennisgeving

Een eerste vraag over kennisgeving ziet op het informeren van de betrokkene over het vastleggen van telecommunicatie. Uit artikel 8.2.16 en 8.2.17 volgt dat in het kader van een rechtshulpverzoek vastgelegde telecommunicatie op verzoek van de bevoegde autoriteiten van een andere staat rechtstreeks kan worden doorgeleid aan de verzoekende staat en voorts dat aan bevoegde autoriteiten van

andere staten toestemming kan worden gegeven tot het (zelfstandig) vastleggen van telecommunicatie van een gebruiker die zich op Nederlands grondgebied bevindt. Wordt telecommunicatie vastgelegd dan moet de betrokkene daarover in kennis worden gesteld zodra het belang van het buitenlandse onderzoek dat toelaat, want artikel 2.8.2 is ook van toepassing op het vastleggen van telecommunicatie door bevoegde autoriteiten van andere staten. De overeenkomstige toepassing volgt impliciet uit het van toepassing verklaren van Nederlands recht in 8.2.13 en expliciet uit de verwijzing naar 2.8.2 in artikel 8.2.17 lid 5. Uit de toelichting bij artikel 8.2.16 en 8.2.17 wordt niet duidelijk wie verantwoordelijk is voor de kennisgeving aan de betrokkene. Het is wenselijk dat dit wordt verduidelijkt in het wetsvoorstel of eventueel in de memorie van toelichting. Het College acht het daarbij gewenst dat de verantwoordelijkheid tot kennisgeving komt te liggen bij de buitenlandse autoriteit op wiens verzoek de telecommunicatie wordt doorgeleid dan wel die de telecommunicatie (zelfstandig) vastlegt. Alleen de buitenlandse autoriteit weet wanneer het belang van het eigen onderzoek het toelaat dat de betrokkene in kennis wordt gesteld. Het openbaar ministerie kan ondersteuning bieden door de adresgegevens van de betrokkene te verstrekken aan de buitenlandse autoriteit. Wordt van het openbaar ministerie verwacht dat hij de betrokkene een kennisgeving stuurt, dan leidt dit tot een significante administratieve lastenverzwaring.

Een tweede vraag die samenhangt met het in kennis stellen van een betrokkene ziet op de uitbreiding van de mogelijkheden om bij een Nederlandse rechtbank te klagen over inbeslagneming. Een mogelijkheid om te klagen over inbeslagneming op het grondgebied van een andere staat als gevolg van een uitgaand rechtshulpverzoek of Europees onderzoeksbevel, wordt geïntroduceerd in artikel 8.2.23 en 8.5.33. Het College acht het wenselijk dat de uitvoerende autoriteit belast is met het informeren van de betrokkene over de inbeslagneming en de gevolgen daarvan, en dat er voor de Nederlandse officier van justitie geen afzonderlijke verplichting bestaat de betrokkene te informeren over de mogelijkheid te klagen over een inbeslagneming bij de Nederlandse rechter. De verplichting van de officier van justitie uit artikel 8.2.25 om de persoon van wie voorwerpen of gegevens in beslag zijn genomen te informeren over het recht een klaagschrift in te dienen, zou dan alleen zien op de inbeslagneming in Nederland. Het College verzoekt in de toelichting nader in te gaan op het informeren van betrokkenen over de mogelijkheid na inbeslagneming op het grondgebied van een andere lidstaat een klaagschrift in Nederland in te dienen.

Een derde vraag over kennisgeving ziet op het informeren van een verdachte over de afwijzing van een verzoek tot overdracht van de strafvervolgning, of over de beslissing van de staat die de strafvervolgning in eerste instantie heeft overgenomen om toch niet over te gaan tot strafvervolgning (artikel 8.4.8 lid 3 en artikel 8.4.9 lid 2 i.c.m. artikel 8.4.10 lid 1). In beide gevallen herleeft het recht

op strafvervolgning in Nederland – waarbij wel de kanttekening wordt gemaakt dat er mogelijk niet langer een recht op strafvervolgning bestaat als de andere staat om inhoudelijke redenen heeft besloten af te zien van strafvervolgning. De verdachte – of in bepaalde gevallen de veroordeelde – moet in kennis worden gesteld dat de vervolging niet wordt overgedragen of dat de zaak terugkomt naar Nederland. Het is wenselijk dat bij het informeren van de verdachte of veroordeelde dezelfde uitzonderingsgrond wordt toegevoegd als die geldt voor het in kennis stellen van het voornemen van overdracht van de vervolging. Het gaat daarbij om de mogelijkheid uit artikel 8.4.6 lid 1, laatste volzin dat de kennisgeving aan de verdachte of veroordeelde achterwege kan blijven als betekening van deze kennisgeving niet mogelijk is omdat de verdachte of veroordeelde niet in Nederland is.

Een vierde vraag over kennisgeving ziet op de verplichting uit artikel 8.4.6 dat de benadeelde partij moet worden geïnformeerd over de overdracht van strafvervolgning aan een andere staat. De benadeelde partij kan hiertegen op grond van artikel 8.4.28 een bezwaarschrift indienen. Gezien het recht van het slachtoffer om na een verzoek daartoe te worden geïnformeerd over de aanvang en voortgang van de zaak (artikel 51ac Sv / artikel 1.5.4) rijst de vraag waarom in artikel 8.4.6 uitsluitend wordt gesproken over de benadeelde partij. Het ligt in de rede dat elk slachtoffer dat informatie wil ontvangen op de hoogte wordt gehouden van de overdracht van de strafvervolgning. Ook de beperking van de mogelijkheid bezwaar te maken tegen de overdracht van strafvervolgning tot de benadeelde partij is niet zonder meer vanzelfsprekend. Ook een spreekgerechtigd slachtoffer kan er immers belang bij hebben dat de vervolging plaatsvindt in Nederland. Het College ontvangt daarom graag een verduidelijking voor de keuze om op deze plaats de term 'benadeelde partij' te gebruiken.

7. Overige opmerkingen

Tot slot heeft het College nog een aantal korte vragen en opmerkingen over enkele op zichzelf staande onderwerpen.

- In artikel 8.2.24 wordt een nieuwe regeling over het gebruik van rechtsmiddelen voorgesteld tegen de uitoefening van een bevoegdheid. Een vergelijkbare regeling komt in artikel 8.5.34. In de memorie van toelichting bij artikel 8.2.24 (waarnaar wordt verwezen in de toelichting bij artikel 8.5.34) wordt geen voorbeeld gegeven van een bevoegdheid waaraan wordt gedacht. Er wordt slechts genoemd dat de rechtsmiddelen ook openstaan voor functioneel verschoningsgerechtigden. Het College verzoekt ter verduidelijking een aantal voorbeelden te geven van bevoegdheden die in het kader van rechtshulp of een Europees onderzoeksbevel worden toegepast waartegen een rechtsmiddel kan worden ingesteld.

- In artikel 8.3.1 staat de mogelijkheid om gemeenschappelijke onderzoeksteams in te stellen ten behoeve van 'strafrechtelijke onderzoeken'. De term 'strafrechtelijke onderzoeken' is nu ook te vinden in het huidige artikel 5.2.1 Sv. Het is de enige keer in het huidige en gemoderniseerde wetboek dat deze term wordt gebruikt. Overwogen kan worden de term aan te passen. Een betere omschrijving en afbakening van het doel van gemeenschappelijke onderzoeksteams is voor de praktijk nodig, omdat sommige buitenlandse autoriteiten de gemeenschappelijke onderzoeksteams willen gebruiken om uitsluitend informatie te vergaren. Het College acht het niet wenselijk dat daarvoor gemeenschappelijke onderzoeksteams worden ingezet. Een duidelijker wettelijk kader kan helpen bij het weigeren van verzoeken van buitenlandse autoriteiten. In de toelichting bij artikel 8.3.1 wordt verder opgemerkt dat de nationale onderzoeksleiders de landelijke opsporingsonderzoeken coördineren. Het College merkt op dat de praktijk zich veeleer heeft ontwikkeld naar een werkwijze waarbij de nationale onderzoeksleiders de inzet van opsporingsbevoegdheden in eigen land afstemmen met de onderzoekshandelingen in andere landen.

- In artikel 8.4.26 staat dat de officier van justitie bij het landelijk parket belast is met de uitvoering van een ingewilligd verzoek tot overname van de strafvervolgning afkomstig van een internationaal gerecht. Hoewel het in de regel zal gaan om internationale misdrijven, is het denkbaar dat later blijkt dat uitsluitend zal worden vervolgd voor andersoortige misdrijven (zoals overtreding van de Sanctiewet) en dat de strafvervolgning beter kan worden uitgevoerd door een officier van justitie werkzaam bij een ander parket, zoals het functioneel parket. In die gevallen is het wenselijk dat de strafvervolgning alsnog kan worden overgedragen aan een ander parket. Het College verzoekt dit mogelijk te maken.

- In artikel 8.5.33 lid 2 wordt hetzelfde geregeld als in artikel 8.2.23 lid 2. Beide bepalingen zien op een nadere bepaling van de relatieve competentie als wordt geklaagd over een inbeslagneming, terwijl nog onduidelijk is of berechting plaats zal vinden. De redactie van beide bepalingen verschilt echter. In artikel 8.2.23 is de bepaling onderverdeeld in een a)- en een b)-variant. Deze redactie leest prettiger en daarom wordt aanbevolen eenzelfde schrijfwijze te hanteren voor artikel 8.5.33.

- In artikel 8.5.35 lid 1 is een verplichting voor de officier van justitie opgenomen om – kort gezegd – de persoon onder wie in het kader van de uitvoering van een Europees onderzoeksbevel voorwerpen in beslag zijn genomen of bij wie gegevens zijn overgenomen, in kennis te stellen van zijn bevoegdheid om een klaagschrift in te dienen bij de rechtbank in het rechtsgebied waarbinnen de handeling heeft plaatsgevonden. Deze regeling wijkt af van de algemene regeling van de relatieve competentie in artikel 8.1.5. In die laatstbedoelde bepaling is het uitgangspunt immers dat de rechtbank van het arrondissement waaraan de uitvoerende officier

van justitie is verbonden, bevoegd is te oordelen over het klaagschrift. In de toelichting op artikel 8.5.35 wordt voor de bevoegde rechtbank bovendien naar artikel 8.1.5 verwezen en vice versa. Het College verzoekt in de wettekst te verduidelijken dat de regeling van de relatieve competentie in artikel 8.1.5 ook van toepassing is op het in artikel 8.5.35 lid 1 bedoelde klaagschrift.

Deel III – Uitvoeringsconsequenties

De structurele uitvoeringsconsequenties van het nieuwe Wetboek van Strafvordering worden door de ketenpartners gezamenlijk in werkgroepverband in kaart gebracht. Omdat dit proces nog loopt, zoals in de memorie van toelichting terecht wordt opgemerkt, en vanwege de verduidelijkingsvragen die in het vorenstaande over boek 7 zijn gesteld, kan het openbaar ministerie op dit moment nog geen reële eerste inschatting geven van de uitvoeringsconsequenties van boek 7 en de daarmee verband houdende kosten. In de komende periode zal het openbaar ministerie, in overleg met het ministerie van Justitie en Veiligheid en overige ketenpartners, verdere inspanningen verrichten om de werklastgevolgen te concretiseren en preciseren. Dit betekent dat het College in een latere fase van het wetgevingstraject een meer gedetailleerd beeld zal kunnen opleveren.

Ook ten aanzien van de voorgestelde bepalingen in boek 8 geldt, gelet op het vorenstaande, dat in een latere fase van het wetgevingstraject een meer gedetailleerde inschatting van de werklastgevolgen kan worden gegeven. De uitvoeringsconsequenties zijn afhankelijk van wijze de waarop de informatie-uitwisseling en samenwerking met buitenlandse justitiële autoriteiten zal gaan verlopen. De huidige verwachting van het College is dat de structurele consequenties voor het openbaar ministerie beperkt zullen zijn indien de kennisgevingen (of notificaties), zoals die in Deel II van dit advies zijn besproken, conform de bestaande praktijk door de buitenlandse justitiële autoriteiten kunnen worden uitgevoerd en de door het College voorgestelde uitzonderingsgronden zullen worden gerealiseerd. Voor wat betreft de implementatiekosten die moeten worden gemaakt in verband met het voorgestelde boek 8, verwacht het College op dit moment dat het door de commissie Letschert geschetste beeld niet hoeft te worden bijgesteld.

Hoogachtend,

procureur-generaal