

Aan de Koning

**Directie Wetgeving en  
Juridische Zaken**  
Sector straf- en sanctierecht

Turfmarkt 147  
2511 DP Den Haag  
Postbus 20301  
2500 EH Den Haag  
[www.rijksoverheid.nl/venj](http://www.rijksoverheid.nl/venj)

**Contactpersoon**

dr.mr. M. Kessler

T 06 52 87 72 04  
[m.kessler@minvenj.nl](mailto:m.kessler@minvenj.nl)

**Ons kenmerk**

613614

Datum 13 februari 2015  
Onderwerp nader rapport wetsvoorstel aanvulling van bepalingen over de verdachte, de raadsman en enkele dwangmiddelen

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 26 september 2014, no.2014001817, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 28 november 2014, nr. W03.14.0345/II, bied ik U hierbij aan.

1. Het verheugt mij dat de Afdeling de voorgestelde verruiming van de termijn van het dwangmiddel ophouden voor onderzoek onderschrijft. De Afdeling wijst terecht op het verband met het tegelijkertijd in te dienen wetsvoorstel tot implementatie van richtlijn nr. 2013/48/EU van het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2013 betreffende het recht op toegang tot een advocaat in strafprocedures en in procedures ter uitvoering van een Europees aanhoudingsbevel en het recht om een derde op de hoogte te laten brengen vanaf de vrijheidsbeneming en om met derden en consulaire autoriteiten te communiceren tijdens de vrijheidsbeneming (PbEU L294) (verder: het implementatiewetsvoorstel). De Afdeling maakt opmerkingen over de verdere wijzigingen in de regeling van de dwangmiddelen die niet direct verband houden met het recht op rechtsbijstand. In het onderstaande zal ik uitgebreid bij deze opmerkingen stilstaan.

2. Onderdeel van de aangekondigde modernisering van het Wetboek van Strafvordering (hieronder aangeduid als wetboek of afgekort tot Sv) is een herstructurering van het voorbereidend onderzoek. In het licht van deze modernisering adviseert de Afdeling om het wetsvoorstel wat betreft de vrijheidsbenemende dwangmiddelen te beperken tot de voorgestelde verlenging van de termijn van het ophouden voor onderzoek. De Afdeling acht het onwenselijk om de verdere wijzigingen in de wettelijke regeling van het aanhouden, ophouden voor onderzoek en de inverzekeringstelling, vooruitlopend op de modernisering van het wetboek, in dit wetsvoorstel te handhaven. Dit zou een afgewogen beoordeling door de Tweede Kamer van de herstructurering van de dwangmiddelen in het voorbereidend onderzoek als geheel verhinderen. Ik stel voorop dat ik begrip heb voor de opmerkingen van Afdeling over het verband met de aangekondigde modernisering van het wetboek. Het is terecht dat de Afdeling voor dit verband aandacht vraagt. De opmerkingen van de

Afdeling hebben geleid tot een hernieuwde afweging met betrekking tot de vraag of de wijzigingen die met betrekking tot de vrijheidsbenemende dwangmiddelen worden voorgesteld, in dit wetsvoorstel moeten worden gehandhaafd of moeten worden betrokken bij de modernisering van het wetboek.

**Directie Wetgeving en  
Juridische Zaken**

**Datum**  
20 januari 2015

In het licht van de aangekondigde modernisering van het Wetboek van Strafvordering kan de vraag rijzen hoe moet worden omgegaan met lopende wetsvoorstellen waarin wijzigingen van dat wetboek worden voorgesteld. Uitgangspunt is dat het wetboek ook tussentijds, vooruitlopend op de modernisering, nog zal worden gewijzigd wanneer dit nodig is ter uitvoering van internationale verplichtingen – waaronder de implementatie van EU-richtlijnen – en wanneer het gaat om wijzigingen die zijn opgenomen in het huidige wetgevingsprogramma en waarvan uitstel tot aan het moment waarop de modernisering haar beslag krijgt, onwenselijk is. Bij de beantwoording van de vraag welke gevolgen dit uitgangspunt heeft voor de wijzigingen die in dit wetsvoorstel met betrekking tot de vrijheidsbenemende dwangmiddelen worden voorgesteld, zijn de volgende wegingsfactoren van belang.

De eerste factor is dat dit wetsvoorstel niet los kan worden gezien van het implementatiewetsvoorstel dat de uitvoering van een EU-richtlijn betreft en om die reden op de modernisering van het wetboek vooruit zal moeten lopen. Het voorliggende wetsvoorstel strekt er namelijk mede toe om de inbedding in het wetboek te faciliteren van de regeling die in het implementatiewetsvoorstel met betrekking tot de raadsman en het politieverhoor wordt voorgesteld. Zoals de Afdeling opmerkt, is het daartoe nodig om de termijn gedurende welke de verdachte van een misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten, na zijn aanhouding kan worden opgehouden voor onderzoek, te verlengen (van zes naar negen uur). Op deze wijze kan ruimte worden gemaakt voor consultatiebijstand en verhoorbijstand zonder dat de voor het verhoor van de verdachte benodigde tijd in het gedrang komt. Tot enkel het verlengen van deze termijn zijn de implicaties van het implementatiewetsvoorstel evenwel niet beperkt. In dat wetsvoorstel wordt wat betreft het realiseren van rechtsbijstand voor de aangehouden verdachte en het informeren van derden over zijn vrijheidsbeneming, een centrale rol toegekend aan de hulpofficier van justitie. Het is minder wenselijk deze centrale rol geïsoleerd, geheel los van de rol die de hulpofficier van justitie in de eerste fase van het voorbereidend onderzoek wettelijk heeft, vorm te geven. Nu de hulpofficier van justitie in het implementatiewetsvoorstel een zo centrale rol krijgt bij het waarborgen van de rechten van de verdachte bij de voorgeleiding, dient ook die voorgeleiding zelf, en de rol van de hulpofficier van justitie daarbij, in de regeling van de aanhouding en het ophouden voor onderzoek steviger te worden aangezet.

De tweede factor is dat dit wetsvoorstel, en de daarin opgenomen wijzigingen in de regeling van de vrijheidsbenemende dwangmiddelen, deel uitmaakt van het huidige wetgevingsprogramma. De bedoelde wijzigingen waren al opgenomen in het voormalige conceptwetsvoorstel raadsman en politieverhoor, en zijn daarmee materieel al sinds begin 2011 in procedure. Organen en instanties uit de praktijk van de strafrechtspleging en de Afdeling zijn inmiddels tweemaal over deze wijzigingen geconsulteerd. Deze factor levert een argument op om deze wijzigingen in dit wetsvoorstel voort te zetten, en deze niet op te houden totdat zij, samen met een algehele modernisering van het wetboek, in werking treden.

Een derde factor in de beoordeling is of er – ondanks dat de wijzigingen deel uitmaken van het wetgevingsprogramma en al geruime tijd in procedure zijn – niettemin sprake is van een zodanige verwevenheid met horizontale punten die bij de modernisering van het wetboek worden gezien, dat het noodzakelijk is die wijzigingen bij die modernisering te betrekken.

**Directie Wetgeving en  
Juridische Zaken**

**Datum**  
20 januari 2015

De wijzigingen in de vrijheidsbenemende dwangmiddelen zijn langs de meetlat van deze factoren gelegd. Dit heeft geleid tot de volgende keuzes. De wijzigingen in de dwangmiddelen aanhouden en ophouden voor onderzoek zijn, met een uitzondering die hierna wordt besproken, ook na hernieuwde afweging in dit wetsvoorstel gehandhaafd. Als gezegd, vloeit de verlenging van de termijn voor het ophouden voor onderzoek voort uit het implementatiewetsvoorstel. En de versterking van de positie van de hulpofficier van justitie in het kader van de dwangmiddelen aanhouden en ophouden voor onderzoek sluit aan bij de in het implementatiewetsvoorstel opgenomen versterking van zijn positie om bij de voorgeleiding na aanhouding de rechten van de verdachte te waarborgen. Daarbij kan worden aangetekend dat in het overkoepelende programma Versterking Prestaties Strafrechtsketen is voorzien in vernieuwde onderwijstrajecten voor hulpofficieren van justitie (Kamerstukken II 2014/15, 29 279, nr. 215, blz. 4). Er is echter één onderdeel van de voorgestelde regeling van de aanhouding dat wel bij de modernisering moet worden betrokken, en dat daarom uit dit wetsvoorstel is gelicht. Dat betreft het voorstel om de gevallen waarin aanhouding buiten heterdaad kan plaatsvinden, aldus te verruimen dat aanhouding buiten heterdaad bij verdenking van elk misdrijf plaats kan vinden, in plaats van, zoals nu het geval is, alleen bij verdenking van een misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten. Het voornemen bestaat om bij de modernisering van het wetboek de verdenkingscriteria die gelden voor het toepassen van strafvorderlijke bevoegdheden, te vereenvoudigen. Bij de uitwerking van dit voornemen, dat binnen de modernisering duidelijk een horizontaal punt vormt, zullen de bevoegdheden in onderling verband en in het verband van de overige toepassingscriteria worden gezien. Het is minder wenselijk om daarop vooruitlopend voor één bevoegdheid – de aanhouding buiten heterdaad – het verdenkingscriterium aan te passen, wanneer nog niet uitgekristalliseerd is welke verdenkingscriteria bij de verschillende bevoegdheden in het algemeen zullen worden gehanteerd. Om deze reden heeft het advies van de Afdeling aanleiding gegeven om het genoemde voorstel over het verdenkingscriterium bij aanhouding buiten heterdaad uit het wetsvoorstel te lichten, en het daarvoor thans in het wetboek geldende criterium in dit wetsvoorstel ongemoeid te laten.

De wijzigingen die in het wetsvoorstel zoals voorgelegd aan de Afdeling werden voorgesteld met betrekking tot de regeling van de inverzekeringstelling en de toetsing van de rechtmatigheid daarvan door de rechter-commissaris, worden overgeheveld naar de modernisering van het wetboek, en zijn uit dit wetsvoorstel gelicht. Deze wijzigingen houden geen verband met het implementatiewetsvoorstel. En zij vertonen om de volgende reden een zodanige verwevenheid met de modernisering dat overheveling de meest aangewezen weg is. In het wetsvoorstel zoals voorgelegd aan de Afdeling, werd voorgesteld de automatische toetsing door de rechter-commissaris van de rechtmatigheid van de voorafgaande vrijheidsbeneming, als voorzien in artikel 59a Sv, te vervangen door een systeem waarin enerzijds de verdachte tijdens zijn inverzekeringstelling aan de rechter-commissaris een verzoek tot invrijheidstelling kan doen, en anderzijds de rechter-commissaris tegen het einde van de inverzekeringstelling,

wanneer de officier van justitie een vordering tot bewaring of een vordering tot verlenging van de inverzekeringstelling doet, beslist over voortzetting van de vrijheidsbeneming. In paragraaf 4 van haar advies merkt de Afdeling terecht op dat in de voorgestelde regeling niet met zoveel woorden het vereiste van artikel 5, derde lid, van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) is opgenomen dat de verdachte – in het kader van de behandeling van de vordering tot bewaring dan wel de vordering tot verlenging van de inverzekeringstelling – ook aan de rechter-commissaris moet worden *voorgeleid*. Dit vereiste alsnog in die regeling verdisconteren, zou meebrengen dat ook de regeling van de bewaring zou moeten worden gewijzigd. De regeling van de bewaring maakt namelijk mogelijk (zie artikel 63, tweede en derde lid, Sv) dat in bepaalde gevallen van voorgeleiding van de verdachte wordt afgezien. In het geldende recht is dit verdragsrechtelijk toelaatbaar omdat de verdachte op grond van het geldende artikel 59a Sv voor de rechter-commissaris wordt geleid voor de rechtmatigheidstoets, en veelal gelijktijdig een vordering tot bewaring wordt behandeld. Deze uitzondering is in het voorgestelde systeem, waarin artikel 59a Sv verval, echter in het algemeen onwenselijk. In verzekering gestelde verdachten dienen verdragsrechtelijk immers onverwijld voor een rechter te worden geleid. Tegelijk zou deze uitzondering evenwel moeten worden gehandhaafd voor gevallen waarin de verdachte zich op vrije voeten bevindt, en zijn bewaring zonder voorafgaande inverzekeringstelling wordt gevorderd. En de uitzondering zou in het voorgestelde systeem wellicht zelfs moeten worden verruimd in gevallen waarin de rechter-commissaris kort daarvoor al een machtiging tot verlenging van de inverzekeringstelling heeft afgegeven, en de verdachte al in dat kader aan hem is voorgeleid. Het is niet gewenst om, ook gelet op het stadium van de wetgevingsprocedure met betrekking tot dit wetsvoorstel, dergelijke wezenlijke wijzigingen in de regeling van de bewaring door te voeren, waar de regeling van de voorlopige hechtenis, waarvan de bewaring deel uitmaakt, al bij de modernisering wordt gezien.

**Directie Wetgeving en  
Juridische Zaken**

**Datum**  
20 januari 2015

Samenvattend zijn naar aanleiding van het advies van de Afdeling met betrekking tot de vrijheidsbenemende dwangmiddelen de volgende wijzigingen in het wetsvoorstel doorgevoerd:

- de voorgestelde regeling van de aanhouding is in het wetsvoorstel gehandhaafd, met uitzondering van de voorgestelde verruiming van het verdenkingscriterium bij aanhouding buiten heterdaad, dat bij de modernisering van het wetboek zal worden betrokken;
- de voorgestelde regeling van het ophouden voor onderzoek is in het wetsvoorstel gehandhaafd;
- de voorgestelde regeling van de inverzekeringstelling en voorgeleiding aan de rechter-commissaris is uit het wetsvoorstel gelicht en wordt overgeheveld naar de modernisering van het wetboek.

Er is, anders dan de Afdeling stelt, geen enkele reden om aan te nemen dat handhaving in dit wetsvoorstel van de voorgestelde regeling met betrekking tot de vrijheidsbenemende dwangmiddelen – zeker nu belangrijke onderdelen daarvan als uitvloeisel van het advies van de Afdeling naar de modernisering van het wetboek worden overgeheveld – een afgewogen oordeel door de Tweede Kamer van de herstructurering van het voorbereidend onderzoek als geheel zou verhinderen. In het kader van de modernisering van het wetboek zal bij ieder voorstel helder worden aangegeven hoe dit zich verhoudt tot bestaande bepalingen in het wetboek en tot bepalingen in lopende wetsvoorstellen.

3 en 4. De Afdeling meent dat de noodzaak van de voorgestelde schrapping van de in artikel 59a Sv voorziene rechtmatigheidstoets onvoldoende is gemotiveerd. Om redenen die in paragraaf 2 van dit nader rapport zijn aangegeven, worden de voorstellen ten aanzien van de inverzekeringstelling en toetsing door de rechter-commissaris van de vrijheidsbeneming overgeheveld naar de modernisering van het wetboek. De opmerkingen van de Afdeling in paragraaf 3 van haar advies behoeven om deze reden op deze plaats geen bespreking meer. Hetzelfde geldt voor de suggesties die de Afdeling in paragraaf 4 doet voor aanvulling van deze regeling.

**Directie Wetgeving en  
Juridische Zaken**

**Datum**  
20 januari 2015

5. De Afdeling plaatst kanttekeningen bij de voorstellen met betrekking tot de aanhouding buiten heterdaad. De belangrijkste kanttekeningen betreffen de noodzaak om de gevallen waarin aanhouding buiten heterdaad kan plaatsvinden, aldus te verruimen dat aanhouding buiten heterdaad bij verdenking van elk misdrijf plaats kan vinden, in plaats van, zoals nu het geval is, alleen bij verdenking van een misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten. Om redenen die in paragraaf 2 van dit nader rapport zijn aangegeven, wordt dit voorstel bij de modernisering van het wetboek betrokken, en is het uit het wetsvoorstel gelicht. Om deze reden behoeven de daarop betrekking hebbende kanttekeningen van de Afdeling op deze plaats geen bespreking meer.

De Afdeling merkt ook nog op dat beoordeling van de opportuniteit en rechtmatigheid van de aanhouding niet in alle gevallen tevoren door de hulpofficier van justitie zal plaatsvinden, omdat het wetsvoorstel in het voorgestelde artikel 54, derde lid, Sv bepaalt dat wanneer het bevel van de hulpofficier van justitie niet kan worden afgewacht, de opsporingsambtenaar bevoegd is de verdachte buiten heterdaad aan te houden. In reactie daarop kan erop worden gewezen dat het geldende artikel 54, derde lid, Sv nu al mogelijk maakt dat opsporingsambtenaren tot aanhouding buiten heterdaad overgaan wanneer het optreden van de (hulp)officier van justitie niet kan worden afgewacht. Deze voor uitzonderingsgevallen bedoelde mogelijkheid dient te worden gehandhaafd, omdat in spoedeisende gevallen ook moet kunnen worden opgetreden wanneer onverhoopt geen hulpofficier van justitie beschikbaar is. Beoordeling van de rechtmatigheid van de aanhouding zal in dat geval achteraf plaatsvinden wanneer de aangehouden verdachte voor de hulpofficier van justitie wordt geleid.

6. In verband met de beoogde versterking van de positie van de hulpofficier van justitie merkt de Afdeling op dat naarmate deze functionaris nauwer is betrokken bij het opsporingsonderzoek, het lastiger zal zijn om objectief de verschillende belangen bij beslissingen inzake de inzet van vrijheidsbenemende dwangmiddelen af te wegen. Om deze reden adviseert de Afdeling in de wet te bepalen dat de hulpofficier van justitie zo mogelijk niet betrokken is in zaken waarin hij zelf opspoort. Mij hebben geen signalen bereik – het advies van de Afdeling bevat die evenmin – dat hulpofficieren van justitie de aan hen voorbehouden bevoegdheden niet met de benodigde professionaliteit en distantie zouden uitoefenen. Daarbij kan worden aangestipt dat de hulpofficier van justitie in de bestaande situatie al beoordeelt of een bevel tot inverzekeringstelling moet worden gegeven. In dit licht is er geen reden te veronderstellen dat hulpofficieren van justitie de hun in dit wetsvoorstel toegekende bevoegdheid de verdachte buiten heterdaad aan te houden, niet met de nodige professionaliteit en distantie zouden kunnen uitoefenen. Overigens is, zoals hierboven in paragraaf 2 is aangegeven, in het

overkoepelende programma Versterking Prestaties Strafrechtsketen voorzien in vernieuwde onderwijstrajecten voor hulpofficieren van justitie.

**Directie Wetgeving en  
Juridische Zaken**

7. De Afdeling adviseert met betrekking tot de aanhouding buiten heterdaad wettelijk te bepalen dat daarvan kennis wordt gegeven aan de officier van justitie. Zij acht kennisgeving achteraf aan de officier van justitie wenselijk vanwege diens rol in het voorbereidend onderzoek en bij de afdoening van de zaak.

**Datum**  
20 januari 2015

Een dergelijke kennisgeving komt niet noodzakelijk voor. Zodra de verdachte na diens aanhouding en vorgeleiding aan de hulpofficier van justitie wordt opgehouden voor onderzoek en verhoord, zal de officier van justitie worden geïnformeerd, vooral in de gevallen waarin er sprake is van inverzekeringstelling of van versnelde afdoening. Als de verdachte al bij de vorgeleiding aan de hulpofficier van justitie of na verhoor wordt heengezonden, is niet duidelijk wat het nut is van een afzonderlijke kennisgeving aan de officier van justitie. Ook bij aanhouding op heterdaad kan de officier van justitie in standaardzaken de inzending van het proces-verbaal afwachten. Daarbij verdient aantekening dat als de inverzekeringstelling wordt bevolen, de officier van justitie daarover zowel volgens de thans geldende als volgens de voorgestelde wettelijke regeling wordt geïnformeerd.

8. De Afdeling maakt opmerkingen over het verhaal van de kosten van rechtsbijstand op de draagkrachtige veroordeelde. Naar aanleiding van deze opmerkingen is de onderbouwing van de opbrengsten van deze maatregel in de financiële paragraaf van de memorie van toelichting bijgesteld. Korthedshalve wordt daarnaar verwezen. In die berekening wordt ervan uitgegaan dat het in ongeveer 20 procent van de gevallen niet tot betaling zal komen. In dat percentage zijn de effecten van de – in ander verband voorgestelde – verplichting om bij te dragen aan de kosten van strafvordering en de kosten voor verblijf in een justitiële inrichting inbegrepen.

In reactie op de opmerking van de Afdeling over de uitvoerbaarheid merk ik op dat wat betreft het verhaal van de kosten van rechtsbijstand aansluiting wordt gezocht bij het door de raad voor rechtsbijstand gehanteerde beleid bij inning en restitutie. Er is een handleiding op basis waarvan medewerkers van de raad voor rechtsbijstand betalingsafspraken kunnen maken en kunnen bepalen in welke gevallen iemand voor kwijtschelding van een restschuld in aanmerking kan komen.

Naar aanleiding van de opmerking van de Afdeling over de uitvoerbaarheid van het verhaal van de kosten van rechtsbijstand is de voorgestelde regeling opnieuw tegen het licht gehouden. Voorgesteld werd de regeling in het wetboek op te nemen en te voorzien in rechtsbescherming bij de strafrechter. Bij nadere overweging past deze inkadering minder goed bij het in paragraaf 2.1 van de memorie van toelichting toegelichte uitgangspunt van dit wetsvoorstel dat in het wetboek wordt geregeld op welk moment in de procedure de verdachte en eventueel andere procesdeelnemers aanspraak kunnen maken op rechtsbijstand, en dat de wijze van bekostiging een kwestie is die uitsluitend in de Wet op de rechtsbijstand (verder: Wrb) en de daarop gebaseerde uitvoeringsbesluiten is en moet worden geregeld. Daarbij voegt zich dat de mogelijkheid van verhaal van kosten van rechtsbijstand op andere rechtsgebieden dan het strafrecht reeds in de Wrb is opgenomen en daarbij in rechtsbescherming door de bestuursrechter is voorzien. Voorts wordt het verhaal van kosten van rechtsbijstand uitgevoerd door de raad voor rechtsbijstand. Een en ander pleit, mede uit een oogpunt van een goede uitvoering van de regeling door de raad voor rechtsbijstand, voor inkadering van de regeling in de Wrb en voor rechtsbescherming bij de

bestuursrechter. Om deze reden is het aanvankelijk in artikel I voorgestelde artikel 45 Sv geschrapt en is de in de Wrb op te nemen regeling in aan gepaste vorm in artikel XI opgenomen, waarin al enkele andere wijzigingen van de Wrb waren voorzien.

**Directie Wetgeving en  
Juridische Zaken**

**Datum**  
20 januari 2015

9. Aan de redactionele opmerkingen van de Afdeling is, waar aangewezen, gevolg gegeven. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om nog enkele andere redactionele wijzigingen door te voeren in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting.

Ik moge U, mede namens de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Veiligheid en Justitie,

I.W. Opstelten