



Advies Raad van State inzake het voorstel van wet tot Wijziging van het Wetboek van Strafvordering, de Penitentiaire beginselenwet, de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden, de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen en enkele andere strafrechtelijke wetten met het oog op het aanbrengen van enkele hoofdzakelijk procedurele verbeteringen ten behoeve van de rechtspraak

Nader Rapport

30 mei 2017

Nr. 2072052

Directie Wetgeving en Juridische Zaken

Aan de Koning

Nader rapport inzake het voorstel van wet tot Wijziging van het Wetboek van Strafvordering, de Penitentiaire beginselenwet, de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden, de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen en enkele andere strafrechtelijke wetten met het oog op het aanbrengen van enkele hoofdzakelijk procedurele verbeteringen ten behoeve van de rechtspraak

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 1 maart 2017, nr. 2049029, 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 13 april 2017, nr. W03.17.0053/11, bied ik U hierbij aan.

De Raad adviseert de voorgestelde wijziging van de Wet internationale misdrijven in een afzonderlijk wetsvoorstel op te nemen. Aan dit advies is gevolg gegeven.

Voor het overige gaf het voorstel geen aanleiding tot het maken van opmerkingen.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om enige wijzigingen van redactionele aard aan te brengen in het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet internationale misdrijven. In het voorstel van wet tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering, de Penitentiaire beginselenwet, de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden, de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen en enkele andere strafrechtelijke wetten met het oog op het aanbrengen van enkele hoofdzakelijk procedurele verbeteringen ten behoeve van de rechtspraak is onderdeel A van het oorspronkelijke artikel I komen te vervallen. Deze wijziging is reeds voorzien in artikel I, onderdeel H, van de Wet van 8 maart 2017, houdende implementatie van richtlijn 2012/29/EU van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten, en ter vervanging van Kaderbesluit 2001/220/JBZ (PbEU 2012, L 315), Stb. 2017, 90.

Ik moge u verzoeken de hierbij gevoegde twee gewijzigde voorstellen van wet, en de daarbij behorende gewijzigde memories van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

*De Minister voor Wonen en Rijksdienst,
S.A. Blok.*



Advies Raad van State

No. W03.17.0053/II
's-Gravenhage, 13 april 2017

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 1 maart 2017, no.2017000350, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Veiligheid en Justitie, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering, de Penitentiaire beginselenwet, de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden, de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen en enkele andere strafrechtelijke wetten met het oog op het aanbrengen van enkele hoofdzakelijk procedurele verbeteringen ten behoeve van de rechtspraak, met memorie van toelichting.

Het doel van het wetsvoorstel is het aanbrengen van enkele hoofdzakelijk procedurele verbeteringen ten behoeve van de rechtspraak. In het wetsvoorstel is naast deze procedurele wijzigingen ook een wijziging van de Wet internationale misdrijven (Wim) opgenomen, die van een geheel andere orde is. Daarbij valt het op dat de titel van het wetsvoorstel dit belangrijkste onderdeel niet vermeldt.

De Afdeling adviseert het gedeelte van het wetsvoorstel dat betrekking heeft op de wijziging van de Wim te schrappen en in een afzonderlijk wetsvoorstel op te nemen.

De voorgestelde wijziging van de Wim

Op dit moment stelt de Wim in lijn met het Statuut van het Internationaal Strafhof strafbaar het belemmeren van humanitaire hulp in de situatie van een internationaal gewapend conflict.¹ Het wetsvoorstel breidt de strafbaarstelling uit naar de situatie van een *niet-internationaal* gewapend conflict. Daarmee wordt voorop gelopen in de internationale rechtsontwikkeling. De voorgestelde strafbaarstelling is niet in het Statuut van het Internationaal Strafhof vastgelegd, omdat het belemmeren van humanitaire verlening in een niet-internationale context nog niet breed wordt gedragen door de internationale gemeenschap.² Bij de totstandkoming van de Wim en ook daarna is door de regering derhalve ook als beleidslijn gehanteerd dat voor de uitbreiding van de Wim in beginsel de competentie van het Internationaal Strafhof richtinggevend is en dat terughoudendheid moet worden betracht bij het nationaal invoeren van een internationaal nog niet uitgekristalliseerde ontwikkelingen.³ Deze lijn wordt met het wetsvoorstel verlaten.

Advies: een apart wetsvoorstel

De Afdeling onderschrijft het streven van de regering naar effectief optreden tegen het belemmeren van humanitaire hulp in conflicten met een niet-internationaal karakter. Omdat het belemmeren van humanitaire hulp in intrastatelijke conflicten een wijdverbreid probleem is, zoals de toelichting ook vermeldt,⁴ acht de Afdeling met de regering op zich voldoende reden aanwezig om dit delict strafbaar te stellen in de Wim en in dit bijzondere geval voorop te lopen op de internationale rechtsontwikkeling. Omdat dit echter een principiële koerswijziging is ten opzichte van het eerdere uitgangspunt dat voor de uitbreiding van de Wim in beginsel de competentie van het Internationaal Strafhof richtinggevend is, leent dit voorstel zich niet voor opname in een verzamelvoorstel. Het verdient een meer fundamentele discussie dan binnen het bestek van een verzamelvoorstel plaatsvindt. Bij die discussie kunnen elementen worden betrokken als de keuze om voorop te lopen in de internationale rechtsont-

¹ Artikel 5, vijfde lid, onderdeel I van de Wim.

² De reden hiervoor is dat niet-internationale gewapende conflicten voor sommige staten politiek gevoelig liggen; er bestaat vaak een voorkeur om dergelijke conflicten als interne aangelegenheid van de staat te beschouwen. Toepassing van de regels van het humanitair oorlogsrecht op niet-internationale gewapende conflicten wordt vaak gezien als een (impliciete of expliciete) erkenning van de niet-regeringspartij bij het conflict als gelijkwaardige opponent. Vgl. Kamerstukken II 2001/02, 28 337, nr. 3, blz. 10.

³ Bij de totstandkoming van de Wim koos de regering voor een vooralsnog beperkte opzet van deze wet: de Wim moest ten minste voorzien in strafbaarstelling van de misdrijven die ook tot de competentie van het Internationaal Strafhof behoren. Kamerstukken II 2001/02, 28 337, nr. 3, blz. 4. Ook nadat de Commissie van advies inzake volkenrechtelijke vraagstukken (Advies CAVV nr. 25, augustus 2014) had geadviseerd tot uitbreiding van de Wim met de voorgestelde strafbaarstelling en na gelijklopende motie-Sjoerdsma (Kamerstukken II 2014/15, 32 605, nr. 159) stond de regering afwijzend tegenover de voorgestelde strafbaarstelling. Kamerstukken II 2014/15, 34 000 V, nr. 50, blz. 4.

⁴ Memorie van toelichting, paragraaf 5. Aanvullende strafbaarstelling Wet internationale misdrijven.



wikkeling en kan nader worden ingegaan op de praktische betekenis van de voorgestelde strafbaarstelling.⁵

De Afdeling adviseert dan ook het voorstel tot wijziging van de Wim in een afzonderlijk wetsvoorstel op te nemen.

Dictum

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De vice-president van de Raad van State,
J.P.H. Donner.*

⁵ Volgens de toelichting sprak het openbaar ministerie de verwachting uit dat de voorgestelde strafbaarstelling daadwerkelijk in een praktische behoefte zal voorzien en niet slechts een symboolfunctie zal hebben. Memorie van toelichting, paragraaf 5. Aanvullende strafbaarstelling Wet internationale misdrijven.



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Wijziging van het Wetboek van Strafvordering, de Penitentiaire beginselenwet, de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden, de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen en enkele andere strafrechtelijke wetten met het oog op het aanbrengen van enkele hoofdzakelijk procedurele verbeteringen ten behoeve van de rechtspraak

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die dezen zullen zien of horen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben dat het wenselijk is om in enkele wetten op het terrein van het Ministerie van Veiligheid en Justitie wijzigingen aan te brengen met enkele hoofdzakelijk procedurele verbeteringen ten behoeve van de rechtspraak;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling Advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I

Het **Wetboek van Strafvordering** wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 51g, eerste lid, wordt 'artikel 51a, derde lid,' vervangen door: artikel 51ac, tweede lid.

B

In artikel 198 wordt, onder vernummering van het tweede en derde lid tot het vierde en vijfde lid, een tweede en derde lid ingevoegd, luidende:

2. De rechter-commissaris kan hetzij ambtshalve, hetzij op vordering van de officier van justitie of op verzoek van de verdachte, het bevel, bedoeld bij artikel 196 eenmaal met ten hoogste zeven weken verlengen.
3. Op het bevel tot verlenging, overeenkomstig het voorgaande lid, is artikel 197 van overeenkomstige toepassing, met dien verstande dat het oordeel van een of meer deskundigen achterwege kan blijven.

C

In artikel 509g, eerste lid, wordt 'artikel 198, derde lid' vervangen door: artikel 198, vijfde lid.

D

Artikel 509o wordt als volgt gewijzigd:

1. In het vierde lid, wordt de zinsnede 'een periode van zes jaar of van een veelvoud van zes jaar' vervangen door: een periode van vier jaar of van een veelvoud van vier jaar.
2. In het vijfde lid wordt 'artikel 198, derde lid' vervangen door: artikel 198, vijfde lid.

ARTIKEL II

In artikel 10, eerste lid, van de **Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging geldelijke sancties en beslissingen tot confiscatie** wordt onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel e door een puntkomma een onderdeel toegevoegd, luidende:

- f. door de bevoegde autoriteiten bij beschikking opgelegde bestuurlijke boete als bedoeld in artikel 10:5 van de Arbeidstijdenwet voor zover het overtredingen betreft van hoofdstuk 2 van het Arbeidstijdenbesluit vervoer.

ARTIKEL III

Artikel 6, derde lid, van de **Wet internationale misdrijven** wordt als volgt gewijzigd:



1. Aan het slot van onderdeel k vervalt 'of'.
2. Onder vervanging van de komma aan het slot van onderdeel l door een puntkomma, wordt na de puntkomma toegevoegd: of
3. Na onderdeel l wordt een onderdeel ingevoegd, luidende:
 - m. opzettelijk gebruikmaken van uithongering van burgers als methode van oorlogvoering door hun voorwerpen te onthouden die onontbeerlijk zijn voor hun overleving, waaronder het opzettelijk belemmeren van de aanvoer van hulpgoederen zoals voorzien in de Verdragen van Genève,

ARTIKEL IV

De **Penitentiaire beginselenwet** wordt als volgt gewijzigd:

A

Onder vernummering van het derde lid tot vijfde lid, worden in artikel 69 twee leden ingevoegd, luidende:

3. De voorzitter dan wel een door hem aangewezen lid van de beroepscommissie die een met rechtspraak belast lid van de rechterlijke macht is, kan het beroepschrift enkelvoudig afdoen indien hij het beroep kennelijk niet-ontvankelijk, kennelijk ongegrond of kennelijk gegrond acht, met dien verstande dat hij tevens de bevoegdheden bezit die aan de voorzitter van de voltallige beroepscommissie toekomen.
4. De voorzitter, dan wel het door hem aangewezen lid, bedoeld in het derde lid, kan de behandeling te allen tijde verwijzen naar de voltallige beroepscommissie.

B

Aan artikel 73, eerste lid, wordt een volzin toegevoegd, luidende:

Ten aanzien van het beroepschrift, bedoeld in artikel 72, eerste lid, is artikel 69, derde en vierde lid, van overeenkomstige toepassing.

ARTIKEL V

De **Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden** wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 13, eerste lid, wordt 'artikel 198, derde lid' vervangen door: artikel 198, vijfde lid.

B

In artikel 65, vijfde lid, wordt 'artikel 67, vierde lid' vervangen door: artikel 67, zesde lid.

C

Onder vernummering van het derde en vierde lid tot vijfde en zesde lid, worden in artikel 67 twee leden ingevoegd, luidende:

3. De voorzitter dan wel een door hem aangewezen lid van de beroepscommissie die een met rechtspraak belast lid van de rechterlijke macht is, kan het beroepschrift enkelvoudig afdoen indien hij het beroep kennelijk niet-ontvankelijk, kennelijk ongegrond of kennelijk gegrond acht, met dien verstande dat hij tevens de bevoegdheden bezit die aan de voorzitter van de voltallige beroepscommissie toekomen.
4. De voorzitter, dan wel het door hem aangewezen lid, bedoeld in het derde lid, kan de behandeling te allen tijde verwijzen naar de voltallige beroepscommissie.

ARTIKEL VI

De **Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen** wordt als volgt gewijzigd:



A

Onder vernummering van het derde lid tot vijfde lid, worden in artikel 74 twee leden ingevoegd, luidende:

3. De voorzitter dan wel een door hem aangewezen lid van de beroepscommissie die een met rechtspraak belast lid van de rechterlijke macht is, kan het beroepschrift enkelvoudig afdoen indien hij het beroep kennelijk niet-ontvankelijk, kennelijk ongegrond of kennelijk gegrond acht, met dien verstande dat hij tevens de bevoegdheden bezit die aan de voorzitter van de voltallige beroepscommissie toekomen.
4. De voorzitter, dan wel het door hem aangewezen lid, bedoeld in het derde lid, kan de behandeling te allen tijde verwijzen naar de voltallige beroepscommissie.

B

Aan artikel 78, eerste lid, wordt een volzin toegevoegd, luidende:

Ten aanzien van het beroepschrift, bedoeld in artikel 77, eerste lid, is artikel 74, derde en vierde lid, van overeenkomstige toepassing.

ARTIKEL VII

Aan artikel 76a van het **Wetboek van Strafrecht** wordt een lid toegevoegd, luidende:

8. De termijn loopt ten aanzien van geldsommen, tot betaling waarvan de veroordeelde op grond van een vonnis, arrest of strafbeschikking verplicht is, niet gedurende de tijd dat op grond van artikel 5 van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening een afkoelingsperiode is afgekondigd voor de veroordeelde.

ARTIKEL VIII

Indien de wet van 25 november 2015 tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht en Wetboek van Strafvordering in verband met het laten vervallen van de maximale duur van de voorwaardelijke beëindiging van de verpleging van overheidswege, het verlengen van de proeftijden van de voorwaardelijke invrijheidsstelling en de invoering van een langdurige gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel voor ter beschikking gestelden en zeden- en geweldsdelinquenten (langdurig toezicht, gedragsbeïnvloeding en vrijheidsbeperking) (Stb. 2015, 460) in werking treedt of is getreden, worden de artikelen 38, 38z, 38aa, 38ab en 38ag van het Wetboek van Strafrecht, als volgt gewijzigd:

A

In artikel 38 wordt het tweede negende lid vernummerd tot het tiende lid.

B

Artikel 38z wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid, onder a, wordt 'als bedoeld in de artikelen 37a of 37b' vervangen door: als bedoeld in de artikelen 37a, 37b of 38.
2. In het eerste lid, onder b, wordt 'een gevangenisstraf van ten hoogste vier jaren of meer' vervangen door: een gevangenisstraf van vier jaren of meer.

C

Artikel 38aa, eerste lid, komt te luiden:

1. De in artikel 38z, eerste lid, bedoelde maatregel kan niet ten uitvoer worden gelegd, tenzij het openbaar ministerie uiterlijk dertig dagen voor de beëindiging van de terbeschikkingstelling dan wel dertig dagen voor ommekomst van de termijn als bedoeld in artikel 15c dan wel dertig dagen voordat de tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf wordt beëindigd een vordering tot tenuitvoerlegging van de opgelegde maatregel indient bij de rechter die in eerste aanleg kennisgenomen heeft van het misdrijf ter zake waarvan de maatregel is opgelegd. Het openbaar ministerie is in een later ingediende vordering niettemin ontvankelijk indien het aannemelijk maakt dat de grond bedoeld in artikel 38ab, eerste lid, zich eerst nadien heeft voorgedaan.



D

Aan artikel 38ab, wordt een lid toegevoegd, luidende:

6. Bij de tenuitvoerlegging van de maatregel zijn de artikelen 38w, 38x en 38ij van overeenkomstige toepassing.

E

Artikel 38ag wordt als volgt gewijzigd:

1. Het derde lid vervalt.

2. Onder vernummering van het eerste en tweede lid tot tweede en derde lid wordt een nieuw lid ingevoegd, luidende:

1. Op de procedure voor de rechter als bedoeld in artikel 38aa, eerste lid, inzake de tenuitvoerlegging van de opgelegde maatregel als bedoeld in artikel 38ab, eerste lid, de verlenging van de termijn van de maatregel als bedoeld in artikel 38ac, eerste lid, en de opheffing of wijziging van de maatregel of de voorwaarden daarbij als bedoeld in artikel 38ae, zijn de artikelen 509z, vierde en vijfde lid, 509aa tot en met 509dd en 509gg van het Wetboek van Strafvordering van overeenkomstige toepassing.

ARTIKEL IX

Indien het bij koninklijke boodschap van 21 november 2014 ingediende voorstel van wet tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en enige andere wetten in verband met een herziening van de wettelijke regeling van de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen (34 086), tot wet is of wordt verheven, en artikel I van die wet in werking treedt of is getreden voor of op het tijdstip waarop deze wet in werking treedt, wordt deze wet als volgt gewijzigd:

A

Artikel I, onderdeel C, wordt als volgt gewijzigd:

1. In de aanhef wordt 'Artikel 509o' vervangen door: Artikel 6:6:12.
2. In het eerste lid wordt 'het vierde lid' vervangen door: het derde lid.
3. Het tweede lid vervalt.

B

Aan artikel I wordt een nieuw onderdeel D toegevoegd, luidende:

D

Aan artikel 6:1:23 wordt een lid toegevoegd, luidende:

8. De tenuitvoerleggingstermijn loopt ten aanzien van geldsommen, tot betaling waarvan de veroordeelde op grond van een vonnis, arrest of strafbeschikking verplicht is, niet gedurende de tijd dat op grond van artikel 5 van de Wet gemeentelijke schuldhelpverlening een afkoelingsperiode is afgekondigd voor de veroordeelde.

C

Artikel VII vervalt.

D

Artikel VIII, onderdeel D, komt te luiden:

D

Aan artikel 38ab, wordt een lid toegevoegd, luidende:



6. Bij de tenuitvoerlegging van de maatregel zijn de artikelen 537, 6:3:15, 6:6:3, 6:6:4, 6:6:20, 6:6:21 en 6:6:22 van het Wetboek van Strafvordering en 38w van overeenkomstige toepassing.

E

Artikel VIII, onderdeel E, komt te luiden:

Onder vernummering van het eerste en tweede lid tot tweede en derde lid wordt een nieuw lid ingevoegd, luidende:

1. Op de procedure voor de rechter als bedoeld in artikel 38aa, eerste lid, inzake de tenuitvoerlegging van de opgelegde maatregel als bedoeld in artikel 38ab, eerste lid, de verlenging van de termijn van de maatregel als bedoeld in artikel 38ac, eerste lid, en de opheffing of wijziging van de maatregel of de voorwaarden daarbij als bedoeld in artikel 38ae, zijn de artikelen 6:6:2 tot en met 6:6:4 en artikel 6:6:17 van het Wetboek van Strafvordering van overeenkomstige toepassing.

ARTIKEL X

1. In gevallen waarin voor inwerkingtreding van artikel I, onderdeel C, eerste lid, nog niet eerder een advies als bedoeld in artikel 509o, vierde lid, Wetboek van Strafvordering, zoals deze bepaling luidde voor de inwerkingtreding van deze wet, is overlegd, en de totale duur van de ter beschikkingstelling op het moment van inwerkingtreding van deze wet reeds een periode van vier jaar te boven gaat, wordt door het openbaar ministerie een advies als bedoeld in artikel 509o, vierde lid, Wetboek van Strafvordering, overlegd indien bij de vordering tot verlenging de terbeschikkingstelling een periode van zes jaar te boven gaat. Hierna legt het openbaar ministerie steeds een advies als bedoeld in artikel 509o, vierde lid, Wetboek van Strafvordering, over indien het een verlenging vordert waardoor de totale duur van de terbeschikkingstelling een periode van vier jaar of van een veelvoud van vier jaar te boven gaat, te rekenen vanaf het moment waarop het eerste advies is uitgebracht.
2. In gevallen waarin voor inwerkingtreding van artikel I, onderdeel C, eerste lid, reeds een advies als bedoeld in artikel 509o, vierde lid, Wetboek van Strafvordering, zoals deze bepaling luidde voor de inwerkingtreding van deze wet, is overlegd, legt het openbaar ministerie indien het een verlenging vordert waardoor de totale duur van de terbeschikkingstelling een periode van vier jaar of van een veelvoud van vier jaar te boven gaat, te rekenen vanaf het moment waarop het advies op grond van de bepaling zoals die luidde voor de inwerkingtreding van deze wet laatstelijk is uitgebracht, een advies over als bedoeld in artikel 509o, vierde lid, Wetboek van Strafvordering.

ARTIKEL XI

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren wie zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De Minister van Veiligheid en Justitie,



MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen deel

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel wijzigt een aantal wetten op het terrein van het Ministerie van Veiligheid en Justitie. Het betreft gevallen waarin met wettelijke procedurevoorschriften, het ontbreken daarvan of een gemaakt onderscheid geen recht (meer) wordt gedaan aan ontwikkelingen in de jurisprudentie of de rechtspraktijk. Om de knelpunten die als gevolg van deze ontwikkelingen zijn gerezen weg te nemen, worden de volgende wijzigingen voorgesteld:

- Een wijziging van het Wetboek van Strafvordering op grond waarvan de maximale termijn voor de klinische observatie ten behoeve van het onderzoek naar de geestesvermogens van de verdachte eenmalig kan worden verlengd door de rechter-commissaris. Wanneer de verdachte medewerking aan het onderzoek weigert, kan vaak geen concludent advies worden opgesteld. Een langere observatietermijn geeft de gedragsdeskundigen de mogelijkheid om de observatietechnieken aan te passen waarmee zij naar verwachting een meer volledige conclusie kunnen trekken en bij meer observandi die medewerking weigeren tot een volledig inhoudelijk advies kunnen komen.
- Een wijziging van het Wetboek van Strafvordering waarmee de tussentijdse multidisciplinaire externe toets bij de procedure tot verlenging van de terbeschikkingstelling (tbs) met verpleging van overheidswege om de vier jaar in plaats van om de zes jaar zal plaatsvinden. Deze wijziging houdt verband met het doel om de gemiddelde behandelduur van de tbs-maatregel terug te brengen. De wijziging vloeit voort uit een toezegging naar aanleiding van een aanbeveling van de Taskforce behandelduur tbs (Kamerstukken II, 2014/15, 29 452, bijlage bij nr. 187 en de bijlage daarbij).
- Een wijziging van de Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging geldelijke sancties en beslissingen tot confiscatie maakt een procedure mogelijk waarmee in Nederland opgelegde bestuurlijke boetes ten aanzien van arbeids- en rusttijdenwetgeving erkend kunnen worden in een andere lidstaat en aldaar ten uitvoer kunnen worden gelegd. Deze wijziging vloeit voort uit een uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ECLI:NL:RVS:2014:4346) en de toezegging om de wet op dit punt aan te passen (Aanhangsel Handelingen II 2015/16, 2271, p. 7).
- Een wijziging van de Wet internationale misdrijven om het belemmeren van humanitaire hulp met als doel de uithongering van de bevolking ook aan te merken als oorlogsmisdrijf indien dit geschiedt tijdens een niet-internationaal gewapend conflict. Deze wijziging houdt verband met het gegeven dat een klassiek internationaal gewapend conflict (d.w.z. tussen staten) nauwelijks meer voorkomt terwijl conflicten met een niet-internationaal karakter juist vaker voorkomen. De wijziging vloeit voort uit een aanvaarde motie van het lid Sjoerdsma (Kamerstukken II 32 605, nr. 159) en het advies inzake humanitaire hulpverlening van de Commissie van advies inzake volkenrechtelijke vraagstukken (CAVV) (advies nr. 25, augustus 2014).
- Een wijziging van de Penitentiaire beginselenwet, de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden en de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen met als doel om de procedure van enkelvoudige afdoening door de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming mogelijk te maken in gevallen waarin het beroep kennelijk niet-ontvankelijk, kennelijk ongegrond of kennelijk gegrond is. Zo blijft er meer tijd en capaciteit over voor zaken die inhoudelijk meer afweging vergen. Aldus draagt dit voorstel bij aan de kwaliteit van de rechtspraak van de RSJ.
- Een wijziging van het Wetboek van Strafrecht waarmee de wettelijke termijn waarbinnen de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke geldvorderingen wordt verlengd met de afkoelingsperiode op grond van artikel 5 van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs). Hiermee wordt voorkomen dat de afkoelingsperiode op grond van de Wgs doorloopt gedurende de tenuitvoerleggingstermijn voor strafrechtelijke financiële sancties.
- Enkele wijzigingen die verband houden met de Wet langdurig toezicht (Stb. 2016, 460). Vooruitlopend op de inwerkingtreding is gebleken dat zich in de praktijk problemen zouden kunnen voordoen met betrekking tot de in de wet gehanteerde vorderingstermijn voor de tenuitvoerlegging van de zelfstandige gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel (GVM). Die termijn wordt met dit wetsvoorstel ingekort, waarbij wordt aangesloten bij de termijn voor het vorderen van verlenging van deze zelfstandige maatregel en van de verlenging van de tbs-maatregel.

Voor genoemde wijzigingen zijn onderwerpen van geringe omvang, die geen afzonderlijk wetsvoorstel rechtvaardigen, maar waarbij spoedige afhandeling wenselijk is. Het wetsvoorstel voldoet hiermee aan de drie criteria die in de notitie Verzamelwetgeving van 20 juli 2011 (Stcrt. 2011, 16279) zijn gesteld aan verzamelwetgeving, namelijk onderlinge samenhang, geen omvangrijke en complexe onderdelen en geen politiek omstreden inhoud. De wijzigingen worden hieronder per onderwerp toegelicht.



2. Aanpassing observatietermijn

Indien een onderzoek naar de geestvermogens van een verdachte tegen wie voorlopige hechtenis is bevolen, noodzakelijk is en dit niet voldoende op een andere wijze kan plaatsvinden, kan de rechter-commissaris op grond van artikel 196 van het Wetboek van Strafvordering hetzij ambtshalve, hetzij op vordering van de officier van justitie of op verzoek van de verdachte, bevelen dat de verdachte ter observatie zal worden overgebracht naar een psychiatrisch ziekenhuis of een inrichting tot klinische observatie bestemd (zoals het Pieter Baan Centrum). Bij een bevel ex artikel 196 moet sprake zijn van een verdachte tegen wie voorlopige hechtenis is bevolen. De reden voor deze begrenzing ligt in het waarborgen van de rechtspositie van de verdachte in samenhang met proportionaliteit. De verbinding van een bevel tot observatie aan de voorlopige hechtenis betekent dat de voorlopige hechtenis doorloopt tijdens het verblijf in de inrichting en de observatie dient te worden beëindigd indien de voorlopige hechtenis rechtens is geëindigd. Het bevel tot voorlopige hechtenis moet bovendien vanuit zichzelf gemotiveerd zijn.

Het Pieter Baan Centrum heeft al jaren te maken met de problematiek van de weigerende observandi. Een weigerende observandus is een verdachte van een tbs-waardig delict die, hetzij op aanraden van de verdediging, hetzij voortvloeiend uit de pathologie van de verdachte, weigert (volledig) mee te werken aan het pro Justitia-onderzoek. Verdachten hopen op deze manier het opleggen van een tbs-maatregel te voorkomen. Het weigeren van medewerking kan het vaststellen van de geestesstoornis immers belemmeren en het opleggen van een tbs-maatregel door de rechter is alleen mogelijk wanneer sprake is van een gebrekkige ontwikkeling of ziekelijke stoornis van de geestvermogens bij de verdachte van een tbs-waardig delict. In totaal worden jaarlijks ongeveer 200 verdachten klinisch geobserveerd in het Pieter Baan Centrum, waarvan ongeveer de helft niet of slechts gedeeltelijk meewerkt aan het onderzoek. Een deel van deze groep blijft tijdens het verblijf voldoende observeerbaar om een volledige of gedeeltelijke rapportage op te stellen. Er is echter ook een groep van jaarlijks ongeveer 50 observandi waarover een concludent advies aan de rechterlijke macht niet mogelijk is. De strafrechtelijke afdoening van deze justitiabelen kan dan onvoldoende worden gebaseerd op gedragsdeskundige inzichten waardoor mogelijk risico's voor de veiligheid van de maatschappij of de zorg voor de justitiabele ontstaan.

Het wetsvoorstel Forensische Zorg (Kamerstukken 32 398) beoogt mogelijk te maken dat – onder bepaalde voorwaarden en als ultimum remedium – persoonsgegevens met betrekking tot de geestelijke gezondheid van weigerende observandi kunnen worden gevorderd van gedragsdeskundigen en artsen. In aanvulling hierop wordt thans de mogelijkheid voor de rechter-commissaris voorgesteld om de observatietermijn eenmalig met ten hoogste zeven weken te verlengen, zodat gedragsdeskundigen meer gelegenheid krijgen om een concludente rapportage op te stellen ten aanzien van (aanvankelijk) weigerende observandi. Het Pieter Baan Centrum werkt voortdurend aan het optimaliseren van het observatieklimaat en beschikt over de mogelijkheid om een ander milieu in te zetten dat beter toegesneden is op de observatie van verdachten die nu ‘succesvol’ hun medewerking weigeren. Binnen het aangepaste milieu zullen de rapporteurs van het Pieter Baan Centrum naar verwachting meer en betere gegevens kunnen verzamelen over de observandi waarmee zij een meer volledige conclusie kunnen trekken ten behoeve van de pro Justitia rapportage. Wanneer wordt vastgesteld dat betrokkenen medewerking weigeren en er geen volledige rapportage kan worden opgesteld, is echter vaak al een groot deel van de maximale observatietermijn van zeven weken verstreken. Overigens kan ook sprake zijn van praktische redenen die het onderzoek vertragen, zoals de beperkte beschikbaarheid van tolken of de noodzaak van (aanvullend) medisch onderzoek. Met de voorgestelde wijziging wordt voorzien in een verlengingsmogelijkheid voor de rechter-commissaris, zodat de observatie op een andere, op de weigerende observandus toegesneden wijze, alsnog kan leiden tot een concludente rapportage.

3. Verlengingsonderzoek terbeschikkingstelling met verpleging van overheidswege

In het voorjaar van 2013 zijn in kader van de ‘Meerjarenovereenkomst Forensische Zorg 2013 tot en met 2017’ afspraken gemaakt tussen het Ministerie van Veiligheid en Justitie, GGZ Nederland en de Vereniging Gehandicaptenzorg Nederland voor een gezamenlijke agenda om de forensische zorg kwalitatief hoogwaardig te houden. Eén van deze afspraken houdt in dat de gemiddelde behandelduur voor tbs zal worden verkort. Hiertoe is de Taskforce behandelduur tbs ingesteld. Eind 2014 heeft deze Taskforce een eindrapportage opgesteld met de bevindingen, gevolgd door een aantal concrete aanbevelingen voor maatregelen die moeten leiden tot de benodigde verkorting van de behandelduur. Eén van de aanbevelingen betreft het moment waarop de officier van justitie in geval van een verlengingsvordering een multidisciplinaire rapportage van externe deskundigen moet overleggen. Deze multidisciplinaire rapportage betreft een second opinion van externe deskundigen op het verlengingsadvies van de behandelaars en bevat een evaluatie die gericht is op het verkrijgen van een longitudinaal overzicht van het verloop en de effectiviteit van de behandeling. Op dit moment wordt de rapportage uitgebracht wanneer bij een vordering tot verlenging de totale duur van de tbs met



verpleging van overheidswege een periode van zes jaar of een veelvoud daarvan te boven gaat. Naar de mening van de Taskforce vraagt het streven naar een kortere behandelduur, waarbij de meeste winst wordt verwacht aan het begin van de behandelperiode, om een eerdere tussentijdse onafhankelijke evaluatie van de geboekte voortgang. Naast een evaluerende functie, heeft een rapporteur Pro Justitia ook een signalerende functie. Door hun externe blik op de behandeling kunnen de rapporteurs ook aanbevelingen doen ten aanzien van het verlof en de resocialisatiemogelijkheden van de tbs-gestelde. Zij kunnen de prognose van het forensisch psychiatrisch centrum toetsen en hun visie geven op de komende stappen die het forensisch psychiatrisch centrum met de betrokken tbs-gestelde wil ondernemen. De Taskforce ziet daarom meerwaarde in deze tussentijdse externe evaluatie en beveelt aan deze na vier jaar, ongeveer halverwege de gemiddelde behandelduur, te laten plaatsvinden. De tussentijdse evaluatie vindt dus eerder gedurende de behandeling plaats wat de effectiviteit van de behandeling ten goede komt. De toezegging om de wet op dit punt te wijzigen is reeds gedaan (Kamerstukken II, 2014/15, 29452, bijlage bij nr. 187 en de bijlage daarbij).

4. Erkenning en tenuitvoerlegging boetes arbeids- en rusttijdenregelgeving wegvervoer

Het Kaderbesluit inzake de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op geldelijke sancties (2005/214/JBZ) is geïmplementeerd in de Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging geldelijke sancties en beslissingen tot confiscatie. Met deze wet werd het mogelijk om een geldelijke sanctie ter inning over te dragen aan een andere lidstaat van de Europese Unie. De ontvangende lidstaat is in beginsel gehouden de geldelijke sanctie te erkennen en ten uitvoer te leggen. De zuiver bestuursrechtelijke boete is ten tijde van de implementatie niet onder bereik van de wet gebracht, aangezien beroep tegen een dergelijke boete niet is opengesteld bij een «met name in strafzaken bevoegde rechter» (zoals de definitie in het Kaderbesluit luidt). De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft op 3 december 2014 echter bepaald dat voornoemd Kaderbesluit ook van toepassing is op de bestuurlijke boetes ter zake van de overtreding van de Arbeidstijdenwet (ECLI:NL:RVS:2014:4346). Aanleiding voor deze gewijzigde opvatting van de Raad was het arrest van het EU-Hof van Justitie van 14 november 2013 (C-60/12, Baláz), waarin werd bepaald dat ook bestuursrechtelijke boetes onder de werkingssfeer van het Kaderbesluit kunnen vallen. Het Hof stelde hierbij dat het oordeel van de lidstaten t.a.v. het begrip 'met name in strafzaken bevoegde rechter' niet doorslaggevend is. De eenvormige toepassing van het Unierecht vereist immers dat dit begrip (dat bepalend is voor de werkingssfeer van het Kaderbesluit) in de gehele Unie autonoom en uniform moet worden uitgelegd, rekening houdend met de context van de bepaling waarin dit begrip voorkomt en het doel van het Kaderbesluit opdat de nuttige werking van het Kaderbesluit gewaarborgd is. Om tegen deze juridische achtergrond het begrip 'rechter' uit te leggen, dient te worden teruggegrepen naar de door het Hof ontwikkelde criteria om te beoordelen of een verwijzend orgaan een 'rechterlijke instantie' vormt in de zin van artikel 267 Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. Volgens vaste rechtspraak houdt het Hof rekening met een samenstel van factoren, zoals de wettelijke grondslag van het orgaan, zijn permanent karakter, de verplichte rechtsmacht, het uitspraak doen na een procedure op tegenspraak, het toepassen door het orgaan van de rechtsregels, alsmede zijn onafhankelijkheid. Over de woorden 'met name in strafzaken bevoegd' overweegt het Hof dat daaronder elke rechterlijke instantie valt die een procedure toepast die aan de wezenlijke kenmerken van een strafrechtelijke procedure voldoet, zonder dat echter is vereist dat deze rechter uitsluitend in strafzaken bevoegd is. Daarbij moeten verschillende objectieve factoren in ogenschouw worden genomen die het orgaan en de werking ervan kenmerken. In het arrest noemt het Hof als factoren dat het beroep schorsende werking heeft, de rechter volle rechtsmacht heeft en de rechter een procedure van strafrechtelijke aard toepast waarin de in strafzaken gepaste procedurele waarborgen gelden.

Met verwijzing naar de zaak Baláz oordeelde de Afdeling in haar uitspraak van 3 december 2014 dat de bestuursrechtelijke procedure in boetezaken voldoet aan de wezenlijke kenmerken van een strafrechtelijke procedure als door het Hof geformuleerd. De bestuursrechter beschikt immers over volle rechtsmacht, hij kan over zowel de rechtsvragen als de feitelijke vragen oordelen, als ook over de evenredigheid van de boete in relatie tot de overtreding. Daarnaast gelden in boetezaken gepaste procedurele waarborgen waarmee de bestuursrechtelijke boeteprocedure in voldoende mate aan de wezenlijke kenmerken van een strafrechtelijke procedure beantwoordt. De bestuursrechter werd in deze zaak derhalve aangemerkt als een met name in strafzaken bevoegde rechter en ook de bestuurlijke boete die in casu was opgelegd, viel onder het toepassingsbereik van het Kaderbesluit. De Afdeling heeft hiermee een ruimer toepassingsbereik aan het Kaderbesluit toegedacht dan voorheen werd aangenomen. De Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging geldelijke sancties en beslissingen tot confiscatie is nu dan ook nog beperkt tot de inning van sancties voor strafrechtelijke overtredingen en de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (Wet Mulder). Met de voorgestelde wijziging wordt het toepassingsbereik uitgebreid met boetes ten aanzien van de arbeids- en rusttijdenregelgeving voor het wegvervoer. De toezegging om de wet op dit punt aan te passen is reeds gedaan (Aanhangsel Handelingen II 2015/16, 2271, p. 7).



5. Aanvullende strafbaarstelling Wet internationale misdrijven

Deze wijziging strekt ertoe uitvoering te geven aan de door de Tweede Kamer aanvaarde motie van het lid Sjoerdsma waarin de regering wordt verzocht om artikel 6 van de Wet internationale misdrijven uit te breiden met het strafbaar stellen van het belemmeren van humanitaire hulp (Kamerstukken II 32 605, nr. 159). Aanleiding voor deze motie was het advies inzake humanitaire hulpverlening van de Commissie van advies inzake volkenrechtelijke vraagstukken (CAVV) (advies nr. 25, augustus 2014). In dit advies werd geconstateerd dat onder het internationaal recht, zoals dit is neergelegd in het Statuut van Rome van het Internationaal Strafhof, het belemmeren van humanitaire hulp met als doel de uithongering van de bevolking alleen als oorlogsmisdrijf wordt aangemerkt indien dit tijdens een internationaal gewapend conflict plaatsvindt. De CAVV was van oordeel dat het aanbeveling zou verdienen als dit op den duur wordt uitgebreid naar dezelfde daden in een niet-internationaal gewapend conflict door wijziging van artikel 8 van het Statuut op dit punt. Omdat een dergelijke wijziging niet op korte termijn te verwachten is, beval de CAVV de Nederlandse regering aan het corresponderende artikel 6 van de Wet internationale misdrijven per direct op deze wijze uit te breiden. De CAVV wees erop dat een dergelijke uitbreiding deze gedraging ook in niet-internationale gewapende conflicten criminaliseert en rechtsmacht creëert voor de Nederlandse rechter om individuen hiervoor te berechten. Op internationaal niveau geeft een dergelijke nationale uitbreiding richting en kan het op termijn een voorloper blijken voor een vergelijkbare wijziging van het Statuut van Rome. Bovendien draagt het bij tot de vorming van internationaal gewoonterecht op dit punt, met name als andere staten het voorbeeld volgen, aldus de CAVV.

Aanvankelijk stond de regering nog afwijzend tegen het voorstel van de CAVV. In de beleidsreactie op het advies wees de regering erop dat er weliswaar een ontwikkeling is te bespeuren in het internationaal recht waarbij het onderscheid tussen misdrijven gepleegd in een internationaal gewapend conflict en die welke worden gepleegd in een niet-internationaal gewapend conflict wordt gerelativeerd, maar dat deze ontwikkeling nog niet is uitgekristalliseerd. In de internationale misdrijven, zoals die in het Statuut van het Internationaal Strafhof zijn opgenomen, is het onderscheid tussen internationaal en niet-internationaal gewapend conflict nog steeds aanwezig. Algemeen wordt aangenomen dat het Statuut een adequate weergave is van het geldende internationaal gewoonterecht ter zake.

In het verlengde hiervan achtte de regering het ook van belang dat er een samenhang is en blijft tussen de misdrijven die in het Statuut van het Internationaal Strafhof zijn opgenomen en de misdrijven die in de Wet internationale misdrijven zijn opgenomen.

In dit licht is de regering terughoudend met het strafbaar stellen van gedragingen in de Wet internationale misdrijven als die niet tevens in het Statuut van het Internationaal Strafhof strafbaar zijn gesteld. Opnemings in het Statuut is immers een duidelijke erkenning van de status van het desbetreffende misdrijf als internationaal misdrijf.

Hoewel op basis van de historische ontwikkeling van het internationaal humanitair recht verklaarbaar is waarom de belemmering van humanitaire hulp met als doel de uithongering van de bevolking slechts strafbaar is in geval van internationaal gewapend conflict, is dat anno 2017 niet goed meer te begrijpen. Het klassieke gewapend conflict tussen twee staten komt heden ten dage weinig voor. Gewapende conflicten met een niet-internationaal karakter, bijvoorbeeld gewapende conflicten tussen de staat en een georganiseerde gewapende groep of conflicten in zogenaamde failed states tussen dergelijke gewapende groepen onderling, komen juist vaker voor, zoals de CAVV terecht heeft opgemerkt. In dergelijke conflicten is het verhinderen van humanitaire hulp een wijdverbreid fenomeen. De Verenigde Naties en organisaties als het Internationale Rode Kruis, Artsen Zonder Grenzen, Amnesty International en Human Rights Watch hebben er in verschillende rapporten melding van gemaakt. De beperking tot internationale conflicten staat effectief strafrechtelijk optreden in de weg.

Ook heeft de regering kunnen vaststellen dat enkele landen al wel het belemmeren van humanitaire hulpverlening en/of het uithongeren van burgers tijdens niet-internationale gewapende conflicten strafbaar hebben gesteld als internationaal misdrijf. Duitsland en Nicaragua kunnen in dit verband worden genoemd.

De vraag naar de wenselijkheid van strafbaarstelling is voorgelegd aan het kenniscentrum internationale misdrijven van het landelijk parket. Daarop werd aangegeven dat er thans sprake is van een leemte in de wet, die niet wordt gevuld door de mogelijke toepassing van andere strafbepalingen. Het openbaar ministerie sprak de verwachting uit dat de hier aan de orde zijnde strafbaarstelling daadwerkelijk in een praktische behoefte zal voorzien en niet slechts een symboolfunctie zal hebben.

In het licht van het voorgaande wordt daarom voorgesteld het belemmeren van humanitaire hulp tijdens een niet-internationaal gewapend conflict strafbaar te stellen als internationaal misdrijf en wel in artikel 6, derde lid, van de Wet internationale misdrijven. Dat artikel heeft betrekking op misdrijven



die worden gepleegd tijdens een niet-internationaal gewapend conflict.

6. Enkelvoudige afdoening Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming

De voorgestelde wijzigingen voorzien in de mogelijkheid voor de beroepscommissies van de Raad voor strafrechtstoepassing en jeugdbescherming (hierna: RSJ) om beroepszaken enkelvoudig af te doen indien het beroep kennelijk niet-ontvankelijk, kennelijk ongegrond of kennelijk gegrond is.

Het voorstel moet worden gezien tegen de achtergrond dat het aantal beroepszaken de afgelopen jaren is toegenomen. Gebleken is dat een belangrijk deel van de klachten feiten betreft die in principe niet voor beklag en beroep in aanmerking komen (waardoor het beklag en het beroep dus niet-ontvankelijk zijn). Daarnaast is uit overleg met de RSJ gebleken dat er – bijvoorbeeld bij nieuwe wetgeving – veel soortgelijke klachten worden ingediend. Wanneer eenmaal in een paar uitspraken de jurisprudentielijn is uitgezet, zou het mogelijk moeten zijn om in gevallen waarin de voorzitter bij de overige beroepszaken constateert dat het om dezelfde klacht gaat als in de eerdere uitspraken, hij deze zaken enkelvoudig afdoet omdat ze conform die eerdere uitspraken kennelijk (on)gegrond zijn. De mogelijkheid van enkelvoudige afdoening draagt bij aan een snelle behandeling van dergelijke zaken en een concentratie op die zaken die er toe doen; doordat kennelijke niet-ontvankelijke en kennelijk (on)gegronde zaken snel en efficiënt kunnen worden afgedaan, blijft er meer tijd en capaciteit over voor zaken die inhoudelijk meer afweging vergen. Aldus draagt dit voorstel ook bij aan de kwaliteit van de rechtspraak van de RSJ.

Het rapport-Bleichrodt

Naar aanleiding van het toenemend aantal beroepszaken bij de RSJ heeft de Erasmus Universiteit Rotterdam in 2011 een onderzoek gedaan naar die toename. In dit zogenoemde rapport-Bleichrodt¹ is gekeken naar het aantal beroepszaken dat is gedaan op grond van artikel 69 van de Penitentiaire beginselenwet (hierna: Pbw) in de periode van 2006 tot en met 2010. Uit de inventarisatie van de aard van de klachten bleek dat er een sterke toename was van het aantal klachtonderdelen over bejegening. Daarbij is van belang dat de categorie 'bejegening' – vanwege het diverse karakter van de klachten die zijn te rubriceren onder deze noemer – in zekere zin een restcategorie is. Deze toename is opvallend, omdat klaagschriften over bejegening in de meeste gevallen niet-ontvankelijk zijn. Een voorbeeld betreft een zaak over een klacht over de kwaliteit van de verfbehandeling door de kapper (07/3545/GA).

Daarnaast blijkt uit het rapport dat er een beperkte groep gedetineerden is die relatief vaak klaagt en in beroep gaat. Deze veelklagers leggen een onevenredig beslag op de beroepsprocedures.

Naar aanleiding van het rapport heeft overleg met de RSJ plaatsgevonden en is een aantal maatregelen getroffen, waarover de toenmalige Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie de Tweede Kamer bij brief van 17 november 2014 heeft geïnformeerd.

De meest effectieve manier om te voorkomen dat klachten formeel worden ingediend, zijn een motiverende bejegening en het in gesprek blijven met gedetineerden. In lijn met de aanbevelingen uit het rapport-Bleichrodt is motiverende bejegening de afgelopen jaren in het gevangeniswezen geïntroduceerd als de gangbare wijze waarop met gedetineerden wordt omgegaan. Indien er toch grieven ontstaan, is het zaak om in een vroeg stadium te bemiddelen. De bemiddelingsprocedure kan ook ingezet worden om niet-beklagwaardige grieven tot een oplossing te brengen. De bemiddelingsprocedure kan de toestroom van klachten bij de beklagcommissies en de RSJ verminderen. In het rapport-Bleichrodt wordt bemiddeling genoemd als alternatieve methode van geschillenbeslechting die een dergelijke werking zou kunnen hebben. In lijn met de aanbevelingen uit het rapport is in het wetsvoorstel tot wijziging van de Penitentiaire beginselenwet, de Beginselenwet verpleging ter beschikking gesteld en de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen en enkele andere wetten in verband met het vervoer, het medisch klachtrecht en enkele ander onderwerpen (Kamerstukken 33 844) voorgesteld in de Pbw een uitgebreidere bemiddelingsprocedure op te nemen. Een wijziging ten opzichte van de huidige situatie is dat een gedetineerde niet alleen in verband met een door de directeur genomen beslissing, maar ook indien de directeur zijn zorgplichten niet nakomt, zich (formeel) met een verzoek tot bemiddeling tot de commissie van toezicht kan wenden.

Een derde aanbeveling uit het rapport-Bleichrodt vormt het regelen van een verlostelsel in beroep om te voorkomen dat zaken bij de RSJ terechtkomen die daar niet thuishoren. De Penitentiaire beginselenwet zou de mogelijkheid moeten bieden zaken buiten behandeling te laten als een beoordeling door twee instanties vanuit een oogpunt van een goede rechtsbedeling geen toegevoegde waarde heeft.

¹ F.W. Bleichrodt, *Toenemend appel. Een verkennend onderzoek naar de toename van het aantal beroepszaken ex art. 69 van de Penitentiaire beginselenwet*, Erasmus Universiteit Rotterdam 2011.



Aldus zou kunnen worden voorkomen dat de RSJ onnodig wordt belast met bagatelzaken en zaken die kennelijk ongegrond dan wel niet-ontvankelijk zijn. De beslissing zou moeten worden genomen door de voorzitter van de beroepscommissie.

In lijn met deze aanbeveling wordt voorgesteld om de voorzitter van de beroepscommissie de mogelijkheid te geven enkelvoudig beroepen kennelijk (on)gegrond of kennelijk niet-ontvankelijk te verklaren. Bij kennelijk niet-ontvankelijke beroepen kan worden gedacht aan klachten over zaken ten aanzien waarvan geen beroep kan worden ingediend bij de RSJ, zoals de hierboven reeds genoemde bejegeningssklachten. Dergelijke klachten kunnen via het bemiddelingstraject worden geadresseerd. Deze zaken leggen beslag op de tijd en de capaciteit van de RSJ, terwijl het beklagrecht niet de manier is om dergelijke geschillen op te lossen. Met deze efficiënte mogelijkheid van enkelvoudige afdoening van kennelijk niet-ontvankelijke klachten wordt voorkomen dat er tijd en capaciteit verloren gaat aan zaken die niet bij de RSJ thuishoren. Met dit voorstel wordt ook tegemoetgekomen aan het briefadvies 'Enkelvoudige afdoening' van de RSJ van 31 maart 2015.

Gelijke gevallen

Daarnaast, zo is gebleken uit gesprekken met de RSJ, ontstaat er werklast doordat er, bijvoorbeeld bij verandering van wetgeving of beleid, in korte tijd veel identieke klachten worden ingediend. Een recent voorbeeld betreft de invoering van het stelsel van promoveren en degraderen. Naar aanleiding daarvan kwamen er verschillende beroepszaken bij de RSJ over de vraag of de aanwijzing van inrichtingen ten behoeve van dit systeem als inrichtingen met een regime van beperkte gemeenschap in overeenstemming is met het huidige wettelijke kader. De vraag is of het, nadat in een aantal zaken was geoordeeld dat hier géén sprake was van strijd met de wet, nog nodig en wenselijk is dat alle andere klachten daarover door een meervoudige kamer uitvoerig inhoudelijk behandeld worden of dat in die zaken in de toekomst kan worden volstaan met een vereenvoudigde afdoening. Nadat de jurisprudentielijn was bepaald, gold voor veel van de zaken waarin dezelfde klacht centraal stond immers dat de uitkomst daarvan reeds op basis daarvan vast stond.

Dit wetsvoorstel maakt het mogelijk om gevallen waarin evident is dat de klacht gegrond of ongegrond is, bijvoorbeeld in gevallen waarin dit evident uit de wet volgt of er een staande jurisprudentielijn is, zaken enkelvoudig kunnen afgedaan, omdat zij kennelijk gegrond of kennelijk ongegrond zijn. Dit leidt tot een werklastvermindering bij de RSJ, waardoor er meer tijd en capaciteit overblijft voor zaken die inhoudelijk meer afweging behoeven.

Enkelvoudige afdoening van kennelijk niet-ontvankelijke, kennelijk ongegronde en kennelijk gegronde beroepen

Onder de huidige wetgeving moeten beroepszaken bij de RSJ steeds worden afgedaan door een beroepscommissie, bestaande uit drie leden van de RSJ. Met de voorgestelde wijzigingen kan de voorzitter dan wel een door hem aangewezen lid van de beroepscommissie die een met rechtspraak belast lid van de rechterlijke macht is, een beroepschrift enkelvoudig afdoen indien hij het beroep kennelijk niet-ontvankelijk, kennelijk ongegrond of kennelijk gegrond acht. Hierboven is reeds ingegaan op de redenen daarvoor. De regeling van het beroep bij de RSJ, komt aldus meer in overeenstemming met de regeling van de afdoening van de klacht door de beklagcommissie. Ook de beklagcommissie kan kennelijk niet-ontvankelijke, kennelijk ongegronde en kennelijk gegronde klachten enkelvoudig behandelen; zie de artikelen 62, tweede lid, Penitentiarie beginselenwet, artikel 59, derde lid, Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden en artikel 62, tweede lid, Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen.

Anders dan wordt aanbevolen in het rapport-Bleichrodt en anders dan de beklagcommissie zal de beroepscommissie van de RSJ 'eenvoudige zaken' – waarbij geen sprake is van kennelijke niet-ontvankelijkheid of kennelijke (on)gegrondenheid – niet enkelvoudig kunnen afdoen. Dit is in lijn met het briefadvies 'Enkelvoudige afdoening' van de RSJ van 31 maart 2015. De reden daarvoor is dat het beroepsrecht een belangrijke functie heeft. Het is niet alleen van belang voor de rechtsbescherming van de gedetineerde, maar draagt ook bij aan de kanalisering van conflicten. Het is van belang dat justitiabelen kunnen klagen over zaken die er toe doen, waarbij van belang is dat voor ingeslotenen ogenschijnlijk triviale zaken nu eenmaal belangrijker zijn dan voor een vrije burger. Anders dan tegen de uitspraken van de beklagcommissie, staan tegen de uitspraken van de RSJ geen gewone rechtsmiddelen open. Het is daarom des te meer van belang dat deze klachten zorgvuldig worden bekeken. Om dezelfde reden is het ook niet mogelijk om zaken waartegen alleen een rechtstreeks beroep openstaat bij de RSJ, enkelvoudig af te doen. Het gaat dan om beslissingen waartegen niet eerst beklag kan worden ingediend bij de beklagcommissie van de commissie van toezicht of een bezwaar- of beroepschrift kan worden ingediend bij de selectiecommissaris of de minister van Veiligheid en Justitie.



Tot slot is een enkelvoudige afdoening evenmin mogelijk bij medische klachten. Bij de behandeling van medische klachten is voorzien in een verplichte samenstelling van de beroepscommissie (zie artikel 30, eerste lid, van de Penitentiaire maatregel en artikel 57, eerste lid, Reglement justitiële jeugdinrichtingen; zie ook Kamerstukken II 2013/14, 33 844, nr. 2). Een enkelvoudige afdoening zou dit uitgangspunt doorkruisen.

7. Verlenging uitvoeringstermijn breed moratorium

Met de invoering van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) is de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de schuldhulpverlening expliciet bij de gemeenten komen te liggen. De wet wil de effectiviteit van de schuldhulpverlening bevorderen. Een algemene afkoelingsperiode, een periode waarin de schuldeisers zich tijdelijk dienen te onthouden van incassomaatregelen, kan daar – mits de schuldenaar zich van zijn kant houdt aan bepaalde voorwaarden – een bijdrage aan leveren. Met het Besluit breed moratorium dat zijn grondslag vindt in artikel 5 Wgs, is geregeld dat het college van burgemeester en wethouders de rechtbank kan verzoeken een afkoelingsperiode af te kondigen voor een natuurlijke persoon van wie redelijkerwijs is te voorzien dat hij niet zal kunnen voortgaan met het betalen van zijn schulden of die in de toestand verkeert dat hij heeft opgehouden te betalen. Met de introductie van dit zogeheten ‘breed moratorium’ heeft de schuldhulpverlening een instrument gekregen daar waar de inzet van incassomaatregelen de inzet van de schuldhulpverlening teniet doet dan wel in hoge mate frustrereert. Tijdens een afkoelingsperiode kan elke bevoegdheid van derden tot verhaal op de tot zijn boedel behorende goederen of tot opeising van goederen die zich in zijn macht bevinden niet worden uitgeoefend. De rechter kan deze afkoelingsperiode afkondigen voor een periode van ten hoogste zes maanden. Deze periode geeft de schuldenaar de gelegenheid zijn (financiële) zaken beter op orde te krijgen. Dit moet echter niet tot gevolg hebben dat de schuldeiser na ommekomst van de afkoelingsperiode minder tijd heeft om zijn recht tot inning van de vordering uit te oefenen. Voor de civiele vorderingen is daarom in artikel 10 van het Besluit breed moratorium geregeld dat in een dergelijk geval de verjaringstermijn doorloopt. Thans wordt voorgesteld om ook de tenuitvoerleggingstermijn voor strafrechtelijke financiële sancties te verlengen met de aan de veroordeelde toegewezen afkoelingsperiode.

8. Wijziging termijnen Wet langdurig toezicht

In de Wet langdurig toezicht worden aanvullende mogelijkheden gecreëerd om (voormalig) tbs-gestelden en zeden- en zware geweldsdelinquenten zo lang als noodzakelijk onder toezicht te houden. Zo vervalt de wettelijke maximumduur voor de voorwaardelijke beëindiging van de terbeschikkingstelling en wordt het mogelijk om de proeftijd bij de voorwaardelijke invrijheidstelling te verlengen. Ook kan de rechter, als hij terbeschikkingstelling oplegt of een zeden- of zware geweldsdelinquent veroordeelt tot een gevangenisstraf, daarnaast de zelfstandige Gedragsbeïnvloedende en Vrijheidsbeperkende Maatregel (GVM) opleggen. De GVM biedt de mogelijkheid om zo lang als nodig is toezicht te kunnen houden op plegers van zeer ernstige misdrijven na hun terugkeer in de samenleving. Wanneer een gevangenisstraf of terbeschikkingstelling eindigt, beslist de rechter – op vordering van het openbaar ministerie – of de GVM ten uitvoer moet worden gelegd.

De voorgestelde wijziging betreft primair de wijziging van de wettelijke termijn voor het indienen van de vordering tot tenuitvoerlegging van de GVM. Die termijn was gesteld op uiterlijk tien weken voor het eindigen van de opgelegde terbeschikkingstelling of vrijheidsstraf en wordt nu ingekort tot uiterlijk dertig dagen voor het eindigen van deze sanctiemodaliteiten. In het kader van de implementatievoorbereidingen hebben verschillende ketenpartners, waaronder het openbaar ministerie, evenwel aangegeven dat de betrekkelijk lange termijn van tien weken niet goed werkbaar is en het risico op fouten en termijnoverschrijdingen in de hand zou kunnen werken. Zij hebben ervoor gepleit meer aansluiting te zoeken bij de termijn voor het vorderen van de verlenging van de terbeschikkingstelling. Het werkproces wordt daarmee overzichtelijker en dit heeft als groot voordeel dat in het geval zowel een GVM als een terbeschikkingstelling is opgelegd een integrale beoordeling plaats kan vinden van de wenselijkheid van het indienen van een verlengingsvordering van de terbeschikkingstelling of van een vordering tot tenuitvoerlegging van de GVM. Gekozen is nu voor een termijn van uiterlijk dertig dagen, de termijn die ook gehanteerd wordt bij de verlenging van de GVM. Deze termijn sluit inhoudelijk aan bij de termijn voor de vordering tot verlenging van de terbeschikkingstelling (niet later dan één maand waarop de tbs door tijdsverloop zal eindigen). De dadelijke tenuitvoerlegging van de GVM blijft ook met deze kortere termijn afdoende geborgd, zo volgt ook uit het implementatietraject. Een eventuele plaatsing in een instelling is bijvoorbeeld tijdig te realiseren doordat de zittingsdatum bekend is en daarop geanticipeerd kan worden. Ook de reclassering is in de gelegenheid om voorbereidingen te treffen, omdat er al eerder gestart wordt met de totstandkoming van het verlengingsadvies.



9. Financiële paragraaf

Het wetsvoorstel heeft geen financiële gevolgen. Het externe tussentijdse advies bij de verlenging van de tbs-maatregel zal na vier jaar plaatsvinden in plaats van na zes jaar. Dit zal leiden tot een toename van het aantal externe rapporten bij tbs-gestelden die langer dan de gemiddelde behandelduur van zevenenhalf jaar in de tbs verblijven. Vooruitlopend op de inwerkingtreding van dit voorstel wordt in de praktijk al gewerkt met de termijn van vier jaar. Voor de financiering hiervan is reeds structureel budget toegekend aan de Dienst Justitiële Inrichtingen. Om te voorkomen dat na inwerkingtreding in korte tijd meerdere rapporten uitgebracht moeten worden, is voorzien in een overgangsregeling. De verlengingsmogelijkheid van de observatietermijn betreft een codificatie van de huidige praktijk en brengt geen extra kosten met zich mee. De wijziging waarmee de inning van boetes kan worden overgedragen aan het buitenland heeft evenmin financiële gevolgen. Zonder deze mogelijkheid blijven de boetes in de Nederlandse systemen open staan, maar als gevolg van deze wijziging kunnen de boetes direct (administratief) afgehandeld worden. Dit komt de efficiëntie ten goede. De wijziging van de WIM maakt vervolging mogelijk voor het belemmeren van humanitaire hulp met als doel de uithongering van de bevolking als oorlogsmisdrijf tijdens een niet-internationaal gewapend conflict. Vervolging voor dit feit zal altijd onderdeel zijn van een strafzaak waarin tevens voor andere oorlogsmisdrijven of soortgelijke misdrijven wordt vervolgd. De enkelvoudige afdoening door de RSJ heeft uitsluitend positieve gevolgen, omdat de zaken na deze wijziging sneller en efficiënter kunnen worden afgedaan. De wijzigingen ten behoeve van het breed moratorium en de Wet langdurig toezicht zijn technisch van aard en hebben geen financiële gevolgen.

10. Ontvangen adviezen

De voorgestelde wijzigingen met betrekking tot de tussentijdse multidisciplinaire externe toets bij de procedure tot verlenging van de terbeschikkingstelling, de overdracht van de inning van opgelegde bestuurlijke boetes ten aanzien van arbeids- en rusttijdenwetgeving, de aanvullende strafbaarstelling in de Wet internationale misdrijven en de enkelvoudige afdoening door de RSJ zijn voor advies voorgelegd aan de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR), de Raad voor de rechtspraak (Rvdr), het College van procureurs-generaal (OM), de Raad voor strafrechtstoepassing en jeugdbescherming (RSJ), Reclassering Nederland, GGZ Nederland en de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA). De overige onderwerpen zijn in verband met de technische aard van de wijzigingen en de noodzakelijke voortgang van het wetsvoorstel niet voor aanvullende consultatie voorgelegd.

Verlengingsonderzoek terbeschikkingstelling met verpleging van overheidswege

Over dit onderdeel van het wetsvoorstel is advies uitgebracht door de NVvR en de Rvdr. De NVvR beoordeelt de termijn van vier in plaats van zes jaar voor de externe multidisciplinaire toets positief. De NVvR is van mening dat het aantal rapporten per terbeschikkinggestelde zal toenemen en dat rekening moet worden gehouden met extra kosten. Hierop is in de financiële paragraaf reeds ingegaan.

De Rvdr heeft opgemerkt dat de voorgestelde wijziging onmiddellijke werking zal hebben, wat in de praktijk tot onduidelijkheid kan leiden over de aanvang van de termijn van vier jaren en daarmee over de vraag bij welke vordering van verlenging van de terbeschikkingstelling na de inwerkingtreding van het wetsvoorstel een multidisciplinaire rapportage door externe deskundigen overgelegd moet worden. De Rvdr heeft daarom in overweging gegeven om een overgangsregeling op te nemen. Aan dit advies is gevolg gegeven.

Erkenning en tenuitvoerlegging boetes arbeids- en rusttijdenregelgeving wegvervoer

De NOvA heeft ten aanzien van dit onderdeel aangegeven geen bezwaar te hebben tegen het voorstel. Wel wijst de NOvA erop dat er mogelijk andere regelingen zijn die eveneens onder de Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging geldelijke sancties en beslissingen tot confiscatie zouden kunnen worden gebracht.

Het onderhavige wetsvoorstel bevat onderwerpen van geringe omvang, die geen afzonderlijk wetsvoorstel rechtvaardigen, maar waarbij spoedige afhandeling wenselijk is. De aard van het wetsvoorstel leent zich minder goed voor bredere reflectie of discussie over de vraag of, en zo ja, welke andere wet- en regelgeving onder het bereik van de Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging geldelijke sancties en beslissingen tot confiscatie gebracht zou kunnen worden. Volstaan wordt met de aanpassing waartoe de uitspraak van Raad van State (ECLI:NL:RVS:2014:4346) noopt. In dit specifieke geval oordeelde de Raad van State immers dat de Nederlandse wetgever tekort is geschoten bij de implementatie van het Kaderbesluit inzake de toepassing van het beginsel van



wederzijdse erkenning op geldelijke sancties. Die tekortkoming wordt met de voorgestelde wijziging hersteld.

Aanvullende strafbaarstelling Wet internationale misdrijven

De NOvA heeft in haar advies aangegeven een meer fundamentele discussie over de voorgestelde wijziging van de Wet internationale misdrijven van belang te achten en daarom de opname van dit voorstel in een verzamelwet onjuist te vinden. De regering heeft ook dit onderdeel van het onderhavige wetsvoorstel getoetst aan de criteria voor opname in een verzamelwet, namelijk onderlinge samenhang, geen omvangrijke en complexe onderdelen en geen politiek omstreden inhoud. Deze toetsing heeft tot de conclusie geleid dat opname van het voorstel in dit wetsvoorstel mogelijk is. Zoals hiervoor vermeld, vloeit de wijziging voort uit een door de Tweede Kamer aanvaarde motie en een advies van de CAVV. De voorgestelde strafbaarstelling is identiek aan de reeds bestaande strafbaarstelling van het belemmeren van humanitaire hulp met als doel de uithongering van de bevolking indien dit geschiedt tijdens een internationaal gewapend conflict. Daarmee komt er dus geen nieuwe strafbaarstelling van oorlogsmisdrijven in de Wet internationale misdrijven tot stand, maar wordt een bestaande strafbaarstelling uitgebreid naar de situatie van een niet-internationaal gewapend conflict. De huidige beperking tot internationale conflicten staat effectief strafrechtelijk optreden in de weg. Een dergelijk optreden is wel aangewezen, nu moet worden vastgesteld dat het verhinderen van humanitaire hulp een wijdverbreid fenomeen is, juist in gewapende conflicten met een niet-internationaal karakter.

Nu het dus gaat om een beperkte wijziging waarvan spoedige afhandeling wenselijk is, is er geen aanleiding om dit voorstel in een afzonderlijk wetsvoorstel onder te brengen.

Enkelvoudige afdoening

Over dit onderdeel van het wetsvoorstel is advies uitgebracht door de RSJ en de NOvA.

De RSJ gaf aan positief te staan tegenover dit onderdeel van het wetsvoorstel, dat onder andere voortvloeit uit de brief van de RSJ van 31 maart 2015 waarin wordt verzocht om een mogelijkheid tot enkelvoudige afdoening te creëren.

De RSJ wees op de passage uit de memorie van toelichting waarin is beschreven dat het niet mogelijk is om zaken waartegen rechtstreeks beroep bij de RSJ openstaat enkelvoudig af te doen. Voor de volledigheid merk ik op dat dit voortvloeit uit het feit dat de voorgestelde nieuwe bepalingen over de enkelvoudige afdoening niet van overeenkomstige toepassing worden verklaard op beslissingen waartegen alleen rechtstreeks beroep openstaat bij de RSJ (zie artikelen 73, eerste lid, tweede volzin (nieuw), Pbw, 69, tweede lid, Bvt en 78, eerste lid, tweede volzin (nieuw) Bjj).

De RSJ adviseert om ook in gevallen waarin rechtstreeks beroep bij de RSJ mogelijk is, een enkelvoudige afdoening mogelijk te maken. Het gaat dan om beslissingen waartegen niet eerst beklag kan worden ingediend bij de beklagcommissie van de commissie van toezicht of een bezwaarschrift kan worden ingediend bij de selectiecommissaris of de minister van Veiligheid en Justitie. Daarvoor wordt niet gekozen. Anders dan bij zaken waarin eerst beklag openstaat, is de RSJ in deze gevallen de enige instantie die de klacht van de betrokkene beoordeelt. Het is daarom van belang dat in die gevallen de voltallige beroepscommissie de zaak bekijkt.

De NOvA geeft aan geen bezwaren tegen de voorgestelde wijziging te hebben, nu het kan bijdragen aan een snellere afdoeningstermijn. Wel vraagt de NOvA aandacht voor de kennelijke (on)gegrondheid in gevallen waarin veel klachten over hetzelfde onderwerp zijn ingediend. De NOvA wijst erop dat bij klachten over hetzelfde onderwerp de persoonlijke situatie anders kan zijn of andere argumenten kunnen worden aangedragen. Het enkele feit dat er verschillende klachten over hetzelfde onderwerp zijn ingediend, kan, aldus de NOvA, dus niet voldoende zijn om in een zaak tot een kennelijke ongegrondheid te komen. Daar voeg ik graag aan toe dat de mogelijkheid om een klacht kennelijk (on)gegrond te verklaren niet nieuw is. Wat wijzigt is dat deze klachten door een enkelvoudige in plaats van door een meervoudige beroepscommissie kunnen worden afgedaan. Ook de RSJ geeft aan dat het enkele feit dat meerdere klagers over hetzelfde onderwerp klagen niet voldoende kan zijn om een zaak enkelvoudig af te doen. Met de RSJ en de NOvA ben ik van mening dat het zal moeten gaan om gelijke gevallen. De memorie van toelichting is op dit punt verhelderd. Overigens betreft dit slechts voorbeelden van gevallen waarin een enkelvoudige afdoening mogelijk aan de orde is. Bovendien bevatten de voorgestelde bepalingen geen verplichting tot enkelvoudige afdoening. De RSJ kan er dus altijd voor kiezen om zaken, ook wanneer zij kennelijk (on)gegrond zijn, voltallig te behandelen.

De redactionele opmerkingen van de RSJ zijn daar waar dat aangewezen was verwerkt.



Artikelsgewijze Toelichting

Artikel I

A Artikel 51g Wetboek van Strafvordering

Deze wijziging herstelt een omissie.

B Artikel 198 Wetboek van Strafvordering

De voorgestelde wijziging voorziet in de mogelijkheid voor de rechter-commissaris om de observatietermijn eenmalig met ten hoogste zeven weken te verlengen, zodat gedragsdeskundigen meer gelegenheid krijgen om een concludente rapportage op te stellen ten aanzien van (aanvankelijk) weigerende observandi. In de huidige praktijk wordt, indien een verlenging van de observatietermijn vereist is om het onderzoek naar de geestesvermogens van een verdachte te kunnen afronden met een gedeeltelijk of volledig advies, een nieuw bevel aangevraagd. Hoewel de Hoge Raad de mogelijkheid van twee observatiebevelen lijkt toe te staan (ECLI:NL:HR:2008:BC1311), bestaat in de uitvoeringspraktijk onduidelijkheid op dit punt. Met de voorgestelde wettelijke verlengingsmogelijkheid wordt de bestaande onduidelijk weggenomen en de bestaande praktijk gecodificeerd. Evenals bij het initiële bevel wordt de verdachte gehoord door de rechter-commissaris en is hoger beroep mogelijk tegen de beslissing van de rechter-commissaris. Artikel 197 is hiertoe van overeenkomstige toepassing verklaard, met uitzondering van het vereiste dat een oordeel van deskundigen wordt ingewonnen. Een dergelijk oordeel wordt voorafgaand aan het initiële bevel reeds ingewonnen en biedt een belangrijk aanknopingspunt om de proportionaliteit van het bevel tot plaatsing te beoordelen. Bij een vordering tot verlenging zal gemotiveerd moeten worden waarom de verlenging noodzakelijk is, onder andere op grond van de adviezen en/of bevindingen van het Pieter Baan Centrum. Bij een aanvraag tot verlenging zal daarom altijd sprake zijn van een deskundigenoordeel en kan een afzonderlijk oordeel van deskundigen achterwege blijven.

Ook kan de situatie zich voordoen dat pas gedurende het onderzoek ter terechtzitting vragen rijzen over de geestesgesteldheid van de verdachte en er nog niet eerder een onderzoek op grond van artikel 196 is ingesteld. In dat geval kan de rechtbank op grond van artikel 317 bevelen dat de verdachte ten behoeve van het onderzoek naar diens geestvermogens ter observatie wordt overgebracht naar een psychiatrisch ziekenhuis of een kliniek. In het derde lid van artikel 317 is artikel 198 van overeenkomstige toepassing verklaard. Hieruit volgt dat ook de rechtbank de termijn eenmalig kan verlengen.

C Artikel 509g Wetboek van Strafvordering

Dit onderdeel wijzigt de verwijzing in artikel 509g, eerste lid, van het Wetboek van Strafvordering als gevolg van het invoegen van een nieuw tweede en derde lid in artikel 198, zoals voorgesteld in artikel I, onderdeel B, van dit wetsvoorstel.

D Artikel 509o Wetboek van Strafvordering

Op grond van artikel 509o, vierde lid, dient de officier van justitie bij de vordering tot verlenging waarbij de totale duur van de tbs (met verpleging van overheidswege) een periode van zes jaar of een veelvoud daarvan te boven gaat, naast de stukken die hij bij een gewone verlengingsvordering overhandigt, ook een multidisciplinaire rapportage van externe deskundigen overleggen. Met de voorgestelde wijziging is de multidisciplinaire rapportage niet langer vereist wanneer de totale duur van de tbs een periode van zes jaar of een veelvoud daarvan te boven gaat, maar een periode van vier jaar of een veelvoud daarvan. Artikel X van dit wetsvoorstel voorziet in een overgangsregeling ten aanzien van deze wijziging.

Artikel II

Artikel 10 Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging geldelijke sancties en beslissingen tot confiscatie

De Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging geldelijke sancties en beslissingen tot confiscatie voorziet o.a. in een procedure om de inning van boetes in het buitenland mogelijk te maken. De reikwijdte van de wet is nu beperkt tot de inning van geldelijke sancties voor strafrechtelijke overtredingen en de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (Wet Mulder). In verband met de hiervoor reeds genoemde uitspraak van de Raad van State wordt de Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging geldelijke sancties en beslissingen tot confiscatie aangepast voor wat betreft bestuurlijke boetes als bedoeld in artikel 10:5 van de Arbeidstijdenwet voor zover het overtredingen betreft van hoofdstuk 2 van het Arbeidstijdenbesluit vervoer. Met deze wijziging ontstaat een



procedure voor de Nederlandse autoriteiten om opgelegde boetes in verband met overtreding van de arbeids- en rusttijdenregelgeving voor het wegvervoer aan de autoriteit van het land waar de betrokkene zijn vaste woon- of verblijfplaats heeft te sturen. In het Kaderbesluit is voorzien in de mogelijkheid van erkenning en tenuitvoerlegging van beslissingen gedragingen in strijd met de verkeersregels, met inbegrip van overtredingen van de rij- en rusttijdenwetgeving. De inning vindt vervolgens plaats volgens de regelgeving van die EU-lidstaat en ook de opbrengst vervalt aan de betreffende EU-lidstaat.

Artikel III

Artikel 6 Wet internationale misdrijven

In het advies inzake humanitaire hulpverlening van de Commissie van advies inzake volkenrechtelijke vraagstukken werd geconstateerd dat onder het internationaal recht, zoals dit is neergelegd in het Statuut van Rome van het Internationaal Strafhof, het belemmeren van humanitaire hulp met als doel de uithongering van de bevolking alleen als oorlogsmisdrijf wordt aangemerkt indien dit tijdens een internationaal gewapend conflict plaatsvindt. De CAVV was van oordeel dat het aanbeveling zou verdienen om dezelfde daden ook strafbaar te stellen in een niet-internationaal gewapend conflict. De voorgestelde wijziging voorziet in de aanbevolen uitbreiding.

Deze wijziging breidt artikel 6, derde lid, van de Wet internationale misdrijven uit door het belemmeren van humanitaire hulp in een niet-internationaal gewapend conflict strafbaar te stellen als internationaal misdrijf. De tekst van de voorgestelde bepaling is identiek aan de reeds in artikel 5, vijfde lid, onder I, opgenomen strafbaarstelling in geval van een internationaal gewapend conflict. Ook voor de strafbedreiging wordt aangesloten bij de al bestaande strafbepaling: gevangenisstraf van ten hoogste vijftien jaren.

Artikelen IV, V en VI

De voorgestelde wijzigingen in artikel IV voorzien in de mogelijkheid voor de RSJ om beroepszaken enkelvoudig af te doen indien het beroep kennelijk niet-ontvankelijk, kennelijk ongegrond of kennelijk gegrond is. De artikelen V en VI voorzien in dezelfde mogelijkheid voor de RSJ in beroepszaken van tbs-gestelden (artikel V, onderdeel C) en jeugdigen (artikel VI). Onder de huidige wetgeving moeten beroepszaken bij de RSJ steeds worden afgedaan door een beroepscommissie, bestaande uit drie leden van de RSJ. Met de voorgestelde wijzigingen wordt mogelijk gemaakt dat de voorzitter dan wel een door hem aangewezen lid van de beroepscommissie die een met rechtspraak belast lid van de rechterlijke macht is, een beroepschrift enkelvoudig kan afdoen indien hij het beroep kennelijk niet-ontvankelijk, kennelijk ongegrond of kennelijk gegrond acht. De regeling van het beroep bij de RSJ, komt aldus meer in overeenstemming met de regeling van de afdoening van de klacht door de beklagcommissie. Ook de beklagcommissie kan kennelijk niet-ontvankelijke, kennelijk ongegronde en kennelijk gegronde klachten enkelvoudig behandelen. Enkelvoudige afdoening is niet mogelijk in zaken waartegen rechtstreeks beroep opstaat bij de RSJ.

De wijzigingen in onderdeel B van de artikelen IV en VI strekken ertoe de voorgestelde werkwijze voor enkelvoudige afdoening ook mogelijk te maken voor beroepschriften die worden ingediend tegen beslissingen van de selectiefunctionaris, voor zover dit een gehele of gedeeltelijke ongegrondverklaring onderscheidenlijk afwijzing betreft.

Artikel v

A Artikel 13 Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden

Dit onderdeel wijzigt de verwijzing in artikel 13, eerste lid, van de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden als gevolg van het invoegen van een nieuw tweede en derde lid in artikel 198, zoals voorgesteld in artikel I, onderdeel B, van dit wetsvoorstel.

B Artikel 65 Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden

Deze wijziging is van redactionele aard.

Artikel VII

Artikel 76a Wetboek van Strafrecht

In het kader van de gemeentelijke schuldhulpverlening kan het college van burgemeester en wethouders de rechtbank verzoeken een afkoelingsperiode af te kondigen zodat de inzet van incassomaatregelen de inzet van de schuldhulpverlening niet frustrereert of teniet doet. Met de voorgestelde wijziging



van artikel 76a Wetboek van Strafrecht wordt – naar analogie van de in het zevende lid opgenomen regeling voor veroordeelden die vallen onder de Wet schuldsanering natuurlijke personen – voorgesteld de tenuitvoerleggingstermijn voor strafrechtelijke financiële sancties te verlengen met de aan de veroordeelde toegewezen afkoelingsperiode. Voor de goede orde merk ik hierbij op dat onder veroordeelde mede degene moet worden verstaan die een geldboete in een strafbeschikking opgelegd heeft gekregen.

Artikel VIII

A Artikel 38 Wetboek van Strafrecht

Deze wijziging is van redactionele aard.

B Artikel 38z Wetboek van Strafrecht

De rechter kan, naast een terbeschikkingstelling of gevangenisstraf, ook een zelfstandige Gedragsbeïnvloedende en Vrijheidsbeperkende Maatregel (GVM) opleggen. De GVM biedt de mogelijkheid om zo lang als nodig is toezicht te kunnen houden op plegers van zeer ernstige misdrijven na hun terugkeer in de samenleving. Wanneer een gevangenisstraf of terbeschikkingstelling eindigt, beslist de rechter – op vordering van het openbaar ministerie – of de GVM ten uitvoer moet worden gelegd. De voorgestelde aanpassing in het eerste lid betreft een nadere specificering. Dat de GVM zowel in combinatie met de terbeschikkingstelling met voorwaarden als de terbeschikkingstelling met verpleging van overheidswege kan worden opgelegd, volgt reeds uit de verwijzing naar artikel 37a. De memorie van toelichting is daarover ook duidelijk. Doordat in de wettekst naast het algemene artikel 37a wel expliciet verwezen werd naar artikel 37b inzake de tbs met verpleging van overheidswege, maar niet tevens naar artikel 38 inzake de tbs met voorwaarden, zou hierover toch verwarring kunnen ontstaan. Deze mogelijke verwarring wordt met de voorgestelde wijziging weggenomen. Het tweede lid betreft het herstel van een verschrijving. Zoals ook blijkt uit de overige tekst van dit onderdeel en de wetsgeschiedenis is de GVM niet tevens bedoeld voor relatief lichte delicten.

C Artikel 38aa Wetboek van Strafrecht

Deze wijziging betreft de wijziging van de wettelijke termijn voor het indienen van de vordering tot tenuitvoerlegging van de GVM. Die termijn was gesteld op uiterlijk tien weken voor het eindigen van de terbeschikkingstelling, van de voorwaardelijke invrijheidstelling en van de vrijheidsstraf en wordt nu ingekort tot uiterlijk dertig dagen voor het eindigen van deze sanctiemodaliteiten.

Om er voorts geen onduidelijkheid over te laten bestaan dat een opgelegde GVM zowel ten uitvoer kan worden gelegd in de situatie dat van voorwaardelijke invrijheidstelling is afgezien als dat deze (gedeeltelijk) is herroepen, is de zinsnede 'indien voorwaardelijke invrijheidstelling niet heeft plaatsgevonden' voordat de tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf wordt beëindigd komen te vervallen. In beide gevallen is geen sprake van een voorwaardelijke invrijheidstelling direct voorafgaand aan het eindigen van de vrijheidsstraf en volgt de tenuitvoerlegging van de GVM op die straf.

D Artikel 38ab Wetboek van Strafrecht

Het toepasselijk verklaren van de artikelen 38w, 38x en 38ij was reeds geregeld in artikel 38ag, derde lid. Dit is bij nader inzien niet de meest logische plek, aangezien artikel 38ag hoofdzakelijk betrekking heeft op de procedure in hoger beroep tegen de beslissing inzake de tenuitvoerlegging, verlenging of wijziging of opheffing van de zelfstandige maatregel. Nu de bevoegdheden in voornoemde artikelen ten dienste staan van een goede tenuitvoerlegging van de zelfstandige maatregel en de daarbij gestelde voorwaarden, ligt het in de rede de verwijzing naar voornoemde artikelen op te nemen in artikel 38ab. Dat wordt geregeld in het nieuw toegevoegde zesde lid. Door deze verplaatsing wordt tevens de link met de door de rechter afgegeven last tot tenuitvoerlegging, al dan niet na verlenging of wijziging van de maatregel, benadrukt. Daarmee wordt verduidelijkt dat de rechter die de tenuitvoerlegging van de zelfstandige maatregel gelast en de daaraan verbonden voorwaarden en termijn ervan vaststelt, daarbij tevens de duur van de vervangende hechtenis bepaalt, alsmede dat het de rechter die in eerste aanleg kennis heeft genomen van de vordering tot tenuitvoerlegging is, die in beroep oordeelt tegen de beslissing van de rechter-commissaris inzake de tenuitvoerlegging van de vervangende hechtenis.

E Artikel 38ag Wetboek van Strafrecht

In artikel 38ag worden twee wijzigingen doorgevoerd. De eerste betreft het vervallen van het oorspronkelijke derde lid. Hetgeen in dit artikellid geregeld was, is thans opgenomen in artikel 38ab, zesde lid. De tweede wijziging betreft het invoegen van een nieuw eerste lid, waarin de procedure in



eerste aanleg inzake de tenuitvoerlegging van de opgelegde zelfstandige maatregel, de verlenging van de termijn van die maatregel en de opheffing of wijziging van de maatregel of de daarbij gestelde voorwaarden nader wordt geregeld. Daarmee wordt verduidelijkt dat op de procedure in eerste aanleg dezelfde regels van toepassing zijn als op de procedure in hoger beroep.

Artikel IX

Het voorliggende wetsvoorstel raakt zowel aan het wetsvoorstel herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen (Kamerstukken 34 086) als het wetsvoorstel langdurig toezicht, gedragsbeïnvloeding en vrijheidsbeperking (Stb. 2015, 460). In dit artikel is voorzien in een samenloopregeling.

Artikel X

De wijziging van artikel 509o, vierde lid, Wetboek van Strafvordering zoals voorgesteld in artikel I, onderdeel D, van dit wetsvoorstel, stelt een nieuwe termijn vast voor het externe multidisciplinaire advies bij een vordering tot verlenging van de terbeschikkingstelling met verpleging van overheidswege. Om te voorkomen dat in de praktijk onduidelijkheid ontstaat over de aanvang van de termijn van vier jaren en daarmee over de vraag bij welke vordering tot verlenging van de terbeschikkingstelling na de inwerkingtreding extern advies overgelegd moet worden, is een overgangsbepaling opgenomen.

Het eerste lid betreft terbeschikkinggestelden die op het moment van inwerkingtreding van artikel I, onderdeel D, eerste lid, gedurende een periode van vier tot zes jaar ter beschikking zijn gesteld. Op grond van de huidige regeling uit artikel 509o is over deze betrokkenen geen multidisciplinair advies uitgebracht. Dat gebeurt immers pas indien het openbaar ministerie een verlenging vordert waardoor de totale duur van de terbeschikkingstelling met verpleging van overheidswege een periode van zes jaar of van een veelvoud van zes jaar te boven gaat. Personen die op het moment van inwerkingtreding vier jaar of minder ter beschikking zijn gesteld, vallen onder de nieuwe vierjaarcyclus zoals voorgesteld in artikel I, onderdeel D, eerste lid. Zonder overgangsrecht zouden personen die op het moment van inwerkingtreding vier, vijf of zes jaar ter beschikking zijn gesteld pas vier jaar na inwerkingtreding in aanmerking komen voor een multidisciplinair verlengingsadvies. Dit is onwenselijk, daarom is voorzien in een overgangsregeling op grond waarvan een multidisciplinair verlengingsadvies wordt vereist in geval van een vordering tot verlenging waarbij de totale duur van de terbeschikkingstelling een periode van zes jaar te boven gaat. Daarna is voorzien in een cyclus van vier jaar, waarbij wordt aangesloten bij het moment waarop het eerste advies is uitgebracht en niet bij de totale duur van de terbeschikkingstelling.

Het tweede lid betreft terbeschikkinggestelden die op het moment van inwerkingtreding van artikel I, onderdeel D, eerste lid, meer dan zes jaar ter beschikking zijn gesteld. Op grond van de huidige regeling uit artikel 509o is over deze betrokkenen minimaal één keer een multidisciplinair advies uitgebracht. De overgang van zes naar vier jaar brengt in dit geval met zich mee dat over betrokkenen in korte tijd tweemaal een verlengingsadvies zou moeten worden uitgebracht, bijvoorbeeld wanneer iemand op het moment van inwerkingtreding gedurende zeven jaar ter beschikking is gesteld. In dat geval is bij zes jaar (op grond van de huidige bepaling) advies uitgebracht en op grond van de nieuwe bepaling zou bij acht jaar opnieuw een advies moeten worden uitgebracht. Om dit te voorkomen wordt voor deze categorie tbs-gestelden een advies pas vereist in geval van een verlenging waarbij de totale duur van de terbeschikkingstelling met verpleging van overheidswege een periode van vier jaar of van een veelvoud daarvan te boven gaat, gerekend vanaf het laatst uitgebrachte advies. Ook daarna wordt het advies om de vier jaar uitgebracht, steeds teruggerekend vanaf het laatste advies op grond van de huidige regeling in artikel 509o.

De Minister van Veiligheid en Justitie,