



Advies Raad van State inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur tot wijziging van het Besluit adviescommissie afgesloten strafzaken in verband met de verruiming van de voorwaarden voor benoeming tot lid van de adviescommissie voor deskundigen op het terrein van de politiepraktijk

Nader Rapport

14 december 2022

Nr. 4357427

Directie Wetgeving en Juridische Zaken

Ministerie van Justitie en Veiligheid

Aan de Koning

Nader rapport inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur tot wijziging van het Besluit adviescommissie afgesloten strafzaken in verband met de verruiming van de voorwaarden voor benoeming tot lid van de adviescommissie voor deskundigen op het terrein van de politiepraktijk

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 12 november 2022, nr. 2022002424, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde ontwerp van een algemene maatregel van bestuur rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 30 november 2022, nr. W16.22.00152/II, bied ik U hierbij aan.

Het ontwerp geeft de Afdeling advisering van de Raad van State geen aanleiding tot het maken van inhoudelijke opmerkingen.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om in het ontwerpbesluit de inwerkingtredingsbepaling te wijzigen in een concrete datum voor inwerkingtreding, namelijk 1 februari 2023.

Ik moge U hierbij het gewijzigde ontwerpbesluit en de gewijzigde nota van toelichting doen toekomen en U verzoeken overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

De Minister voor Rechtsbescherming,

F.M. Weerwind.



Advies Raad van State

No. W16.22.00152/II
's-Gravenhage, 30 november 2022

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 12 november 2022, no.2022002424, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister voor Rechtsbescherming, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit adviescommissie afgesloten strafzaken in verband met de verruiming van de voorwaarden voor benoeming tot lid van de adviescommissie voor deskundigen op het terrein van de politiepraktijk, met nota van toelichting.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft geen opmerkingen over het ontwerpbesluit en adviseert het besluit te nemen.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf.*



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Besluit van tot wijziging van het Besluit adviescommissie afgesloten strafzaken in verband met de verruiming van de voorwaarden voor benoeming tot lid van de adviescommissie voor deskundigen op het terrein van de politiepraktijk

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

Op de voordracht van Onze Minister voor Rechtsbescherming van 9 november 2022, directie Wetgeving en Juridische Zaken, nr. 4298332;

Gelet op artikel 462, vierde lid, van het Wetboek van Strafvordering;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van (datum en nummer));

Gezien het nader rapport van Onze Minister voor Rechtsbescherming van (datum nader rapport), directie Wetgeving en Juridische Zaken, nr. (kenmerk nader rapport);

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Artikel 3, derde lid, van het Besluit adviescommissie afgesloten strafzaken komt te luiden:

3. Voor benoeming als lid van de commissie komen ambtenaren die werken onder de verantwoordelijkheid van Onze Minister niet in aanmerking, met uitzondering van politieambtenaren en ambtenaren van het openbaar ministerie.

ARTIKEL II

Dit besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

De Minister voor Rechtsbescherming,



NOTA VAN TOELICHTING

1. Inleiding

De Adviescommissie afgesloten strafzaken (hierna: ACAS) is een onafhankelijke commissie die tot taak heeft om de procureur-generaal bij de Hoge Raad te adviseren over de wenselijkheid van nader onderzoek naar de aanwezigheid van een herzieningsgrond in afgesloten strafzaken (vgl. artikel 461 Wetboek van Strafvordering). In de herzieningsprocedure kunnen in uitzonderlijke gevallen onterechte, definitieve veroordelingen (beter bekend als gerechtelijke dwalingen) door de Hoge Raad worden gecorrigeerd. De ACAS vervult een adviserende rol in de herzieningsprocedure. De procureur-generaal bij de Hoge Raad is degene die over het al dan niet instellen van nader onderzoek een beslissing neemt. De ACAS adviseert in dikwijls complexe zaken en is van grote maatschappelijke waarde. Het is dan ook van belang dat de in de ACAS aanwezige kennis en ervaring op een goede manier blijven geborgd. In de praktijk is gebleken dat de regels voor de benoeming van een deskundige op het terrein van de politiepraktijk, zoals geregeld in het Besluit adviescommissie afgesloten strafzaken, in de weg staan aan een goede borging van deze specifieke deskundigheid omdat politieambtenaren in actieve dienst niet tot (plaatsvervangend) lid van de ACAS kunnen worden benoemd. Daarom zijn met dit wijzigingsbesluit de voorwaarden voor benoeming van een deskundige op het terrein van de politiepraktijk tot (plaatsvervangend) lid van de ACAS verruimd.

2. Hoofdpijnen van het wijzigingsbesluit

2.1 Samenstelling Adviescommissie afgesloten strafzaken

In het Besluit adviescommissie afgesloten strafzaken (hierna: Besluit ACAS) zijn de samenstelling, inrichting, bevoegdheden en werkwijze van de ACAS geregeld. Artikel 3, tweede lid, van het Besluit ACAS bepaalt dat de ACAS uit vijf leden bestaat, waaronder een deskundige op het terrein van de politiepraktijk (artikel 3, tweede lid, onder c). Uit artikel 3, derde lid, van het Besluit ACAS vloeide voort dat politieambtenaren die nog actief voor de politie werkzaam waren niet tot lid van de ACAS konden worden benoemd. Voor de deskundige op het terrein van de politiepraktijk werden daarom in praktijk politiefunctionarissen vanuit hoge leidinggevende functies, met intensieve ervaring en betrokkenheid bij de opsporingspraktijk geworven na beëindiging van hun actieve loopbaan bij de politie.

De benoemingsvoorwaarden hebben de facto tot gevolg dat deskundigen op het terrein van de politiepraktijk – anders dan de commissieleden met een andere deskundigheid – pas tot (plaatsvervangend) lid van de ACAS kunnen worden benoemd vanaf het moment van pensionering. Omdat het lidmaatschap van ACAS-leden eindigt door het bereiken van de leeftijd van zeventig jaar (artikel 5, vierde lid, onderdeel c, van het Besluit ACAS), beslaat het lidmaatschap van deze deskundigen in de praktijk niet of nauwelijks meer dan één termijn. Dit beperkt onder andere de mogelijkheid voor deskundigen op het terrein van de politiepraktijk om door te stromen van plaatsvervangend lid naar vast lid van de ACAS. Mede omdat de pensioengerechtigde leeftijd van politieambtenaren stapsgewijs wordt verhoogd, levert dit in de praktijk problemen op om deskundigen op het terrein van de politiepraktijk als lid te benoemen. De ACAS kan hierdoor nauwelijks werken met deskundigen uit de politiepraktijk die al ACAS-ervaring hebben opgedaan. Dit gaat ten koste van de flexibiliteit en continuïteit van de werkzaamheden van de ACAS en heeft tot gevolg dat waardevolle kennis en ervaring binnen de ACAS niet goed kunnen worden geborgd.

2.2 Doel en gevolgen

De wijziging van artikel 3, derde lid, van het Besluit ACAS verruimt de regels voor de benoeming van een deskundige op het terrein van de politiepraktijk. In dat artikellid werd voorheen bepaald dat ambtenaren en politieambtenaren die onder de verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie en Veiligheid werken, uitgesloten zijn van lidmaatschap van de ACAS. Zoals in paragraaf 2.1 benoemd, werd deze voorwaarde als belemmerend ervaren. Met dit wijzigingsbesluit is het daarom mogelijk gemaakt om politieambtenaren in actieve dienst tot (plaatsvervangend) lid van de ACAS te benoemen. Hierdoor komen meer deskundigen op het terrein van de politiepraktijk in aanmerking voor benoeming tot lid van de ACAS. Dit komt de flexibiliteit en continuïteit van de ACAS ten goede en maakt het mogelijk dat waardevolle opgedane kennis en ervaring met betrekking tot de politiepraktijk in de ACAS niet verloren gaan.

De beperking voor de benoeming van politieambtenaren in actieve dienst tot lid van de ACAS had een staatsrechtelijke achtergrond. Op grond van artikel 31 van de Politiewet 2012 kan de Minister van Justitie en Veiligheid aan de korpschef van de nationale politie algemene en bijzondere aanwijzingen geven met betrekking tot de uitoefening van diens taken en bevoegdheden. Deze bijzondere relatie tussen de minister en de korpschef werd in de nota van toelichting bij de vaststelling van het Besluit ACAS genoemd als reden voor de keuze om niet mogelijk te maken dat politieambtenaren in actieve



dienst tot lid van de ACAS konden worden benoemd (Stb. 2012, 405, p. 7). Ook werd de verwachting uitgesproken dat voldoende voor benoeming in aanmerking komende politiedeskundigen beschikbaar zouden zijn en dat deze beperking daardoor in de praktijk niet tot problemen zou leiden. Zoals in paragraaf 2.1 besproken, is het tegenovergestelde het geval gebleken en deze beperking vormt een belangrijke belemmering voor de borging van kennis en ervaring op het gebied van de politiepraktijk binnen de ACAS. De ervaring en betrokkenheid van politieambtenaren bij de opsporingspraktijk is voor de werkzaamheden van de ACAS van groot belang gebleken. Kennis van de opbouw en inrichting van het procesdossier dat aan de ACAS ter beschikking staat en de kennis en ervaring met de opsporingsmethoden is bijvoorbeeld zeer waardevol (Zie ook J.S. Nan et al., *Victa vincit veritas? Evaluatie Wet hervorming herziening ten voordele*, WODC-rapport, Erasmus Universiteit Rotterdam 2018, p. 76).

2.3 Waarborgen onafhankelijkheid en onpartijdigheid

In artikel 3, derde lid, van het Besluit ACAS, is reeds een uitzondering opgenomen die mogelijk maakt dat in actieve dienst zijnde ambtenaren van het openbaar ministerie (hierna: OM) tot lid van de ACAS kunnen worden benoemd. In de nota van toelichting bij de vaststelling van het Besluit ACAS werd – in verband met de voor de ACAS relevante ervaringsdeskundigheid van leden van het OM – opgemerkt dat het namelijk *'expliciet de bedoeling is dat een lid van het openbaar ministerie deel uitmaakt van de commissie'* (Stb. 2012, 405, p. 7). Daaraan stond toen niet in de weg dat de Minister van Justitie en Veiligheid een aanwijzingsbevoegdheid heeft ten opzichte van het OM. Deze mogelijkheid is ook in praktijk niet bezwaarlijk gebleken. De aanwijzingsbevoegdheid van de minister ten aanzien van de korpschef staat, anders dan destijds in de nota van toelichting tot uitgangspunt is genomen, dus evenmin in de weg aan benoeming van een politieambtenaar in actieve dienst als lid van de ACAS op gelijke wijze als ambtenaren van het OM, aangezien ook ten aanzien van die politieambtenaar geldt dat diens voor de ACAS relevante ervaringsdeskundigheid reden geeft tot het maken van een uitzondering. Daarbij verdienen de bestaande waarborgen ten behoeve van de onpartijdigheid en onafhankelijkheid van de ACAS speciale aandacht. Indien een lid van de ACAS zich geconfronteerd ziet met feiten en omstandigheden waardoor de onpartijdigheid of onafhankelijkheid schade zou kunnen lijden, kan dit lid zich verschonen (artikel 4, tweede lid, Besluit ACAS). In het geval waarin een lid van de commissie betrokken is geweest bij de afgesloten strafzaak waarover de commissie om advies is gevraagd, spreekt het voor zich dat het desbetreffende lid zich verschoont. De politieambtenaar in actieve dienst heeft niet een grotere kans zich te moeten verschonen dan een oud-politieambtenaar, een advocaat of lid van het OM die eerder als politieambtenaar, raadsman of officier van justitie onderscheidenlijk advocaat-generaal in de afgesloten strafzaak hebben opgetreden. Verder is in artikel 4, derde lid, bepaald dat het lid dat zich verschoont wordt vervangen door een plaatsvervangend lid. De mogelijkheid dat een aanwijzing wordt gegeven aan het OM en/of aan de korpschef die raakt aan het functioneren van de individuele commissieleden in de ACAS is een theoretische. Daarbij wordt benadrukt dat de ACAS uitsluitend een adviserende rol in de herzieningsprocedure vervult. Het is uiteindelijk aan de procureur-generaal bij de Hoge Raad om te beslissen over het al dan niet instellen van een nader onderzoek (artikel 461 Wetboek van Strafvordering). Ook indien de ACAS op verzoek van de Hoge Raad zelf advies uitbrengt, blijft de beslissing over de opvolging van dat advies aan de Hoge Raad (artikel 465, vijfde lid, Wetboek van Strafvordering). Het belang van een goed functionerende ACAS om de adviserende rol optimaal te kunnen vervullen weegt in dat verband zwaarder dan de theoretische mogelijkheid dat van de aanwijzingsbevoegdheid gebruik zou worden gemaakt.

3. Financiële en uitvoeringsaspecten

Aangezien met dit wijzigingsbesluit enkel een specifieke voorwaarde voor de benoeming tot ACAS-lid is gewijzigd, heeft dit besluit geen financiële gevolgen of andere uitvoeringsconsequenties.

4. Adviezen

Over een concept van dit besluit is advies gevraagd aan de president van en procureur-generaal bij de Hoge Raad (HR), de Raad voor de rechtspraak (Rvdr), de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR), het College van procureurs-generaal van het openbaar ministerie (OM), de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) en aan de politie. Er zijn inhoudelijke reacties ontvangen van de Rvdr, de NVvR, het OM en de politie. De NOvA en de HR hebben aangegeven geen gebruik te maken van de geboden gelegenheid om advies uit te brengen.

Het OM en de politie geven aan met instemming kennis te hebben genomen van het wijzigingsbesluit en onderschrijven het belang van een optimaal functionerende ACAS. Het besluit geeft deze organisaties daarom aanleiding voor het maken van opmerkingen. De NVvR onderschrijft ook het belang van het wijzigingsbesluit en heeft hiertegen geen bezwaar. De NVvR benadrukt dat het van belang is te waarborgen dat de leden van de ACAS op geen enkele manier bij de zaak zelf zijn betrokken (geweest).



Daarnaast acht de NVvR het van belang dat leden van de ACAS gevrijwaard blijven van druk vanuit hun eigen of een andere (professionele) omgeving. Ik onderschrijf deze opmerkingen van harte. In paragraaf 2.3 is in reactie hierop verduidelijkt hoe de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de leden van de ACAS is gewaarborgd.

De Rvdr heeft vragen bij de wenselijkheid om politieambtenaren in actieve dienst benoembaar te maken voor het (plaatsvervangend) lidmaatschap van de ACAS. Ten eerste stelt de Rvdr de vraag of is overwogen de leeftijdsgrens van zeventig jaar, als bedoeld in artikel 5, vierde lid, aanhef en onder c, te herzien. Ik acht het verhogen van de leeftijdsgrens voor leden van de ACAS onwenselijk, omdat is aangesloten bij de weloverwogen leeftijdsgrens die geldt voor rechterlijk ambtenaren (artikel 46h, derde lid, Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren).

Er is geen aanleiding gezien om hiervan af te wijken. De door de ACAS ervaren benoemingsproblemen hebben ook enkel betrekking op het benoemen van – specifiek – een deskundige op het terrein van de politiepraktijk en niet op (de leeftijdsgrens van) alle leden van de ACAS. Ten overvloede wordt opgemerkt dat een verhoging van de leeftijdsgrens bovendien een ontoereikende oplossing zou zijn, omdat zo'n verhoging onvoldoende ruimte zou bieden voor gepensioneerde politiedeskundigen om eerst als plaatsvervangend lid van de ACAS ervaring op te doen en daarna als vast lid door te stromen.

De Rvdr stelt ten tweede de vraag of de benodigde expertise niet op andere wijze zou kunnen worden ingebracht, bijvoorbeeld doordat de ACAS zich laat adviseren door een politieambtenaar in actieve dienst (artikel 8 Besluit ACAS). In reactie hierop wordt opgemerkt dat deze mogelijkheid tot advies niet voldoende tegemoet komt aan de belemmeringen die door de ACAS worden ervaren bij de benoemingsvoorwaarden. Wanneer de ACAS zich op grond van artikel 8 van het Besluit ACAS incidenteel door een politieambtenaar in actieve dienst zou laten adviseren, wordt het doel om de kennis en ervaring met betrekking tot de politiepraktijk in de ACAS te borgen niet bereikt. Door ook politieambtenaren in actieve dienst te benoemen, kan deze waardevolle kennis en ervaring structureel worden geborgd binnen de ACAS zelf. Dit levert een structurele bijdrage aan de continuïteit en het collectieve geheugen (Zie ook J.S. Nan et al., *Victa vincit veritas? Evaluatie Wet hervorming herziening ten voordele*, WODC-rapport, Erasmus Universiteit Rotterdam 2018, p. 76).

Ten derde stelt de Rvdr de vraag of de politieambtenaar in actieve dienst niet vaker dan de deskundige in niet actieve dienst in situaties terecht zou komen waarin verschoond zal moeten worden en wat dit betekent voor de nagestreefde continuïteit. Naar aanleiding van deze adviesopmerking is hierboven in de nota van toelichting onder paragraaf 2.3 verduidelijkt dat de politieambtenaar in actieve dienst niet een grotere kans heeft zich te moeten verschonen dan andere leden van de ACAS. Met betrekking tot de betekenis voor de nagestreefde continuïteit wordt opgemerkt dat in artikel 4, derde lid, bepaald is dat het lid dat zich verschoont wordt vervangen door een plaatsvervangend lid. Ook in deze situatie zal de ACAS in haar in artikel 3 voorgeschreven samenstelling van vijf leden beslissen over de inhoud van het uit te brengen advies aan de procureur-generaal bij de Hoge Raad. Dat een politieambtenaar in actieve dienst zich in voorkomend geval als ACAS-lid zou moeten verschonen, hoeft dus net zo min als het geval is bij andere leden van de adviescommissie die een actieve rol in de strafrechtspleging vervullen, consequenties te hebben voor de nagestreefde continuïteit.

Tot slot merkt de Rvdr op dat de wijziging tot gevolg zou hebben dat in voorkomende gevallen twee van de vijf leden van de ACAS in hun hoofdfunctie verbonden zijn aan organisaties die aanwijzingen van de minister kunnen ontvangen, waarbij geldt dat de politieambtenaar hiërarchisch ondergeschikt is aan diens eenheidschef. In reactie hierop wordt opgemerkt dat, zoals hierboven beschreven, een lid zich kan verschonen en laten vervangen door een plaatsvervangend lid indien de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van het lid met betrekking tot de te behandelen zaak waarover advies wordt gegeven schade zou kunnen lijden.

De mogelijkheid dat een aanwijzing wordt gegeven aan het OM en aan de korpschef die raakt aan het functioneren van de commissieleden in de ACAS, is een theoretische. Zie hierover nader in paragraaf 2.3 van deze nota van toelichting. Tegen deze achtergrond acht de regering de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de ACAS voldoende gewaarborgd.

De Minister voor Rechtsbescherming,