



Aan de Minister van Justitie en Veiligheid
Aan de Minister voor Rechtsbescherming
Aan de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Straf- en Sanctierecht

Datum
5 november 2021

Ons kenmerk
3632046

nota

Verzamelwet JenV 2022 – nader rapport en indiening TK

1. Aanleiding

Op 8 september 2021 heeft de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) advies uitgebracht over bovengenoemd wetsvoorstel (dictum C). Het concept-nader rapport is gereed. Het wetsvoorstel kan daarmee – na aanvaarding van het nader rapport door de ministerraad – bij de Tweede Kamer worden ingediend.

2. Geadviseerd besluit

U wordt geadviseerd in te stemmen met agendering in de ministerraad van het concept-nader rapport en het gewijzigde wetsvoorstel met gewijzigde memorie van toelichting met het oog op indiening van het wetsvoorstel bij de Tweede Kamer.

3. Kernpunten

De Afdeling is van mening dat twee onderdelen van het wetsvoorstel zich niet lenen voor opname in een verzamelwetsvoorstel¹ (in het kader van de wetgevingstoetsing was dit als risico opgemerkt). Dit betreft (a) de voorgestelde verhoging van de wettelijke strafmaxima voor mensensmokkel en (b) de wettelijke verduidelijking dat de zelfstandige gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel ook kan worden opgelegd bij veroordeling wegens een terroristisch misdrijf of een misdrijf ter voorbereiding of vergemakkelijking daarvan. Vanwege de bezwaren tegen deze onderdelen adviseert de Afdeling het wetsvoorstel niet in te dienen bij de Tweede Kamer, tenzij het is aangepast (dictum C). Over de overige onderdelen van het wetsvoorstel maakt de Afdeling geen opmerkingen.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling wordt u geadviseerd de onder (a) genoemde wijziging uit het wetsvoorstel te schrappen en deze in een ander wetstraject op te nemen. U wordt geadviseerd de onder (b) genoemde wijziging te behouden in het wetsvoorstel.

¹ Aanwijzing voor de regelgeving 6.4 stelt dat voor opname in een verzamelvoorstel wijzigingen passen die niet van een dusdanige omvang en complexiteit zijn dat die een afzonderlijk wetsvoorstel rechtvaardigen en het niet de verwachting is dat de wijziging dermate politiek omstreden is dat daarmee een goede parlementaire behandeling van de overige onderdelen van het wetsvoorstel in het geding komt.

4. Toelichting

4.1 Inhoud nader rapport

a) Verhoging wettelijke strafmaxima mensensmokkel

Deze wijziging vloeit voort uit de politieke afspraken over de situatie op Lesbos naar aanleiding van de brand in het opvangkamp Moria aldaar (Kamerstukken II 2019/20, 19637, nr. 2652). De Afdeling adviseert deze wijziging als een afzonderlijk wetsvoorstel in procedure te brengen. De Afdeling stelt dat de voorgestelde wijziging niet past in een verzamelwet, nu deze niet als technische wijziging, verduidelijking of als klein beleid kan worden aangemerkt. Ook wijst de Afdeling erop dat bij de plenaire behandeling van een eerdere verhoging van de strafmaxima in 2016 aan de Tweede Kamer is toegezegd dat die verhoging na vijf jaar zou worden geëvalueerd. De Afdeling merkt op dat deze evaluatie nog niet is afgerond en dat deze resultaten dienen te worden betrokken bij de afweging of een verdere verhoging van de wettelijke strafmaxima noodzakelijk is en welke gevolgen dit heeft voor de uitvoering.

In reactie op dit onderdeel van het advies is de betreffende verhoging van de wettelijke strafmaxima uit dit verzamelwetsvoorstel geschrapt. U wordt op korte termijn separaat geïnformeerd over een wetstraject waarin deze wijziging kan worden opgenomen.

b) Verduidelijking opleggen GVM in terrorismezaken

De Afdeling stelt dat de zelfstandige gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel (hierna: de GVM) naar huidig recht – voor zover hier van belang – enkel kan worden opgelegd bij een veroordeling wegens een misdrijf dat gericht is tegen of gevaar veroorzaakt voor de onaantastbaarheid van het lichaam van een of meer personen en waar een strafdreiging van vier jaar of meer op staat. Met de voorgestelde wijziging wordt het volgens de Afdeling mogelijk om de GVM op te leggen na veroordeling wegens verschillende misdrijven waarvan volgens de Afdeling “het niet evident is dat deze gericht zijn tegen of gevaar veroorzaken voor de onaantastbaarheid van het lichaam van een of meer personen”. Daarmee is volgens de Afdeling geen sprake van een verduidelijking en hoort deze wijziging niet thuis in dit wetsvoorstel. Ook acht de Afdeling de wijziging prematuur, nu de Wet langdurig toezicht (Wlt) in 2023 moet worden geëvalueerd en er vanuit de praktijk kanttekeningen zijn geplaatst bij de GVM. Daarom adviseert de Afdeling deze wijziging uit het wetsvoorstel te schrappen.

In het concept-nader rapport is dit onderdeel van het advies niet opgevolgd. Uit de wetsgeschiedenis – meer specifiek de parlementaire behandeling van de Wet langdurig toezicht – blijkt duidelijk dat de wetgever vanaf de totstandbrenging van de GVM heeft beoogd om oplegging daarvan mogelijk te maken bij veroordeling wegens terroristische misdrijven en misdrijven ter voorbereiding of vergemakkelijking daarvan. Dit is nadien, mede naar aanleiding van Kamervragen, door zowel de Minister van Justitie en Veiligheid als de Minister voor Rechtsbescherming in de Kamer onder de aandacht gebracht en toegelicht (vgl. Handelingen II 2018/19, nr. 27, item 7, 10 en 14; motie-Van Oosten/Van Toorenburg (Kamerstukken II 2018/19, 35000 VI, nr. 35) en Kamerstukken II 2018/19, 29754, nr. 523 en 541). Hoewel kijkend naar de letter van de huidige wettekst inderdaad kan worden afgevraagd in hoeverre voorbereidingsmisdrijven zoals training voor terrorisme en het ronselen voor de gewapende strijd vallen

onder bovengenoemd criterium, betreft de wijziging in de verzamelwet in zoverre weldegelijk slechts een verduidelijking in de wet waarmee het oorspronkelijk door de wetgever gewilde toepassingsbereik van de GVM in relatie tot terroristische misdrijven expliciet wordt vastgelegd en is er geen sprake van een nieuwe, inhoudelijke verruiming van het toepassingsbereik van de GVM. Deze wijziging voldoet daarmee aan de criteria die in Aanwijzing 6.4 voor de Aanwijzingen voor de regelgeving (hierna: Ar) voor opneming in een verzamelwetsvoorstel zijn gesteld.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Straf- en Sanctierecht

Datum
5 november 2021

Ons kenmerk
3632046

c) Aanvullende wijzigingen

Bij gelegenheid van het nader rapport is een aantal aanvullende technische wijzigingen in het wetsvoorstel opgenomen. Volledigheidshalve is een overzicht daarvan als bijlage bij deze nota gevoegd. Daarnaast is een tweetal beperkt inhoudelijke wijzigingen toegevoegd. Dit betreft:

- Een wijziging van de Wet kwaliteit, klachten en geschillen zorg (Wkkgz) die het mogelijk maakt om kwaliteitsstandaarden en meetinstrumenten voor de forensische zorg op te nemen in het register van het Zorginstituut; en
- Een wijziging van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) waarmee wordt voorzien in een grondslag voor informatie-uitwisseling tussen de afdeling binnen de Kansspelautoriteit die zich bezighoudt met het toezicht op de naleving van de Wwft en de afdelingen van de Kansspelautoriteit die zich bezighouden met de uitoefening van de taken op grond van de Wet op de kansspelen. Deze grondslag is abusievelijk niet opgenomen in de Wet kansspelen op afstand.

In het kader van de wetgevingstoetsing is daarbij meegegeven dat met aanpassingen van een wetsvoorstel bij nader rapport terughoudend moet worden omgegaan. Beide wijzigingen zijn echter van een beperkte omvang en complexiteit. Daarom zijn zij niet afzonderlijk in formele consultatie gegeven en ter advisering aan de Afdeling voorgelegd. Wel zijn de wijzigingen afgestemd met de daarbij betrokken partijen (o.a. VWS, DJI en de Kansspelautoriteit). Ook zijn wij van oordeel dat de wijzigingen voldoen aan de in voetnoot 1 genoemde criteria die Ar 6.4 stelt voor opneming in een verzamelwetsvoorstel.

Tot slot is de citeertitel gewijzigd. Omdat de parlementaire behandeling en de verwachte inwerkingtreding van het wetsvoorstel in 2022 zullen plaatsvinden, is in de citeertitel van het wetsvoorstel '2021' vervangen door '2022'.

4.2 Politieke context

a) Verschillende onderdelen van het wetsvoorstel geven uitvoering aan toezeggingen die aan de TK en EK zijn gedaan. Dit betreft:

- De in paragraaf 4, onder b) genoemde wettelijke verduidelijking omtrent het opleggen van de GVM in terrorismezaken (toegezegd in Kamerstukken II 2019/20, 29754, nr. 547);
- Een wettelijke verduidelijking in het Wetboek van Strafvordering dat herziening ten voordele eveneens mogelijk is wanneer het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) een zaak van de rol schrapt nadat de Nederlandse staat middels een eenzijdige verklaring erkent dat in een bepaalde zaak het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) is geschonden (toegezegd door MRb in het AO Rechtsstaat en Rechtsorde van 12 september 2019 (zie ook Aanhangsel Handelingen II 2018/19, nr. 2653 en Aanhangsel Handelingen II 2020/21, nr. 3081));

- Een aanpassing van de wettelijke terminologie met betrekking tot het 'rechtsvermoeden van overlijden' in vermissingszaken (aangekondigd in Kamerstukken II 2018/19, 33552, nr. 55);
 - Een technische aanpassing betreffende de verschijningsplicht voor jeugdigen in relatie tot de Wet uitbreiding slachtofferrechten (toegezegd in Kamerstukken I 2020/21, 35349, C, blz. 15);
 - Het mogelijk maken dat een jeugdige buiten een politiecel kan worden opgehouden voor onderzoek (Kamerstukken II 2019/20, 28741, nr. 77, blz. 7);
 - Het mogelijk maken dat het spreekrecht wordt uitgeoefend in geval de officier van justitie artikel 372 Sr ten laste legt (het schenden van de geweldsinstructie door een opsporingsambtenaar). Deze wijziging is toegezegd tijdens de plenaire behandeling van de Wet geweldsaanwending opsporingsambtenaar in de EK (Kamerstukken I 2020/21, nr. 35, p. 6).
- b) Gelet op de demissionaire staat van het kabinet en het dictum van het advies van de Afdeling (dictum C), dient het nader rapport te worden aanvaard door de ministerraad alvorens tot indiening van het wetsvoorstel bij de Tweede Kamer kan worden overgegaan.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Straf- en Sanctierecht

Datum
5 november 2021

Ons kenmerk
3632046

4.3 Financiële overwegingen

Van de in het wetsvoorstel vervatte wijzigingen worden geen noemenswaardige financiële of administratieve consequenties verwacht. Specifiek voor het onderdeel over de nieuwe terminologie in vermissingszaken is door het Ministerie van Financiën een uitvoeringstoets uitgevoerd waarin dit wordt bevestigd. Deze wordt samen met de in consultatie ontvangen adviezen aan de Kamer gezonden.

4.4 Krachtenveld

a) Afstemming

De verschillende in dit wetsvoorstel vervatte wijzigingen zijn afgestemd met de daarbij betrokken beleidsdirecties. Het concept-nader rapport is afgestemd met JenV/DWJZ/JZW in het kader van de wetgevingstoets.

b) Samenvatting consultatieperiode

Tijdens de consultatiefase (najaar 2020) zijn reacties ontvangen van de Hoge Raad, de KBvG, de KNB, de Rvdr, de NVvR, het OM, de NOvA, de politie. De reacties waren overwegend positief. Door enkele adviesorganen is kritisch gereageerd op de in paragraaf 4, onder b) bedoelde wijziging (oplegging GVM in terrorismezaken) en de wijziging van artikel 67 Sv met betrekking tot twee nieuwe verkeersdelicten. De ontvangen adviezen hebben op verschillende plaatsen geleid tot wijziging en aanvulling van de memorie van toelichting.

5. Informatie die zich niet leent voor openbaarmaking

Niet van toepassing.

6. Bijlagen

- a) het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State;
- b) het concept-nader rapport;
- c) het aangepaste wetsvoorstel met aangepaste memorie van toelichting;
- d) het aanbiedingsformulier voor de ministerraad;
- e) de in paragraaf 4.3 genoemde uitvoeringstoets van het Ministerie van Financiën; en
- f) een overzicht van de aanvullende wijzigingen die bij gelegenheid van het nader rapport aan het wetsvoorstel zijn toegevoegd.