Raad voor Strafrechtstoepassing
en Jeugdbescherming

Parkstraat 83 Den Haag

Correspondentie:
Postbus 30137
2500 GC Den Haag

Telefoon (070) 361 93 00
Fax algemeen (070) 361 93 10
Fax rechtspraak (070) 361 93 15

Aan de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie
Postbus 20301
2500 GC Den Haag

Betreft	:	aanbieding advies
Contactpersoon	:	.
Doorkiesnummer	:	
E-mail	:	
Uw kenmerk	:	447033
Datum	:	30 januari 2014
Ons kenmerk	:	RSJ/101/2009/14/AvB/TvV
Onderwerp	:	advies wetsvoorstel herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen

Geachte heer Teeven,

Naar aanleiding van uw verzoek om advies over het conceptwetsvoorstel herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen laat de Raad u gaarne het volgende weten.

Het wetsvoorstel is voor een aanzienlijk deel van (louter) wetstechnische aard en beoogt in een nieuw, zesde boek van het Wetboek van Strafvordering (hierna: Sv) over verschillende regelingen verspreid geraakte onderdelen samen te brengen en daar waar mogelijk een eenvormige regeling te bevorderen. De Raad acht dit, voor zover het zijn werkterrein betreft, een goede zaak. Dit is niet alleen het geval uit het oogpunt van wetssystematiek, waaraan de Raad vanuit het beginsel van legitieme tenuitvoerlegging[1] veel waarde hecht, maar het bereiken van een grotere toegankelijkheid van regelgeving is eveneens gunstig uit het oogpunt van rechtsbescherming.

De Raad kan zich verder als uitgangspunt vinden in de doelstelling van het wetsvoorstel bij te dragen aan een voortgaand streven naar adequate en snelle tenuitvoerlegging. In een kortgeleden uitgebracht advies merkte de Raad "het uitvoeren van programma's waarbij - met waarborgen voor kwaliteit - wordt ingezet op versnelling van procedures in de strafrechtsketen, met name in hoger beroep" aan als meer trefzekere en tegelijk minder ingrijpende oplossingen (dan het introduceren van dadelijke tenuitvoerlegging).[2] Refererend aan de genoemde waarborgen voor kwaliteit benadrukt de Raad dat het versnellen van procedures er niet toe mag leiden dat deze aan zorgvuldigheid inboeten.

In dit advies beperkt de Raad zich tot de aspecten van het conceptwetsvoorstel die binnen het domein van strafrechtstoepassing en jeugdbescherming liggen. In de eerste plaats is dat het verleggen van de verantwoordelijkheid voor de tenuitvoerlegging naar de Minister en de implicaties daarvan. Vervolgens wordt iets gezegd over het doel van de tenuitvoerlegging en wordt ingegaan op de

1 RSJ, *Beginselen van goede bejegening 2012*, beginsel van legitieme tenuitvoerlegging: 'Een adequate wettelijke regeling vormt de grondslag voor het inrichten en tenuitvoerleggen van sancties'.

2 RSJ, Advies *Dadelijke tenuitvoerlegging gevangenisstraffen*, 22 november 2013.

(resterende) taken van het openbaar ministerie. Daarna komen nog enkele losse onderwerpen aan de orde.

Verantwoordelijkheid voor de tenuitvoerlegging
Terwijl de huidige wet (artikel 553 Sv) de tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen aanmerkt als verantwoordelijkheid van het openbaar ministerie, is deze in de loop van de tijd in de praktijk steeds meer in handen komen te liggen van de Minister van (Veiligheid en) Justitie (verder: V&J). In paragraaf 5 van de Memorie van Toelichting (verder: MvT) wordt uiteengezet hoe strafrechtelijke beslissingen inmiddels feitelijk worden uitgevoerd door rechtstreeks onder deze Minister ressorterende diensten als de DJI en het CJIB, of in zijn opdracht werkende organisaties als de reclassering en Halt. De wijze waarop het nieuwe artikel 6:1:1 Sv de thans bestaande feitelijke verantwoordelijkheidsverdeling verwoordt, vormt volgens de MvT de wettelijke weerslag van deze ontwikkeling.

Het met zoveel woorden toebedelen van de tenuitvoerlegging aan de Minister van V&J schept duidelijkheid over diens verantwoordelijkheid daarvoor, niet in de laatste plaats in diens verhouding tot de hem controlerende volksvertegenwoordiging. Tegelijk maakt de formulering van het voorgestelde artikel 6:1:1 Sv de executie in veel sterkere mate tot een politiek (gevoelig) onderwerp dan het huidige artikel 553 Sv dat doet. Waar een gedeelde verantwoordelijkheid van OM (in zijn magistratelijke rol) en Minister een systeem van checks and balances tussen deze beide in stand houdt, komt deze bij een – volgens het wetsvoorstel: algehele – verantwoordelijkheid van de Minister meer te liggen in diens verhouding met de Tweede Kamer. Grotere klaarheid in lijnen van verantwoording is op zichzelf een goede zaak, voor zover hiermee de werkelijkheid beter wordt weerspiegeld. Verantwoording van gevoerd overheidsbeleid is immers waar het in de verhouding tussen bewindspersoon en parlement vooral om draait. Aan de andere kant wordt op deze manier het risico vergroot dat beslissingen in de executiesfeer (nog) meer dan nu onder invloed komen van politieke meningsvorming en verhoudingen in de Tweede Kamer. Dat een sterkere invloed van politiek debat op het tenuitvoerleggingsbeleid zijn keerzijde heeft, is naar het gevoelen van de Raad voldoende duidelijk geworden in de mate waarin de Minister van V&J dit beleid de afgelopen jaren naar aanleiding van individuele incidenten telkenmale heeft moeten bijstellen. Onder meer de almaar voortgaande restricties in de tenuitvoerlegging van de tbs vormen hiervan een sprekend voorbeeld. Sterker nog doet dit bezwaar zich voelen ten aanzien van individuele tenuitvoerleggingsbeslissingen. Dat rechtstreekse invloed van de politiek hierop een te vermijden zaak is, behoeft alleen al uit het oogpunt van scheiding der staatsmachten geen betoog. Het is voor Kamerleden soms moeilijk om de verleiding te weerstaan om op de plaats van de Minister als uitvoerder te gaan zitten, waarbij naar aanleiding van tenuitvoerleggingsvragen de onderliggende rechterlijke beslissing evenmin buiten beschouwing blijft. Individuele belangen kunnen daarbij een buitenproportioneel grote of juist te kleine rol gaan spelen. Dat dit met name gebeurt in mediagevoelige zaken geeft nog eens extra te denken.

Centrale sturing, praktische consequenties
De openingszin van paragraaf 5 van de MvT maakt duidelijk dat de in artikel 6:1:1 Sv verwoorde directe verantwoordelijkheid van de Minister van V&J niet alleen de bestaande situatie weergeeft, maar ook grond biedt voor een sterkere centrale regie op de executieketen, die noodzakelijk wordt geacht voor een optimale tenuitvoerlegging. Het komt de Raad voor dat in de MvT in onvoldoende mate een probleemanalyse wordt gegeven, die overtuigt dat deze centrale sturing thans ontbreekt, dat deze onder regie van het OM ook niet bereikt zou kunnen worden, dan wel dat de centrale sturing door de Minister de aangewezen oplossing is voor een gediagnosticeerd probleem. In de MvT wordt gerefereerd aan het rapport *Prestaties in de Strafrechtsketen* van de Algemene Rekenkamer. In dit rapport worden weliswaar onvolkomenheden in de executieketen blootgelegd die onder meer leiden tot 'ongewenste uitstroom' (lees: niet uitgevoerde strafrechtelijke beslissingen), maar onder de in dat rapport gedane aanbevelingen is er geen die strekt tot het (verder) verleggen van verantwoordelijkheden van het OM naar de Minister. De Raad merkt op dat gedeelde verantwoordelijkheid van Minister en OM misschien niet de eenvoudigste situatie is, maar dat behoud van medeverantwoordelijkheid van het OM wel een

kwaliteitsbevorderend effect kan hebben. Niet voor niets laat ook het wetsvoorstel onder het voorgesteld regime van artikel 6:1:6 (toch nog) de nodige taken bij het OM. De taken die het OM resteren, waarover hieronder meer, zijn echter niet van dien aard dat sprake is van substantiële medeverantwoordelijkheid. Daarnaast is van betekenis dat er een aanzienlijke bezuiniging op het OM plaatsvindt.
Beslissingen komen volgens het wetsvoorstel meer te liggen bij landelijk opererende functionarissen, die verder van de praktijk af staan en minder goed bekend zijn met omstandigheden in de inrichtingen. Dat stelt bijzondere eisen aan de deskundigheid van deze personen en aan het werk- en denkniveau waarop zij functioneren. Het wetsvoorstel maakt de organisatie van een en ander binnen het ministerie noodzakelijk, maar de MvT rept niet van een dergelijke noodzaak. Is de beoogde verbetering van de tenuitvoerlegging ook in dat opzicht wel voldoende gewaarborgd? Het valt de Raad in dat kader bijvoorbeeld op dat het op zichzelf logische artikel 6:1:4 Sv het mogelijk maakt dat aan de Minister opgedragen taken ook in zijn naam en onder zijn verantwoordelijkheid kunnen worden uitgeoefend, maar dat in deze constructie geen enkele beslissing, hoe belangrijk ook, aan bepaalde functionarissen is voorbehouden, zoals artikel 126 Ro dat voor de verhoudingen binnen en verantwoordelijkheden van (ambtenaren van) het parket wel doet. Ook hangt veel af van de volledigheid en betrouwbaarheid van informatie die aan dergelijke functionarissen wordt aangereikt.
Het streven naar meer centrale regie, rechtstreeks door de Minister, vraagt daarom om een verdergaande onderbouwing, waarmee zeker wordt gesteld dat de door de Algemene Rekenkamer gesignaleerde problemen zullen worden opgelost.
In het licht van deze overwegingen verdient het ten minste aanbeveling, de in de MvT geschapen verwachtingen omtrent de ministeriële regie niet te zwaar aan te zetten.

In het kader van de voorgestelde verdeling van werkzaamheden merkt de Raad nog op dat uit de verhoudingen geformuleerd in het voorgestelde artikel 6:1:5 Sv en de daarin opgenomen wijzigingen t.o.v. het bestaande artikel 556 Sv voortvloeit dat het OM geen bevoegdheid meer heeft om aan de in artikel 556 Sv genoemde ambtenaren last te geven m.b.t. de tenuitvoerlegging (terwijl het OM wel nog taken heeft), maar dat het OM wel het gezag over de politie heeft in de zin van artikel 13 Politiewet als die ambtenaren van politie een last van de Minister (voorgesteld artikel 6:1:5 Sv) uitvoeren. De Raad kan zich voorstellen dat aan de betekenis van de voorgestelde wetswijziging in de MvT nog nadere aandacht wordt besteed.

Wettelijke grondslag van de tenuitvoerlegging en voor de inrichting daarvan
In de voorgestelde wijziging van het Wetboek van Strafvordering komt de wettelijke grondslag voor de tenuitvoerlegging (artikelen 11 en 13 Sr) niet terug. Op zichzelf kan de in de MvT verwoorde redenering dat het opnemen van grondslagen in twee gelijkwaardige wetten overbodig is, worden gevolgd. Het vervallen van artikel 11 Sr leidt echter tot een lacune in de wet. Dit artikel bepaalt namelijk niet alleen *dat* e.e.a. bij wet moet worden geregeld, maar ook *wat* er 'in elk geval' bij wet geregeld moet worden, en met dit artikel vervalt dus tevens de opsomming van onderwerpen die van een wettelijke regeling moeten worden voorzien. Van dubbele regeling waarvan er één kan vervallen, is dan ook naar het oordeel van de Raad geen sprake. Gegeven het belang van de onderwerpen waarvan artikel 11 Sr wettelijke regeling verlangt en vanuit het al genoemde beginsel van legitieme tenuitvoerlegging heeft de Raad daarom bezwaar tegen het vervallen van artikel 11 Sr.

Individualisering, privacybescherming
In de MvT wordt op verschillende plaatsen benadrukt dat het meewegen van individuele belangen, zowel van de gestrafte als van slachtoffers en nabestaanden, ter wille van een effectieve tenuitvoerlegging van groot belang is. Het uitgangspunt van individualisering spreekt de Raad aan. De MvT legt in dit verband terecht veel nadruk op informatie-uitwisseling in de executieketen en ook daarbuiten. Bij het informeren van 'partners' buiten de strafrechtsketen (paragraaf 4.2.3 MvT) is privacywetgeving van toepassing. In het bijzonder bij (mondelinge) informatieoverdracht in Veiligheidshuis en ZSM-overleg vormt dit een kwetsbaar punt en ontstaat het risico dat verdachten / veroordeelden niet (kunnen) weten wat er over hen wordt uitgewisseld. Het verdient aanbeveling in de MvT aan deze materie aandacht te besteden. De Raad ging op deze problematiek kortgeleden

al in[1] en zal later dit jaar nog adviseren over informatieoverdracht in de keten en over privacybescherming.

Formulering van het doel van tenuitvoerlegging
Resocialisatie van de veroordeelde, belangen van het slachtoffer en zijn nabestaanden en de veiligheid van de samenleving worden in het voorgestelde artikel 6:1:3 als aan elkaar nevengeschikte doelen van de tenuitvoerlegging genoemd. Deze formulering wijkt af van de manier waarop de doelstelling van tenuitvoerlegging in de drie beginselenwetten is verwoord. Het is allereerst ongewenst dat de formuleringen uit elkaar lopen. Meer principieel komt het de Raad voor dat de benadering uit de beginselenwetten, die op dit terrein als de meer gespecialiseerde gelden, hierbij om ook inhoudelijk terechte redenen als leidend worden beschouwd. Deze benadering houdt in dat, met inachtneming van het karakter van straf of maatregel, (voorbereiding op de) terugkeer het doel van de tenuitvoerlegging is. Het is daarom passend om hieraan ook in het Wetboek van Strafvordering vast te houden, waarbij de andere genoemde belangen worden aangemerkt als 'belangen waarmee rekening is te houden'. Resocialisatie van de justitiabele en preventie van recidive zijn van groot belang voor zowel slachtoffer als samenleving en in die zin mogelijk zelfs van meer blijvend belang voor hen dan het 'strafkarakter' van detentieomstandigheden. Het spreken over resocialisatie als 'belang' is ook taalkundig onjuist, nu het geen belang maar een doel betreft.

Taken van het Openbaar Ministerie
Door het verplaatsen van de verantwoordelijkheid voor de tenuitvoerlegging naar de Minister van V&J wordt de plaats van het OM (verder) geconcentreerd op de daaraan voorafgaande fasen van opsporing en vervolging. Echter, niet alle aspecten van tenuitvoerlegging worden straks rechtstreeks door de Minister uitgevoerd. Hier worden enkele uitzonderingen op gemaakt, die het OM gelegenheid bieden om de wijze van tenuitvoerleggen nader vorm te geven of ingrijpend te beïnvloeden. In zijn algemeenheid roepen deze uitzonderingen geen bezwaar op, temeer niet aangezien de Raad zoals gezegd het behouden van medeverantwoordelijkheid van het OM voor de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke sancties en de inrichting daarvan toejuicht. Dat neemt niet weg dat, zoals gezegd, zowel de reden ervoor als de meerwaarde ervan overtuigend dienen te worden beargumenteerd.

Opschorten tenuitvoerlegging
Zoals in de MvT (p. 23/126) wordt vermeld en beargumenteerd, kan de OvJ de aanvang van de tenuitvoerlegging opschorten. Het wetsvoorstel bevat echter geen bepaling die de bevoegdheid hiertoe schept. Een dergelijke bevoegdheid valt niet onder artikel 6:2:4, dat betrekking heeft op 'onderbreken'. De noodzaak om deze bevoegdheid van het OM als zodanig in de wet op te nemen kan de Raad onvoldoende beoordelen, maar als deze moet bestaan, zou zij wettelijke regeling verdienen. Het betreft immers een afwijking door het OM van de in het voorgestelde artikel 6:1:2 Sv opgenomen opdracht aan de Minister. Nu de Minister voor de tenuitvoerlegging verantwoordelijk is, is er eens te minder reden een dergelijke bevoegdheid impliciet bij het OM te veronderstellen. Bij een impliciete veronderstelling van de bevoegdheid moet worden bedacht dat het een veroordeelde nu niet bekend is dat hij in voorkomende gevallen het OM om opschorting kan vragen. Ook daarom komt de Raad een impliciete bevoegdheid ongewenst voor.

Wijziging proeftijd, vordering door OM (6:1:18, 6:6:20)
De huidige bevoegdheid van het OM om de verlenging of verkorting van de proeftijd die samenhangt met een voorwaardelijke veroordeling te vorderen en de mogelijkheid van de veroordeelde om daarom te verzoeken (thans 14f lid 1 Sr) komt in het wetsvoorstel niet expliciet terug, met name niet in het voorgestelde artikel 6:1:18 Sv. Wel is de bevoegdheid van de rechter om de proeftijd te verkorten of te verlengen geregeld. Voorgesteld artikel 6:6:20 betreft de algemene mogelijkheid tot het aanpassen van voorwaarden of van de proeftijd door de rechter. Het valt de Raad op dat voorgestelde tekst, anders dan de bestaande regeling, er niet in voorziet dat een dergelijke wijziging bij de rechter kan worden verzocht door de verdachte of

[1] RSJ, Adviezen *Bestuurlijke Informatievoorziening Justitiabelen*, 4 april 2013 en *Reclasseringsrecht*, 17 oktober 2013.

veroordeelde dan wel door het OM kan worden gevorderd. Het komt de Raad voor dat artikel 6:6:20 Sv daarin zou moeten voorzien. Deze constructie geldt voor meer bepalingen. Wellicht is bedoeld deze mogelijkheid in algemene zin in art. 6:6:1 te regelen, maar de voorgestelde tekst van dat artikel gaat uit van een elders geregelde mogelijkheid om een beslissing van de rechter te vorderen, dan wel die te verzoeken. Om duidelijkheid te scheppen zou, daar waar wordt bepaald dat de rechter (of de rechter-commissaris) een bepaalde beslissing kan nemen, tevens moeten worden geregeld dat het OM en de veroordeelde om die beslissing kunnen vragen, dan wel zou de tekst van art. 6:6:1 in die richting moeten worden aangepast.

Vaststellen van bijzondere voorwaarden bij VI
Het OM blijft belast met het vaststellen van de bijzondere voorwaarden bij voorwaardelijke invrijheidstelling (zie onder andere de MvT, paragraaf 5.3.4). Volgens de MvT is overwogen ook deze taak bij de Minister te leggen. De Raad stemt er gaarne mee in dat deze taak bij het OM blijft. Het als enige hiervoor in de MvT aangevoerde argument is het goed functioneren van de Centrale Voorziening VI. Het komt de Raad voor dat er nog een meer zwaarwegend argument kan worden aangevoerd voor de gemaakte keuze: het is goed dat voorwaarden bij de VI worden vastgesteld door een andere instantie dan de Minister - bijvoorbeeld omdat de betekenis van de voorwaarden zich uitstrekt tot de periode na de vrijheidsbeneming of omdat het OM in actie moet komen bij overtreding van voorwaarden.

Advisering over en tijdens de tenuitvoerlegging
Zoals de MvT het zegt, heeft het OM "een belangrijke rol bij het exclusief volgen van personen door de strafrechtsketen". De vraag dringt zich op of het OM in de toekomst, als er geen executieofficier meer is, nog wel genoeg voeling met en zeggenschap over de tenuitvoerlegging in een concrete zaak heeft om dat adviesrecht in te vullen, anders dan ingeval het kennis neemt van een incident. Op grond van het voorgestelde artikel 6:1:11 zal het OM bij het doorgeven van de uitspraak eenmalig een advies kunnen uitbrengen, op basis van dan beschikbare informatie die voor de tenuitvoerlegging van belang is en daarna ambtshalve of op verzoek van de Minister kunnen adviseren. Aangezien het OM echter niet meer in het algemeen bij de tenuitvoerlegging betrokken is, is de vraag op basis van welke gegevens en in welke gevallen het OM dan nog ambtshalve zal adviseren. De verwachting moet zijn dat het OM voornamelijk op verzoek van de Minister of de inrichtingsdirecteur zal adviseren.

Advisering ten aanzien van de tenuitvoerlegging wordt onder meer besproken in artikel 6:1:11 Sv en in paragrafen 4.2.2 en 5.3.3 van de MvT. Advisering door het OM staat hierbij centraal. Er zijn daarnaast verschillende andere instanties bij betrokken, waaronder de politie en de reclassering. In de MvT wordt ervan uitgegaan dat deze organisaties hun adviezen onderling afstemmen. Ook wordt aangegeven dat het OM signalen afkomstig van andere instanties in zijn advisering meeneemt. De Raad gaat ervan uit, en hecht er ter wille van een genuanceerd beeld ook belang aan, dat instanties als reclassering en politie (tevens) zelfstandig blijven adviseren – waar mogelijk in onderlinge afstemming, maar waar nodig ook onafhankelijk van elkaar.
In de MvT wordt de mogelijkheid geopperd dat Slachtofferhulp Nederland een bijdrage levert aan advisering over bij VI te stellen voorwaarden "in het kader van het beter betrekken van slachtoffers in de fase van tenuitvoerlegging". Een overweging in deze richting ligt in het verlengde van eerder gedane voorstellen[4] die justitiële autoriteiten verplichten om bij het verlenen van vrijheden in het bijzonder rekening te houden met "de belangen van slachtoffers en nabestaanden en de veiligheid van de samenleving". Niettemin is de VI in die zin van een andere orde dat deze vooral betrekking heeft op een fase na de tenuitvoerlegging. Advisering door Slachtofferhulp Nederland ligt om deze reden niet voor de hand.

4 Wijziging van artikel 2, tweede lid, van de Penitentiaire beginselenwet is voorgesteld in het recentelijk in consultatie gegeven wetsvoorstel tot wijziging van de Penitentiaire beginselenwet en het Wetboek van Strafrecht in verband met de herijking van de wijze van de tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende sancties en de invoering van elektronische detentie. Een overeenkomstige wijziging van de artikelen 2, eerste lid, van de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden en artikel 2, tweede lid, van de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen is voorgesteld in het voorstel tot wijziging van de Instellingswet RSJ.

In voorkomende gevallen zal ook de rechter in zijn vonnis een advies omtrent de tenuitvoerlegging opnemen. In die gevallen wordt dat advies door het OM aan de Minister verstrekt (artikel 6:1:1 lid 3 Sv). In hoeverre zal het OM in zijn advies kunnen ingaan op het advies van de rechter en daarop kunnen reageren? De Raad acht het niet ondenkbaar dat hier het gevaar ontstaat van 'napleiten' door het OM op basis van een door de rechter in het vonnis opgenomen advies. Een zelfstandige reactie van het OM op het in het vonnis opgenomen advies van de rechter ligt naar het oordeel van de Raad niet voor de hand.

Aanhouden veroordeelde bij overtreden voorwaarde
In het kader van de regeling van voorwaarden voorziet artikel 6:3:14 in de algemene bevoegdheid tot het aanhouden van de veroordeelde in geval het vermoeden bestaat dat een voorwaarde niet is nageleefd. Vanwege de algemene strekking van dit artikel is het enige criterium het redelijk vermoeden dat de voorwaarde of aanwijzing is overtreden. Specifieke bestaande artikelen binden deze bevoegdheid aan nadere voorwaarden. Zo bijvoorbeeld artikel 509i Sv. Steeds is (ook) het vermoeden nodig dat op de overtreding van de voorwaarde ook (weer) daadwerkelijke vrijheidsbeneming zal volgen en door de rechter zal worden bevolen. De Raad beveelt aan een dergelijk criterium ook in artikel 6:3:14 op te nemen.

Andere onderwerpen

Betekening
De regeling voor betekening in de verschillende fasen van het strafproces is bijeengebracht in de voorgestelde artikelen 27 Sv en verder. In de MvT wordt ruim aandacht besteed aan de betekening, zowel uit het oogpunt van versnelling van procedures als dat van de positie van de verdachte / veroordeelde. Ten aanzien van het laatste aspect wordt terecht ingegaan op de betekenis van het EVRM. Dit is met name van belang ingeval betekening plaatsvindt aan een ander dan de verdachte / veroordeelde, terwijl de voorgestelde bepaling deze niettemin kenmerkt als 'betekening aan persoon'. De Raad is niet in alle opzichten overtuigd van de werkbaarheid van de gekozen oplossing. Uit rechtszekerheid vloeit het belang voort dat alleen een onherroepelijke rechterlijke uitspraak de basis voor de tenuitvoerlegging vormt. De zekerheid dat de veroordeelde de gelegenheid heeft gekregen tot het uitoefenen van al zijn rechtsmiddelen is hierbij een belangrijke factor. In de voorgestelde regeling kan een rechtsmiddel voor de verdachte verloren gaan omdat een betekening heeft te gelden als een betekening aan hem in persoon (waardoor rechtsmiddeltermijnen gaan lopen), terwijl het kan zijn dat het betreffende stuk de verdachte niet in persoon bereikt heeft.
Bij personen in vrijheid (taakstraf, voorwaardelijk veroordeelden) zou uitreiking aan huisgenoten niet per definitie moeten gelden als betekening in persoon. Voorts moet worden bedacht dat er nogal wat justitiabelen zijn, aan wie eenvoudigweg niet betekend kan worden omdat zij geen vaste woon- of verblijfplaats hebben. De Raad gaat ervan uit dat betekening 'in persoon' t.a.v. ingeslotenen altijd ook daadwerkelijk aan de veroordeelde is.

De Raad vraagt aandacht voor het ontbreken van een correctiemogelijkheid voor de verdachte of veroordeelde in de situatie dat een stuk dat geldt als aan hem in persoon betekend, hem toch niet bereikt heeft. Andere landen kennen wel een correctieregeling en het verdient aanbeveling te bezien of deze niet kan worden overgenomen. In het wetsvoorstel is gekozen voor strafbaarstelling van degene aan wie het stuk is betekend en die het vervolgens niet heeft doorgegeven (voorgesteld artikel 187a Sr: de strafbaarstelling van het niet doorgeleiden van een uitgereikt stuk aan de verdachte). De Raad is geen voorstander van deze strafbaarstelling en acht deze niet alleen ontoereikend maar ook onnodig. Zonder een adequate regeling acht de Raad het niet ondenkbaar dat de berechting in appel c.q. in cassatie wordt belast met zaken waarin de ontvankelijkheid van de verdachte in het rechtsmiddel, met name of dat wellicht buiten de schuld van de verdachte niet tijdig is ingesteld.

Hardheidsclausule
De Raad stemt in met 'gratiëring' door de Minister van geringe geldboetes (6:1:12 Sv). De bestaande praktijk van het OM ontmoet immers evenmin bezwaar. Wel lijkt het van belang dat de Minister op dit punt beleid ontwikkelt. Vragen hierbij zijn: wie neemt de beslissing,

en kan de veroordeelde hiertoe een verzoek doen.

Datum waarop vonnis onherroepelijk wordt
Artikel 6:1:18 bepaalt dat in het algemeen de proeftijd ingaat op het moment dat de uitspraak onherroepelijk wordt, maar in geval het vonnis onherroepelijk wordt door afstand van hoger beroep pas op de vijftiende dag daarna. De tweede volzin van dit artikel laat zich lastig lezen, waardoor de gevolgde redenering niet duidelijk is. Dit vraagt om verheldering, temeer daar deze bepaling nieuw is.

Terug naar inrichting bij invrijheidstelling door rechter
In geval de rechter – bijvoorbeeld - tot vrijspraak beslist, gaat de 'niet-veroordeelde' eerst terug naar de inrichting waar hij in voorarrest zat (6:2:5 lid 4 Sv). Invrijheidstelling vindt vervolgens plaats na een verblijf aldaar van maximaal 2 uur, teneinde te kunnen verifiëren of er eventueel nog andere vonnissen open staan. Vanuit het principe "vrijspraak betekent invrijheidstelling" moet de vraag worden beantwoord of een dergelijke termijn en een dergelijke terugkeer naar de inrichting voor verificatie echt nodig zijn. Weliswaar blijft de directeur van de inrichting verantwoordelijk voor de invrijheidstelling maar nu de Minister, op basis van centrale administratie, het OM te allen tijde (ook ter terechtzitting) volledig kan informeren over eventueel openstaande straffen, en dus ook de directeur, is het de vraag of deze voorziening nodig is.

Registratie gegevens door inrichtingsdirecteur, controle daarop
De voorgestelde wettelijke regeling voorziet in een regeling van het opnemen en van het in vrijheid stellen van een gedetineerde: artikel 6:2:1 en artikel 6:2:5. De Minister houdt alle gegevens van veroordeelden bij en is er in zoverre verantwoordelijk voor dat geen personen (langer) worden ingesloten waarvoor geen titel van insluiting (meer) beschikbaar is. Onder de thans bestaande wettelijke regeling is dat aspect zo belangrijk, dat de wetgever voorziet in registratie van insluiting door de inrichtingsdirecteur en in toezicht op het insluiten door het OM en door de rechtbank (artikel 566 e.v., in het bijzonder artikel 571 Sv. Zie ook artikel 369 Sr). Het valt de Raad op dat dergelijke registratie en toezicht daarop in de voorgestelde regeling zonder toelichting is weggevallen. Het belang van een en ander komt de Raad voldoende groot voor om ook onder de nieuwe regeling een systeem in de wet op te nemen dat er door middel van registratie en inspectie in voorziet dat geen personen worden ingesloten ten aanzien van wie er geen wettelijke titel voor vrijheidsbeneming bestaat. Wordt, desondanks, de huidige regeling tot wet, dan komt het de Raad voor dat artikel 369 Sr dienovereenkomstig zou moeten worden aangepast. Het conceptwetsvoorstel bevat daartoe echter geen voorstel.

Terbeschikkingstelling, opname in inrichting voor tbs

Hieronder volgen enkele opmerkingen over verschillende wetsonderdelen die raken aan de oplegging van de tbs dan wel (hervatting van) de verpleging.

a. In artikel 6:2:8 Sv is "ziekelijke stoornis van zijn geestvermogens" (huidig artikel 13 Sr) vervangen door "psychische stoornis". Dezelfde wijziging kan worden doorgevoerd in het opschrift van dit artikel en in de artikelen 6:2:9 lid 2 en 6:2:12 lid 1 onder a.
b. Artikel 6:2:8 lid 2 betreft plaatsing in een tbs-instelling van een veroordeelde tot gevangenisstraf die tevens de maatregel van tbs met bevel tot verpleging is opgelegd. De wijze waarop deze plaatsing wordt geregeld zal bij AMvB worden vastgesteld. In het verlengde van zijn advies Afschaffing van de Fokkensregeling van 2 februari 2010 pleit de Raad ervoor in de MvT aan te geven dat een zo vroeg mogelijke plaatsing in een tbs-inrichting in geval van een combinatievonnis uit behandelingsoogpunt de voorkeur heeft.
c. Artikel 509j lid 6 Sv bepaalt dat nadat de rechter-commissaris een bevel tot voorlopige verpleging dan wel een bevel tot voorlopige hervatting van de verpleging heeft gegeven, de (bodem)rechter zorgt dat de zitting in verband met de vordering tot (hervatting van de) verpleging zo spoedig mogelijk, en in elk geval binnen één maand na het indienen van de vordering plaatsvindt. In het nieuwe artikel 6:6:14 Sv, eerste lid, wordt bepaald dat de zitting binnen twee maanden na ontvangst van de vordering van het OM plaatsvindt. De Raad acht deze verruiming ongewenst vanuit het belang

dat er zo spoedig mogelijk een grondige behandeling van deze vordering van het OM plaatsvindt.

d. Artikel 509 j bis Sv bevat de procedure voor het opnemen in een instelling voor de duur van zeven weken. Dit is een beslissing van de bodemrechter. Verlenging met nog eens zeven weken is slechts mogelijk als het belang van de veiligheid van anderen dan wel de algemene veiligheid van personen of goederen zulks eist. In het wetsvoorstel is de bevoegdheid hierover te beslissen overgeheveld naar de rechter-commissaris (6:6:12 lid 7) en kan de verlenging met zeven weken ook gebaseerd worden op de enkele overtreding van voorwaarden. De Raad merkt dit aan als een verslechtering van de rechtspositie van de tbs-gestelde, die niet wordt toegelicht. Een versnelling wordt met deze wijziging niet bereikt, aangezien meervoudige kamer in de huidige situatie reeds binnen 3x 24 uur na ontvangst van de vordering een beslissing neemt. Volgens artikel 6:6:12 lid 9 hoort de rechter-commissaris "zo mogelijk" de ter beschikking gestelde. De Raad stelt voor de rechtspositie van de ter beschikking gestelde in deze procedure, die kan leiden tot opname zonder diens instemming, te versterken door te bepalen dat de ter beschikking gestelde "zo mogelijk maar in elk geval achteraf" wordt gehoord.
e. Artikel 509t lid 2 Sv bepaalt dat de rechter die beslist tot verlenging van de tbs tegelijkertijd kan beslissen dat de tbs voorwaardelijk wordt beëindigd. De Raad ziet deze bepaling niet terug in het wetsvoorstel.
f. Artikel 509t lid 2 Sv bepaalt voorts dat de tbs pas kan worden beëindigd nadat de voorwaardelijke beëindiging een jaar heeft geduurd. De Raad kan zich vinden in het voorstel tot het laten vervallen van deze bepaling.

Rechtsmiddel op 77t Sr beslissing (6:6:32 Sr)
Het is de Raad niet duidelijk of de mogelijkheid van hoger beroep tegen een beslissing tot verlenging van de PIJ-maatregel (plaatsing in een inrichting voor jeugdigen) in het wetsvoorstel is opgenomen. Het toepasselijk verklaren van artikel 6:6:23 in artikel 6:6:34 is wat dat betreft niet duidelijk nu 6:6:23 blijkens de tekst van de bepaling uitdrukkelijk (uitsluitend) betrekking heeft op 6:6:21 en 6:6:22 en dus niet op 6:6:32.

Wijziging taakstraf door OM (6:3:2 Sv)
Minister noch OM kunnen een door de rechter opgelegde sanctie wijzigen. Een uitzondering daarop vormt de bevoegdheid van het OM om de inhoud van een taakstraf te wijzigen ingeval een veroordeelde deze niet geheel overeenkomstig de opgelegde straf kan of heeft kunnen verrichten De MvT noemt een enkel voorbeeld van een dergelijke – zich sporadisch voordoende - situatie, namelijk als de rechter de aard van de werkzaamheden vanuit de aard van het delict nader heeft bepaald, de betreffende werkzaamheden niet beschikbaar blijken te zijn. De vraag dringt zich op of het principe dat er tijdens de tenuitvoerlegging niet aan de inhoud van de sanctie wordt getornd, moet worden doorbroken vanwege een zich kennelijk zo zelden voordoend probleem. Eerder ligt het voor de hand dat de rechter een taakstraf alleen dan nader invult als hij zich ervan heeft vergewist dat dit gerealiseerd kan worden.
Los hiervan wordt in de MvT niet beargumenteerd waarom deze beslissing niet door de Minister (CJIB) genomen zou kunnen worden. De Raad mist voorts de mogelijkheid van bezwaar of beroep van de veroordeelde tegen een wijziging van de taakstraf door het OM.

Definitie dagen, maanden, jaren
De Raad acht het definiëren van deze begrippen in de artikelen 88 Sr en 136 Sv een welkome voorziening.

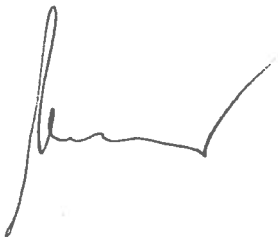
Bevoegdheden ter vaststelling van de verblijfplaats van een aan te houden persoon
In het voorgestelde artikel 6:1:7 Sv is aan de bestaande catalogus van bevoegdheden uit artikel 565 Sv de bevoegdheid toegevoegd van artikel 126j Sv inzake stelselmatige observatie van een besloten plaats met een technisch hulpmiddel. De Raad stemt in met de in de MvT gegeven onderbouwing daarvoor maar beveelt wel aan in de MvT aandacht te besteden aan mogelijke sancties in geval de in de MvT terecht benadrukte wettelijke begrenzing van deze bevoegdheden niet in acht is genomen. Voor de fase van de tenuitvoerlegging is immers het mechanisme van artikel 359a Sv niet (meer) voorhanden.

'Taakstelling strafrechtsketen'
Aan het eind van paragraaf 4.1 van de MvT staat, nogal terloops, vermeld dat er een taakstelling voor de strafrechtsketen is vastgesteld. In hoofdstuk 7 van de MvT wordt gesproken over een efficiencytaakstelling. Deze bedraagt 70 miljoen euro. Daarnaast wordt, zoals al gememoreerd, ingrijpend bezuinigd op het OM. De overdracht van de tenuitvoerlegging aan de Minister als zodanig zou beperkte financiële consequenties hebben. Het beoordelen van mogelijke financiële en andere gevolgen van deze operaties ligt buiten de competentie van de Raad. Niettemin mag een vraagteken worden geplaatst waar de overheid een combinatie van kwaliteitsverbetering en besparing in het vooruitzicht stelt.

Tekstuele opmerking
Het aan het einde van de eerste afdeling van Titel 6 opgenomen artikel 6:6:8 Sv rept van de uitsluiting van rechtsmiddelen tegen rechterlijke beslissingen "als bedoeld in deze Titel". Na deze bepaling gaat de titel echter verder met de tweede afdeling daarvan. Het wil de Raad voorkomen dat met het woord 'titel' in genoemd artikel 6:6:8 Sv eerder 'Afdeling' bedoeld is (in het vervolg van de titel wordt immers ook in rechtsmiddelen voorzien).

Hoogachtend,

namens de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming,



mr. L.A.J.M. de Wit, algemeen voorzitter