de Rechtspraak

Raad voor de rechtspraak

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie
mr. F. Teeven
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Directie Strategie en Ontwikkeling

bezoekadres
Kneuterdijk 1
2514 EM Den Haag

correspondentieadres
Postbus 90613
2509 LP Den Haag

T (088) 36 10000
F (088) 36 10022
www.rechtspraak.nl

datum 13 februari 2014
contactpersoon [redacted]
e-mail [redacted]
telefoonnummer
ons kenmerk UIT 7751 S&O / BvZ
uw kenmerk 447030
onderwerp Advies Conceptwetsvoorstel 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 de strafrechtelijke beslissingen
bijlage(n) 2

Geachte heer Teeven,

Bij brief van 4 november met bovengenoemd kenmerk verzocht u de Raad voor de rechtspraak (de "**Raad**") u te adviseren over het Conceptwetsvoorstel 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 de strafrechtelijke beslissingen (het "**Wetsvoorstel**").

Wetsvoorstel

Het wetsvoorstel heeft volgens de Memorie van Toelichting (**MvT**) tot doel de tenuitvoerlegging sneller te starten, het daadwerkelijk tenuitvoerleggen van straffen en het goed informeren van alle relevante partners binnen en buiten de strafrechtsketen. Daartoe wordt voorgesteld de Minister van Veiligheid en Justitie (verder: de Minister) wettelijk te belasten met de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen. In deze nieuwe situatie verstrekt het openbaar ministerie (verder: OM) alle voor tenuitvoerlegging vatbare beslissingen aan de minister. De coördinatie van de feitelijke tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen wordt belegd bij het Centraal Justitieel Incassobureau (verder: CJIB).

Het wetsvoorstel beoogt tevens de bepalingen die zien op tenuitvoerlegging van sancties en die versnipperd zijn te vinden in het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering zoveel mogelijk bij elkaar te brengen in één nieuw boek binnen het Wetboek van Strafvordering. Hiertoe wordt het huidige Boek V van het Wetboek van Strafvordering integraal opnieuw vastgesteld. Het voorgestelde nieuwe Boek 6, getiteld "Tenuitvoerlegging", kent een systematische nummering en een nieuwe indeling waarbij per sanctiesoort de voor de tenuitvoerlegging relevante bepalingen in aparte "Titels" zijn samen gebracht. Waar mogelijk zijn bij deze clustering wettelijke procedures geüniformeerd. De verwachting is dat het verminderen van specifieke procedures leidt tot een afname van administratieve verplichtingen.

Daarnaast bevat het wetsvoorstel een aantal inhoudelijke wijzigingen en aanpassingen van meer technische aard. De belangrijkste wijziging is dat wordt voorgesteld de betekeningsregeling te

stroomlijnen door te voorzien in een mogelijkheid om gerechtelijke mededelingen elektronisch te betekenen en de mogelijkheden van een zogenoemde betekening van een gerechtelijke mededeling "in persoon" uit te breiden.

Gehoord de gerechten, adviseert de Raad als volgt.[1]

Advies

Algemeen

In een rechtsstaat dienen uitspraken van rechters snel en zonder nadere toets door het bestuur ten uitvoer te worden gelegd.

De Raad verwelkomt dan ook de doelstelling van het wetsvoorstel de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen te versnellen. Ten einde die versnelling te bereiken wordt voorgesteld de verantwoordelijkheid voor de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen te verschuiven van het magistratelijke OM naar de Minister. Hoewel de Raad geen principiële bezwaren heeft tegen deze verschuiving wijst hij er nadrukkelijk op dat de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen daarmee meer in de politieke sfeer komt te liggen. Het onderscheid tussen de beslissing van de rechter, vooral ook indien de rechter zich over de tenuitvoerlegging heeft uitgelaten, en de tenuitvoerlegging door de Minister zal niet altijd even scherp worden gemaakt. Dat zal tot gevolg hebben dat (de tenuitvoerlegging van) een beslissing van een rechter nog sneller onderwerp van politiek debat wordt dan thans omdat de Minister daarop direct kan worden aangesproken in en door het parlement.

De voorgestelde verschuiving roept ook nog de vraag op naar de afbakening van de rol van het OM en de Minister bij sommige beslissingen ten aanzien van de tenuitvoerlegging van straffen, zoals de voorwaardelijke invrijheidstelling. Volgens de MvT is overwogen de beslissing over de voorwaardelijke invrijheidstelling en de te stellen bijzondere voorwaarden daarbij te beleggen bij de Minister maar is uiteindelijk besloten deze beslissingen te laten bij het OM (zie MvT pagina 27). De reden daarvoor is puur praktisch: het onderdeel van het OM, de Centrale Voorziening voorwaardelijke invrijheidstelling (CVvi), dat het stellen en wijzigen van bedoelde voorwaarden verzorgt, functioneert goed. De Raad is het met deze keuze eens, maar adviseert de Minister deze keuze in de MvT niet alleen op praktische gronden te maken, maar ook op principiële, zodat de rechtsgelijkheid beter gewaarborgd is, omdat politieke invloed in individuele gevallen een kleinere rol zal spelen.

De Raad waardeert dat met het wetsvoorstel de bepalingen die betrekking hebben op de tenuitvoerlegging worden geconcentreerd in een afzonderlijk boek binnen het Wetboek van Strafvordering. Dat komt de leesbaarheid en overzichtelijkheid van de thans versnipperde regeling ten goede.

---

[1] De Raad voor de rechtspraak heeft op grond van artikel 95 van de Wet op de rechterlijke organisatie een wettelijke adviestaak met betrekking tot nieuwe wets- en beleidsvoorstellen die gevolgen hebben voor de rechtspraak. De adviezen worden vastgesteld na overleg met de gerechten. De Raad voor de rechtspraak is een adviescollege in de zin van artikel 79 en 80 van de Grondwet. Bij het opstellen van zijn adviezen beoordeelt de Raad de voorgenomen wet- en regelgeving in het bijzonder op de gevolgen voor de organisatie en de werklast van de gerechten en op de (praktische) toepasbaarheid en uitvoerbaarheid. Rechters zijn bij de behandeling van individuele zaken niet gebonden aan de inhoud van de wetgevingsadviezen van de Raad voor de rechtspraak.

Noodzaak en effectiviteit
Het wetsvoorstel heeft tot doel de tenuitvoerlegging sneller te starten, het daadwerkelijk tenuitvoerleggen van straffen en het goed informeren van alle gesprekspartners binnen en buiten de strafrechtsketen. De Minister wil dit doel bereiken door de verantwoordelijkheid voor de tenuitvoerlegging van het OM naar de Minister te verschuiven. Waarom deze verschuiving noodzakelijk is om het genoemde doel te bereiken wordt niet inzichtelijk gemaakt. Evenmin wordt duidelijk gemaakt waarom de genoemde verschuiving tot een grotere effectiviteit ten aanzien van het doel leidt. De MvT volstaat met de algemene constatering dat de strafrechtsketen onvoldoende presteert en vermeldt het besluit meer centraal te gaan sturen op deze keten en lopende initiatieven te bundelen voor een betere samenhang en regie op lopende verbeteringstrajecten, waarbij verwezen wordt naar het programma versterking prestaties strafrechtsketen (VPS). Daarmee is de noodzaak en effectiviteit van de voorgenomen verschuiving onvoldoende onderbouwd. De Raad adviseert de MvT op dit punt aan te vullen.

Snellere tenuitvoerlegging
Het wetsvoorstel roept de vraag op of er daadwerkelijk sprake zal zijn van een snellere tenuitvoerlegging zoals op pagina 11 van de MvT is aangegeven. In het voorgestelde artikel 6:1:2 Wetboek van Strafvordering, is neergelegd dat een strafrechtelijke beslissing zo spoedig mogelijk ten uitvoer wordt gelegd. In het voorgestelde artikel 6:1:1, tweede lid, Wetboek van Strafvordering, is opgenomen dat het OM uiterlijk veertien dagen nadat de beslissing voor tenuitvoerlegging vatbaar is geworden deze aan de Minister moet verstrekken. In het (huidige) strafprocesreglement van de rechtbanken is vastgelegd dat de rechter ervoor zorgt dat de uitspraak binnen vijftien dagen wordt geregistreerd en - indien geen appel wordt ingesteld - naar het OM wordt gezonden. Daarna kan de tenuitvoerlegging plaatsvinden.
Deze gang van zaken lijkt bepaald geen versnelling in te houden van de huidige procedure, waarin de extra stap van OM naar Minister niet gezet hoeft te worden. Het OM kan thans zelf direct de tenuitvoerlegging starten. Het is niet duidelijk of, en zo ja waarom op dit moment de executie niet voortvarend genoeg ter hand wordt genomen.
Het voorgestelde artikel 365, zesde lid, Wetboek van Strafvordering, inhoudende dat het ondertekende vonnis binnen veertien dagen wordt verstrekt aan het OM, lijkt een toegevoegde waarde te hebben, omdat daarmee dit onderdeel van de procedure een wettelijke verplichting voor de gerechten wordt (waar het thans onderdeel uitmaakt van het strafprocesreglement). Maar daarmee is niet gezegd dat de procedure ook daadwerkelijk sneller zal verlopen.
Het wetsvoorstel behelst geen specifieke bepaling ter borging van het voortvarend(er) executeren vanaf het moment dat het vonnis is vrijgegeven. Het is dan ook de vraag of en waarom de Minister hiertoe beter in staat is dan het OM.

Departementale regiefunctie en positie OM
In de MvT wordt op pagina 17 toegelicht welke rol het CJIB als Administratie- en InformatieCentrum voor de Executieketen (AICE) krijgt. Op zichzelf beschouwd, lijkt een dergelijk centrum een toegevoegde waarde te hebben als het gaat om het meer zicht hebben op de uitvoering vanuit de gedachte dat alle ten uitvoer te leggen beslissingen dezelfde route volgen en met het oog op de beoogde samenwerking met de Justitiële Informatiedienst en koppeling met registers als het Justitieel Documentatiesysteem en de Strafrechtketendatabank. Een dergelijk centrum kan echter eveneens functioneren in de huidige situatie waarin het OM verantwoordelijk is voor de tenuitvoerlegging. Een verschuiving van verantwoordelijkheid is daarvoor niet nodig. Dat geldt ook voor het uitvoeren van de beoogde departementale regiefunctie. Ook op dit punt ontbreekt een uitleg of onderbouwing voor de kennelijke

stelling dat de regie beter gevoerd kan worden door de Minister dan door het OM. De MvT vermeldt op pagina 14 dat voor het realiseren van de beoogde doelstelling een meer centrale regie op de executieketen nodig is en vanaf pagina 16 volgt een weergave van de invulling van de departementale regie maar daarin wordt niet duidelijk waarom het OM die functie niet zou kunnen vervullen.
Het OM heeft op dit moment de kennis, ervaring, de organisatie- en infrastructuur in huis. Dat lijkt in de MvT ook niet te worden weersproken. Een duidelijk voorbeeld kan worden ontleend aan hetgeen over het informeren van slachtoffers en nabestaanden wordt opgemerkt. Op dat punt verandert er niets zoals dat wordt gesteld op pagina 29 van de MvT. Het OM blijft verantwoordelijk voor het informeren van slachtoffers en nabestaanden, terwijl de belangen van het slachtoffer bij tenuitvoerlegging wettelijk worden verankerd in het voorgestelde artikel 6:1:3 Wetboek van Strafvordering. Dat laatste betekent echter niet dat ook op dit punt overheveling van OM naar de Minister noodzakelijk wordt geacht. Hier speelt het belang van één loket voor het slachtoffer een belangrijke rol maar wordt op pagina 30 van de MvT ook expliciet gewezen op de bij het OM opgebouwde infrastructuur en kennis. Zoals hiervoor al is opgemerkt blijft het OM ook belast met of verantwoordelijk voor het stellen van bijzondere voorwaarden bij een voorwaardelijke invrijheidsstelling en het toezicht op naleving zoals dat is neergelegd in het voorgestelde artikel 6:1:9 Wetboek van Strafvordering, zie de MvT pagina's 27-29.

Conclusie
Nu ten aanzien van slachtoffers zo duidelijk ook wordt verwezen naar opgebouwde infrastructuur en kennis van het OM en het OM ook op andere onderdelen belast blijft met of verantwoordelijk blijft voor de tenuitvoerlegging, werpt de Raad de vraag op of niet ook op andere punten dient te worden bezien of niet beter van de infrastructuur en kennis van het OM (effectiever) gebruik kan worden gemaakt in plaats van overheveling naar de Minister. De overheveling van de verantwoordelijkheid van OM naar de Minister behoeft volgens de Raad dan ook nadere onderbouwing voor zover het de noodzaak daartoe betreft en de verwachting dat door die overheveling de beoogde doelen zullen worden bereikt.

Rechtsbescherming
Met de overheveling van de verantwoordelijkheid van het OM naar de Minister rijst tevens de vraag of de rechtsbescherming van de veroordeelde in afdoende mate is geregeld. In het voorgestelde artikel 6.1.1, derde lid, Wetboek van Strafvordering is neergelegd dat het OM in voorkomende gevallen het advies van de rechter omtrent de tenuitvoerlegging voegt bij de beslissing die aan de Minister wordt verstrekt. De Raad vindt het positief vanuit het oogpunt van rechtsbescherming dat de rechter in deze nog betrokken kan worden. Het wetsvoorstel voorziet in de mogelijkheid dat de rechter die in zijn uitspraak heeft aangegeven een beslissing inzake de tenuitvoerlegging zelf te willen nemen, daartoe ook in de gelegenheid wordt gesteld, zie de MvT pagina 60. Dat sluit aan bij de gedachte dat de rechter zelf in bepaalde gevallen ook het beste weet of de wijze van tenuitvoerlegging van zijn beslissing aansluit bij wat was beoogd. Dat betekent dat de rechter, wil hij die mogelijkheid open houden, bij zijn beslissing meer dan voorheen zich rekenschap zal moeten geven van de (wijze van) tenuitvoerlegging van zijn beslissing en of hij daarover iets in de uitspraak moet opnemen. Voor het geval de rechter dat laatste niet heeft gedaan, biedt het wetsvoorstel geen mogelijkheden. Dat kan ertoe leiden dat in bijna overeenkomstige gevallen waarin de rechter zich in het ene geval wel en zich in het andere geval niet over de tenuitvoerlegging heeft uitgelaten een verschillende procedure wordt gevolgd, ook als zich in die gevallen gelijksoortige problemen voordoen bij de tenuitvoerlegging.

In het verlengde van het voorgaande kan de algemene vraag worden gesteld of niet het uitgangspunt zou moeten zijn dat de rechter die de straf heeft opgelegd om advies wordt gevraagd in kwesties waarbij dat onderwerp in geding is. Per slot van rekening gaat het om de tenuitvoerlegging van een beslissing van de rechter en weegt de wijze van tenuitvoerlegging mee in de zwaarte van de straf. In de MvT wordt niet duidelijk in hoeverre dat (nog) het geval is. Zo wordt dus wel het belang van de rechter benadrukt waar het gaat om het stellen van bijzondere voorwaarden bij een voorwaardelijke invrijheidstelling en beslist de rechter, ook in de nieuwe situatie, over het uitstellen of achterwege laten van de voorwaardelijke invrijheidstelling, zie de MvT pagina 28. Maar dat de rechter, anders dan in de hiervoor genoemde gevallen, betrokken kan worden bij een juiste tenuitvoerlegging van zijn beslissing blijkt niet uit het wetsvoorstel. Uiteraard kan de veroordeelde tegen bepaalde beperkingen gedurende zijn detentie in beklag of beroep gaan maar dat staat hier los van omdat in die procedures slechts getoetst wordt of degene die de beslissing heeft genomen in redelijkheid tot die beslissing heeft kunnen komen. De situatie in Nederland heeft zich historisch gezien zo ontwikkeld dat voor een deel in rechtsbescherming van gedetineerden wordt voorzien door de gewone strafrechter en voor een deel door de Raad voor strafrechtstoepassing en jeugdbescherming (RSJ), ieder met eigen specifieke bevoegdheidstoedelingen. Er is geen sprake van een algemene executierechter, zoals een aantal andere rechtsstelsels die kent. In het kader van dit wetsvoorstel behoeft niet de algemene vraag naar de wenselijkheid van een executierechter aan de orde te komen. Maar met de voorgestelde wijziging en omzetting van bestaande wetsartikelen naar nieuwe wetsartikelen, is wel de vraag gerechtvaardigd of alle relevante aspecten aan de orde zijn gekomen en of er bijvoorbeeld in alle (bestaande en voorgestelde) gevallen waarin het OM tot advisering aan de minister kan worden overgaan beroep op de rechter mogelijk is. De Raad adviseert de MvT op deze punten aan te vullen.

Belangen

In het voorgestelde artikel 6.1.3, Wetboek van Strafvordering, wordt als algemene opdracht geformuleerd dat bij de tenuitvoerlegging rekening wordt gehouden met de resocialisatie van de veroordeelde, de belangen van het slachtoffer en zijn nabestaanden en de veiligheid van de samenleving. Een nadere invulling hoe deze verschillende belangen zich verhouden tot elkaar en tot de belangen genoemd in andere wetten, ontbreekt. Voor wat betreft de resocialisatie kan worden opgemerkt dat in de praktijk regelmatig vragen rijzen of de tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen niet te zeer aan de resocialisatie in de weg staat. Een voorbeeld daarvan is een Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG); iemands resocialisatie kan worden belemmerd door een weigering van het verlenen van een VOG zonder dat dit afbreuk doet aan de belangen van het slachtoffer of nodig is voor de veiligheid van de samenleving. Zo plegen taxichauffeurs als gevolg van de weigering van een VOG in verband met een strafbaar feit hun werk te verliezen zonder dat dit nodig is voor de veiligheid van de samenleving. Welke betekenis moet in een dergelijk geval aan de voorgestelde bepaling worden toegekend en welk belang voert wanneer de boventoon? De MvT biedt geen aanknopingspunten hoe de verschillende belangen tegen elkaar af te wegen. Daarnaast rijst dus de vraag hoe de genoemde belangen zich verhouden tot de genoemde belangen in andere wetgeving. In artikel 2, tweede lid, Penitentiaire Beginselenwet is neergelegd dat de tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf of vrijheidsbenemende maatregel zo veel mogelijk dienstbaar dient te zijn aan de voorbereiding van de terugkeer van de betrokkene in de maatschappij. Moet daaruit worden afgeleid dat de resocialisatie als belang het zwaarst moet wegen? In de MvT wordt hierover geen duidelijkheid gegeven. De Raad adviseert ook op het punt van de belangen het wetsvoorstel aan te vullen.

Betekening

Het is in strafzaken van groot belang dat zo veel mogelijk gewaarborgd is dat de verdachte op de hoogte komt van een zittingsdatum of een veroordeelde van een te executeren straf of maatregel. Afwezigheid van de verdachte – of van een gemachtigd raadsman – kan immers leiden tot nietigverklaring van de dagvaarding, tot aanhouding voor nadere oproeping op een ander adres, tot terugwijzing in appel, tot problemen bij de vaststelling wanneer de termijn voor het instellen van een rechtsmiddel gaat lopen en tot problemen bij de beoordeling of tardieve instelling verschoonbaar is. Voor zover het wetsvoorstel beoogt het aantal gevallen van dit soort consequenties te voorkomen, verdient het steun. Het wetsvoorstel beoogt een aantal wijziging aan te brengen op het gebied van de betekening. De wijzigingen houden verband met de elektronische betekening van stukken en met uitbreiding van de gevallen waarin de betekening heeft te gelden als een betekening 'in persoon'. Deze wijzigingen hebben volgens de MvT op pagina 44 een aantal doelmatigheidsvoordelen en zullen ertoe leiden dat meer dagvaardingen rechtsgeldig worden betekend. Het is echter de vraag of goed genoeg is doordacht wat de consequenties van de voorgestelde wijzigingen zijn. In de MvT ontbreekt op dit punt een analyse van huidige praktijk en welke gebreken daaraan kleven die men zou willen verbeteren. De praktijk heeft geleerd dat (meer algemene) wijzigingen van betekeningsregelingen gedurende de eerste jaren tot betrekkelijk veel problemen leiden. Dat komt doordat pas in de praktijk blijkt dat de regelingen veel vraagtekens oproepen. De onduidelijkheden plegen te blijven bestaan totdat de Hoge Raad daarover uitspraken doet. Het is de vraag of een inventarisatie van mogelijke problemen bij een aantal gerechten en het OM niet aangewezen is voordat de regeling wordt gewijzigd. Het wetsvoorstel zoals het er nu ligt, lijkt weinig oog te hebben voor de punten waarop het in de praktijk zou kunnen "misgaan" en wat daarvan de gevolgen kunnen zijn. Zo klinkt het besef dat het in het strafprocesrecht vaak voorkomt dat verdachten liever geen kennis nemen van voor hen bestemde mededelingen niet of onvoldoende door in het voorstel. In dit verband verdient voorts opmerking dat het geval zich regelmatig voordoet dat een betekening formeel in orde is maar dat de zaak toch moet worden aangehouden voor betekening van een oproeping aan een ander adres. Naarmate er meer ficties in de betekeningsregeling worden opgenomen, is de kans daarop groter. Het spreekt voor zich dat het zonde van de tijd is als het gerecht en het OM zich hebben voorbereid op een inhoudelijke behandeling van de zaak en deze vervolgens geen doorgang kan vinden.

Elektronische betekening

Voor wat betreft de elektronische betekening is in het voorgestelde artikel 36b, tweede lid, Wetboek van Strafvordering het meest vergaande niveau van volledige elektronische betekening opgenomen. De betrokkene ontvangt in dat geval een notificatie op een door hem opgegeven emailadres waarmee hij kan inloggen in een beveiligde omgeving om kennis te nemen van aan hem gerichte stukken. Om te kunnen inloggen wordt gebruik gemaakt van een elektronische handtekening waarbij kan worden gedacht aan het gebruik van DigiD, zie de MvT op pagina 39. Gelet op de digitalisering van de samenleving in het algemeen, maar ook van de rechtspraak in het bijzonder, ligt het voor de hand dat de mogelijkheid van digitale betekening nadere invulling krijgt. Daarbij is het tegen de achtergrond van het zoveel mogelijk waarborgen dat een verdachte of veroordeelde op de hoogte komt van een zittingsdatum of een beslissing over de tenuitvoerlegging, toe te juichen dat betekening aan iemands e-mailadres mogelijk wordt gemaakt. In het voorgestelde artikel 27a, derde lid, Wetboek van Strafvordering is opgenomen dat de verdachte ten behoeve van de kennisgeving van gerechtelijke mededelingen wordt gevraagd naar zijn elektronisch adres. In de MvT wordt niet duidelijk of en zo ja welke eisen aan een elektronisch adres worden gesteld. Volstaat ieder willekeurig e-mailadres dat de verdachte opgeeft? Kan een verdachte, net als bij verblijf bij een ander of op een ander adres, ook het emailadres van een ander opgeven waarnaar

een "afschrift" kan worden gestuurd? De eventuele eisen die aan een elektronisch adres worden gesteld zijn met name ook van belang omdat het voorgestelde artikel 36b, tweede lid, Wetboek van Strafvordering lijkt in te houden dat betekening door elektronische overdracht voor betekening door uitreiking komt. Deze twee wijzen van betekening zijn in dit artikel opgenomen en daaraan is toegevoegd dat indien betekening door elektronische overdracht niet of niet binnen een redelijke termijn mogelijk is, de betekening geschiedt door uitreiking. Daarin lijkt een rangorde besloten te liggen. Maar het kan ook zo zijn dat slechts bedoeld is te zeggen dat zowel fysiek door middel van papier als elektronisch kan worden betekend. En als men voor elektronische betekening heeft gekozen of als een verdachte heeft aangegeven op die wijze geïnformeerd te willen worden en dat niet is gelukt, dat dan altijd nog betekening door uitreiking dient plaats te vinden. In de toelichting op de elektronische betekening wordt onvoldoende duidelijk gemaakt of er een rangorde is beoogd of niet. In het wetsvoorstel kan men heel goed een rangorde lezen maar ook een overzicht van nieuwe mogelijkheden van betekening naast de huidige regeling en praktijk. Daarbij wordt ook niet toegelicht hoe lang men moet wachten om te stellen dat elektronische betekening binnen een redelijke termijn niet mogelijk is of is geweest. Dat kan tot onnodige vertraging leiden.

Elektronisch adres wijzigen en betekening
Zoals hiervoor al opgemerkt, leert de ervaring dat er verdachten zijn die liever geen kennis nemen van voor hen bestemde mededelingen. Een verdachte die ziet of vermoedt dat het om een document van justitie gaat, kan er daarom voor terugschrikken het document te openen. Dit kon zich nog wel eens sterker voordoen als de verdachte weet welke consequenties het openen van het document kan hebben. Op pagina 40 van de MvT is opgenomen dat is beoogd dat het systeem het moment registreert waarop de betrokkene inlogt en dus de aangeboden gerechtelijke stukken kan inzien. Vervolgens wordt er een (tweede) e-mailnotificatie gestuurd met overeenkomstige gegevens als op de akte van uitreiking die wordt opgemaakt van een fysieke uitreiking. Deze elektronische betekening geldt als betekening in persoon. Het wetsvoorstel vermeldt verder niet of dat de enige soort betekening is die is beoogd met de elektronische betekening. Of en wat het gevolg is als er wel een e-mailadres door een verdachte is opgegeven en daar een (eerste) bericht naar toe is gestuurd maar er vervolgens niet door de verdachte is ingelogd, blijft onduidelijk. Is het wel of niet mogelijk elektronisch niet in persoon te betekenen? Dat kan bijvoorbeeld spelen als er een bericht is gestuurd naar een e-mailadres maar iemand heeft zijn e-mailadres intussen gewijzigd. In het voorgestelde artikel 36g, tweede lid, Wetboek van Strafvordering, is voorgeschreven hoe een wijziging van iemands elektronische adres moet plaatsvinden. Dat zou moeten gebeuren bij een in persoon af te leggen verklaring bij het OM. Het is niet duidelijk wat dit voorschrift concreet betekent. Moet de verdachte naar een loket van het parket? En wat is het gevolg als de verdachte gewoon een e-mailbericht stuurt naar "het" OM, of naar het politiedistrict van het feit, of naar de griffie van het gerecht dat de zaak gaat behandelen? Men dient er in het geval de verdachte vervolgens niet verschijnt rekening mee te houden dat zulks kan leiden tot aanhouding van een zaak dan wel een klacht daarover in een om die reden ingesteld hoger beroep. Wat de reikwijdte is van de elektronische betekening en wanneer het juiste elektronische adres is gebruikt of op juiste wijze is gewijzigd, blijft onduidelijk. De Raad adviseert ook op dit punt om een nadere aanvulling.

Betekening aan een huisgenoot
Naast de elektronische betekening bevat het wetsvoorstel inhoudelijke wijzigingen van de betekenisregeling ten aanzien van de personen aan wie kan worden betekend en in welke gevallen de betekening heeft te gelden als betekening in persoon. Het gaat dan om uitreiking aan degene die zich op

het woonadres van de verdachte bevindt, uitreiking aan een toegevoegd raadsman en uitreiking op het adres van de werkgever. De voorgestelde gelijkstelling van betekening aan een huisgenoot aan een betekening in persoon kan vooral voor problemen zorgen in het geval de huisgenoot met de verdachte verblijft op een adres waar vele personen verblijven, zoals een opvanginstelling of studentenhuis. Daarbij moet worden bedacht dat de rechter op zitting niet direct of soms helemaal niet ziet dat het adres waarop is uitgereikt een adres van een opvanghuis betreft. De vraag is wat de op pagina 42 van de MvT genoemde procedure in deze kan uithalen. Dat degene die de gerechtelijke mededeling heeft aangenomen zich heeft gelegitimeerd en dat het nummer van het getoonde identiteitsbewijs is vastgelegd, klinkt op zich mooi. Dat er zo nodig kan worden teruggegaan naar deze persoon om te vernemen wat er met het uitgereikte stuk is gebeurd zoals de toelichting vervolgens stelt, zal echter pas op zitting duidelijk worden en zal tot aanhouding van de zaak leiden en opdracht tot onderzoek van de betekening. Het is ook maar de vraag of in dit verband strafbaarstelling van het niet doorgeven van de post aan de geadresseerde enig effect sorteert en het lost het probleem van de verdachte die stelt dat dat niet gebeurd is niet op. Mogelijk is er dan sprake van een werklastbesparing vooraf; het is nog maar de vraag of dat ook achteraf geldt.

Betekening aan het kantoor van de toegevoegd raadsman
Ook aan de regeling die ziet op de betekening aan het kantoor van de toegevoegde raadsman kleven de nodige bezwaren. De categorie personen waarop deze regeling met name betrekking zal hebben, zijn de dak- en thuislozen. De raadsman zal deze personen verhoudingsgewijs vaak in het kader van het strafpiket voor de eerste keer als cliënt treffen. De raadsman zal juist bij deze categorie cliënten doorgaans moeite hebben contact met hen te krijgen, laat staan te houden. Het voorstel beoogt een verplichting in het leven te roepen voor een raadsman om de cliënt het stuk dat aan zijn kantoor is betekend, te overhandigen. Dit betekent mogelijk niet alleen een aanzienlijke uitbereiding van de werkzaamheden maar ook een uitbreiding van de verantwoordelijkheid van de raadsman waarvan het de vraag is of deze opportuun is. Zo wordt het dan mede afhankelijk van de inspanningen van de raadsman of het verstekvonnis jegens een verdachte reeds binnen twee weken ten uitvoer kan worden gelegd terwijl de verdachte mogelijk niet wist dat de zaak tegen hem diende. Dat men stelt dat het de eigen verantwoordelijkheid van de verdachte is bereikbaar te zijn voor justitie is op zich juist maar ook wrang als men bedenkt dat dak- en thuislozen verhoudingsgewijs vaak personen zijn met een (psychische) stoornis of verslaving. Het is de vraag of de staat op de manier als hier wordt voorgesteld van hen deze verantwoordelijkheid kan verlangen. Niet vergeten moet worden dat juist van de staat verlangd kan worden dat hij zoveel mogelijk in het werk stelt om te zorgen dat een verdachte op de hoogte is van een strafvervolging. Uitgangspunt bij een betekening in persoon is dat de verdachte op de hoogte is van het feit dat hij moet voorkomen voor de strafzaak, waarvan in het beginstadium misschien nog niet duidelijk was of het tot een vervolging zal leiden en wanneer. De rechter moet dan ook zo veel mogelijk kunnen aannemen dat een verdachte ook op de hoogte is als er sprake is van een betekening in persoon. Dit wetsvoorstel lijkt daaraan voorbij te gaan en voornamelijk de tenuitvoerlegging te willen vergemakkelijken van straffen jegens personen, ook waar het om deze kwetsbare groep personen gaat die mogelijk niet eens op de hoogte zijn van het feit dat zijn zaak op zitting heeft gestaan. In de praktijk is te voorzien dat een raadsman zich vaker dan thans het geval is zal onttrekken in geval niet direct contact mogelijk is met de cliënt. Het is de vraag of dit de rechtspleging ten goede komt.

Betekening aan het adres van de werkgever
Uit de MvT blijkt niet dat in de praktijk behoefte bestaat aan de betekening aan het adres van de werkgever. Het rechtsvergelijkend onderzoek naar de betekeningsregeling en praktijk in verschillende

Europese landen noemt alleen Noorwegen als land waar rechtsgevolgen worden verbonden aan een dergelijke betekening, zie de MvT pagina 43. De invoering van deze mogelijkheid heeft tot gevolg dat de werkgever op de hoogte kan komen van strafzaken tegen een werknemer. Het behoeft geen toelichting dat dit op zich ernstige consequenties kan hebben voor de verdachte, mogelijk ontslag. Dat moet onwenselijk worden geacht. Met dit voorstel worden juist de verdachten die werken extra benadeeld.

Conclusie
De Raad stelt vast dat er nog de nodige bezwaren tegen de voorgestelde wijzigingen in de betekeningsregeling zijn in te brengen. De vraag is of de wijzigingen er wel aan zullen bijdragen dat een verdachte daadwerkelijk op de hoogte raakt van de (inhoud van de) dagvaarding of oproep, terwijl hij wel de nadelige gevolgen zal ondervinden. De voortvarendheid van de executie, hoe belangrijk ook, moet steeds worden afgewogen tegen het recht van de verdachte zijn aanwezigheidsrecht te effectueren en zich in persoon te verdedigen. De wijzigingen zullen ook tot werklastgevolgen voor de Rechtspraak leiden, zoals hierna wordt aangegeven. De Raad adviseert dan ook de uitbreiding van de gevallen waarin sprake is van betekening "in persoon" nader te doordenken en te onderbouwen dan thans in de MvT tot uitdrukking komt.

Werklastgevolgen
De Raad verwacht dat invoering van het wetsvoorstel gevolgen heeft voor de werklast voor zowel rechtbanken als gerechtshoven. De werklastgevolgen ontstaan door de voorgestelde uitbreiding van wijze van betekening in persoon zoals die hiervoor al aan de orde is geweest. De Raad verwacht een, zij het beperkte, toename van het aantal aanhoudingen. Toename van het aantal aanhoudingen verhoogt de werklast en de werkdruk. Gezien de beperkte hoeveelheid gaat het om niet substantiële werklastgevolgen; de geschatte kosten liggen rond de honderdduizend Euro per jaar voor alle gerechten en gerechtshoven tesamen.

Tot slot
Indien na het uitbrengen van dit advies het wetsvoorstel op belangrijke onderdelen wordt gewijzigd of indien uit nadere uitvoeringsregelgeving belangrijke werklastgevolgen voortvloeien, wordt de Raad graag in de gelegenheid gesteld daarover aanvullend te adviseren. Met het oog op de informatievoorziening aan en de voorbereiding van de gerechten op de invoering van de onderhavige regeling verzoekt de Raad u hem te informeren over de indiening van het wetsvoorstel bij de Tweede respectievelijk de eerste Kamer en de plaatsing van de definitieve wettekst in het Staatsblad.

Hoogachtend,

mr. C.H.W.M. Sterk
Lid Raad voor de rechtspraak

Bijlage 1: overige inhoudelijke opmerkingen

Betekening aan een gemachtigde komt volgens het wetsvoorstel te vervallen. Dat valt te betreuren. In de eerste plaats is het de vraag of betekening aan een gemachtigde niet vaker voor komt dan in de MvT op pagina 53 wordt gesuggereerd. Bovendien valt niet in te zien dat een methode die ertoe kan leiden en er in de praktijk ook toe leidt dat de verdachte op de hoogte komt van de zittingsdatum zou moeten vervallen, ook al zou dit in minder gevallen voorkomen dan kennelijk wenselijk wordt geacht.

De bevoegdheid van de rechter om een advies op te nemen als bedoeld in artikel 77v, eerste lid, Wetboek van Strafrecht komt niet terug in het voorgestelde artikel 6:6:32 Wetboek van Strafvordering. Dit is verder niet onderbouwd en er lijkt sprake te zijn van een omissie en de Raad vraagt daarom hier nog eens naar te kijken.

Bijlage 2: opmerkingen van redactionele aard

Artikel I, onderdeel KK en Artikel II, onderdelen C en D, art. 14c Sr
Art. 14d Sr wijzigt met dit wetsvoorstel in art. 6:1:9 Sv. De verwijzing naar art. 14d Sr in art. 14c lid 1 Sr wijzigt met dit wetsvoorstel echter abusievelijk niet.

Artikel I, onderdeel KK, art. 6:1:22 Sv
In art. 6:1:22, vijfde lid, Sv zal bedoeld zijn de "Minister van Veiligheid en Justitie".

Artikel I, onderdeel KK , art. 6:6:3 Sv
In art. 6:6:3, eerste lid, Sv zal bedoeld zijn "niet-ontvankelijk".

Artikel III, onderdelen A, D, F en H
Het betreft hier wijzigingen in artikelen van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (Wahv).

Onderdeel A, art. 4, vierde lid, eerste volzin Wahv
Hier ontbreken de administratiekosten die ook, krachtens artikel 23, moeten worden voldaan. Voorstel: "De beschikking vermeldt de dag waarop krachtens artikel 23 de sanctie en de administratiekosten moeten zijn voldaan".

Onderdeel D, art. 22, eerste lid Wahv
Zie opmerking bij onderdeel A. Voorstel: "Met de inning van de sanctie en de administratiekosten is Onze Minister belast".

Onderdeel F, art. 25, eerste lid Wahv
Zie opmerking bij onderdeel A. Voorstel: de zinsnede "de sanctie en de daarop gevallen verhogingen" na "nalatig blijft" moet worden vervangen door de zinsnede ""de sanctie, de daarop gevallen verhogingen en de administratiekosten".

Onderdeel H, art. 26a, eerste lid Wahv
Gerechtshof te Leeuwarden moet zijn "gerechtshof Arnhem-Leeuwarden".

MvT p. 56 en 105 en art. 88 Sr/art. 136 Sv (Artikel I, onderdeel J en Artikel II, onderdeel BBB)
Onder "een jaar" wordt in de praktijk thans altijd 365 dagen verstaan. Aan de MvT kan worden toegevoegd dat het belangrijkste effect van deze wijziging is dat het rekenen (voor iedereen) veel eenvoudiger wordt nu 1 jaar gelijk wordt gesteld aan 12 maanden.

MvT p. 57 en 58 en art. 366b Sv (Artikel I, onderdeel Q)
Het huidige art. 554 Sv legt de strafgriffie van de gerechten de verplichting op om uit eigen beweging kosteloos een afschrift van het vonnis (de grosse) aan de benadeelde partij toe te zenden. Uit het tweede lid volgt (a contrario) dat die toezending achterwege kan blijven als er ook een schadevergoedingsmaatregel (art. 36f Sr) is opgelegd en de veroordeelde aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan. Het tweede lid lijkt die verplichting echter - abusievelijk - niet uit te sluiten in het geval dat:

- de vordering benadeelde partij is toegewezen;
- er ook een schadevergoedingsmaatregel is opgelegd;
- de veroordeelde deze maatregel niet heeft voldaan;
- de 'vervangende' hechtenis is toegepast en
- het feit valt onder de voorschotregeling van art. 36f, zevende lid, Sr terwijl de benadeelde acht maanden na het onherroepelijk worden van de veroordeling de schade uit het voorschotfonds vergoed heeft gekregen.

In dit geval zal de benadeelde partij geen belang meer hebben bij de grosse. Het conceptvoorstel corrigeert deze omissie in het voorgestelde art. 366b Sv. Wel blijft onduidelijk hoe dit artikel zich verhoudt tot het onlangs gewijzigde art. 365, derde lid, Sv, op grond waarvan de benadeelde partij gelijke rechten heeft op een afschrift van het vonnis als de verdachte en diens raadsman en al op een veel eerder moment dan het tijdstip waarop het volgens art. 554 Sv ambtshalve zou moeten worden verstrekt, namelijk na ondertekening van het vonnis of in ieder geval na 2 x 24 uur na de uitspraak. Het verdient aanbeveling de verhouding tussen beide bepalingen in de MvT (en meer algemeen: de rechten van het slachtoffer en de benadeelde partij op een afschrift van de uitspraak c.q. grosse) te verduidelijken.

In de MvT wordt op diverse plaatsen gesproken over "rechterlijke macht" ter onderscheiding van OM en rechtspraak. Pleegt daarvoor thans niet de term "rechtspraak" te worden gebezigd?