

Openbaar Ministerie

College van Procureurs-Generaal

Voorzitter

0 BD



03 / 03 / 2014 11:10 022

Postbus 20305 2500 EH Den Haag

Prins Clauslaan 16
2595 AJ Den Haag
Telefoon +31 (0)70 339 96 00
telefax +31 (0)70 339 98 51

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

Onderdeel
Contactpersoon
Doorkiesnummer(s)
E-mail
Datum
Ons kenmerk
Uw kenmerk
Onderwerp

Afdeling Wet- en Regelgeving

Bij beantwoording de datum en
ons kenmerk vermelden. Willt u
slechts één zaak in uw brief
behandelen

PaG/W&R/16968
447037

Advies inzake conceptvoorstel herziening tenuitvoerlegging
strafrechtelijke beslissingen

Geachte heer Teeven,

Bij brief van 4 november 2013 heeft u het College van procureurs-generaal gevraagd te adviseren over het conceptwetsvoorstel herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen.

Met het wetsvoorstel wordt beoogd de tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen te optimaliseren en daarmee een belangrijke bijdrage te leveren aan het doelmatiger laten functioneren van de strafrechtssketen. Doelstellingen voor de tenuitvoerlegging zijn het sneller starten met de daadwerkelijke tenuitvoerlegging en het goed informeren van alle relevante partners. De regie op de uitvoering binnen de samenwerkingsketen wordt verbeterd en daartoe worden de wettelijke verantwoordelijkheden bij de tenuitvoerlegging herzien. De Minister van Veiligheid en Justitie wordt belast met de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen. Deze verantwoordelijkheid berust nu nog formeel bij het openbaar ministerie. De coördinatie van de feitelijke tenuitvoerlegging wordt centraal belegd bij het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB). Het openbaar ministerie blijft verantwoordelijk voor het in het kader van de tenuitvoerlegging aanbrengen van zaken bij de strafrechter, teneinde deze een vervolgbeslissing te laten nemen. Hetzelfde geldt voor het stellen van bijzondere voorwaarden bij de voorwaardelijke invrijheidstelling en het toezicht

op de naleving van voorwaarden, vrijheidsbeperkende maatregelen en bijkomende straffen.

Naast het verschuiven van verantwoordelijkheden bij de tenuitvoerlegging omvat het conceptwetsvoorstel onder meer stroomlijning van de betekeningsvoorschriften, aanpassing van de gratieregeling en het wijzigen van de standaardtermijn waarbinnen een taakstraf moet worden uitgevoerd.

Tenslotte zijn de bepalingen die zien op de tenuitvoerlegging van sancties ondergebracht in één nieuw Boek 6 van het Wetboek van Strafvordering (Sv) en zijn waar mogelijk wettelijke procedures geüniformeerd.

Het College heeft met zeer veel interesse kennisgenomen van het uitgebreide wetsvoorstel. In dit advies zijn allereerst een aantal algemene beschouwingen over het conceptwetsvoorstel opgenomen, waarna een aantal bijzondere onderwerpen wordt besproken met bijzondere aandacht voor een goede uitvoerbaarheid in de praktijk. Opmerkingen van wetstechnische aard zijn in de bij dit advies behorende bijlage opgenomen.

Algemeen

Het wetsvoorstel heeft tot doel de tenuitvoerlegging van de beslissingen die in het kader van het strafrecht door rechter en openbaar ministerie worden genomen te verbeteren en vormt een wezenlijk onderdeel van het programma Versterking Prestaties in de Strafrechtsketen (VPS). In de huidige praktijk wordt al een aanzienlijk deel van de feitelijke tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen door c.q. onder verantwoordelijkheid van de minister gerealiseerd. In het wetsvoorstel wordt daarop voortgebouwd. In de wet is uitdrukkelijk, met inachtneming van de kaders van de Wet op de rechterlijke organisatie, die nieuwe verdeling van verantwoordelijkheden tussen de Minister en het openbaar ministerie opgenomen. Deze verdeling van verantwoordelijkheden brengt mee dat de taak en bevoegdheid tot de tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen uitdrukkelijk worden belegd bij de Minister. Het openbaar ministerie heeft, ook in de fase van tenuitvoerlegging, als enige toegang tot de strafrechter en zal op grond van door de minister verstrekte informatie vervolgbeslissingen nemen, zoals het al dan niet indienen van een vordering bij de rechter. Het openbaar ministerie blijft o.m. verantwoordelijk voor het stellen van bijzondere voorwaarden bij de voorwaardelijke invrijheidstelling en verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving van voorwaarden, vrijheidsbeperkende maatregelen en bijkomende straffen. Tevens is de bevoegdheid tot het inzetten van bijzondere opsporingsbevoegdheden in het kader van de tenuitvoerlegging uitdrukkelijk voorbehouden aan het openbaar ministerie. Daarnaast behoudt het openbaar ministerie de mogelijkheid om in het belang van de opsporing, het slachtoffer, nabestaanden, de veroordeelde of in het algemeen belang in individuele gevallen de tenuitvoerlegging dwingend te beïnvloeden. Deze taken vloeien voort uit de in artikel

124 van de Wet op de rechterlijke organisatie omschreven verantwoordelijkheid van het openbaar ministerie voor de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. Gekozen is verder om de integrale verantwoordelijkheid voor het informeren van slachtoffers en nabestaanden, ook in de fase van tenuitvoerlegging, bij het openbaar ministerie te laten. Daarmee wordt aangesloten bij de bestaande structuur en is de verantwoordelijkheid voor het informeren van slachtoffers en nabestaanden ondergebracht bij één loket. Voorwaarde daarvoor is wel dat de benodigde informatie door de ketenpartners aan het OM wordt aangeleverd. Het College heeft met instemming kennisgenomen van de in het conceptwetsvoorstel opgenomen nieuwe verdeling van taken en bevoegdheden.

Het concentreren in het Wetboek van Strafvordering van alle bepalingen die zien op de tenuitvoerlegging acht het College een aanzienlijke verbetering ten opzichte van de huidige situatie. Het komt de overzichtelijkheid en de toegankelijkheid zeker ten goede. Daarbij wordt echter wel de volgende kanttekening gemaakt. Op verschillende plaatsen in het nieuwe Boek 6 zijn bepalingen opgenomen die zien op de tenuitvoerlegging van beslissingen bij jeugdigen. Deze bepalingen zijn nu opgenomen in Boek I, Titel VIII van het Wetboek van Strafrecht met het opschrift "bijzondere bepalingen voor jeugdige personen". Een aantal van die bepalingen wordt overgeheveld naar de artikelen 6:3:8 tot en met 6:3:13 en andere bepalingen in Titel 6. Verder is in de artikelen 6:1:13 e.v. een aantal algemene bepalingen over de tenuitvoerlegging van jeugdsancties te vinden. Bezien vanuit de wens om bepalingen betreffende de tenuitvoerlegging te concentreren, is het verplaatsen van deze bepalingen naar het nieuwe Boek 6 van het Wetboek van Strafvordering begrijpelijk. Dat leidt echter wel tot versnippering van de bepalingen die specifiek zien op jeugdigen. De gevolgen van de keuzes die op dit punt gemaakt worden zijn verstrekkend. Het concentreren van de tenuitvoerleggingsbepalingen leidt derhalve tot een tegengesteld effect op het terrein van de strafvordering bij jeugdigen, hetgeen de overzichtelijkheid en toegankelijkheid van de bepalingen betreffende jeugdigen juist niet bevordert. Dit roept de vraag op hoe dit wordt gezien in het licht van de aanstaande herziening van het Wetboek van Strafvordering. Het College adviseert om in de memorie van toelichting aan dit aspect uitdrukkelijk aandacht te besteden.

Op bladzijde 27 van de memorie van toelichting wordt een overweging weergegeven die ten grondslag ligt aan de keuze om de verantwoordelijkheid voor het stellen van bijzondere voorwaarden bij de vervroegde invrijheidstelling bij het openbaar ministerie te beleggen. Het College is uiteraard verheugd met de opmerking over het goed functioneren van de Centrale Voorziening voorwaardelijke invrijheidstelling (CVvi). Het College merkt in aanvulling op de onderbouwing voor die keuze op, dat het beoordelen van adviezen omtrent de te stellen bijzondere voorwaarden, alsmede de beslissing tot het stellen, aanvullen, wijzingen en herroepen van de bijzondere voorwaarden, ook op principiële gronden bij het openbaar ministerie dient te worden belegd. De aan die beoordeling en beslissing ten grondslag liggende afweging van

algemeen maatschappelijke en rechtstatelijke belangen die de rechterlijke toets dient te kunnen doorstaan, is bij uitstek een taak die door het openbaar ministerie als onderdeel van de rechterlijke macht dient te worden uitgevoerd.

Voorts wordt geadviseerd om in de memorie van toelichting schematisch de nieuwe verdeling van taken en bevoegdheden weer te geven ten opzichte van de oude situatie. Daarmee worden eventuele onduidelijkheden weggenomen, zoals bijvoorbeeld de verantwoordelijkheid voor de toepassing van de in artikel 6:1:7 Sv genoemde bevoegdheden die verband houden met de aanhoudingsbevoegdheid bij tenuitvoerlegging. In verband met de bevoegdheidsverdeling merkt het College op dat in de toelichting op het wetsvoorstel niet wordt aangegeven op grond van welke overwegingen een zaak door de Minister wordt overgedragen aan het openbaar ministerie, bijvoorbeeld met het oog op een beslissing over de tenuitvoerlegging door de strafrechter of een vordering tot gijzeling. Een dergelijke vordering is zinvol als andere middelen aantoonbaar niet tot het gewenste resultaat hebben geleid. In het geval van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (WAHV) gaat het om een dwangbevel, buiten gebruikstelling van het voertuig en inname van het rijbewijs, voordat de zaak wordt overgedragen voor beslissing door het openbaar ministerie over het indienen van een vordering gijzeling. Het College acht deze verduidelijking op zijn plaats om te bevorderen dat bij de tenuitvoerlegging van de lichtere sancties al het mogelijke wordt gedaan om tenuitvoerlegging te realiseren zonder dat het openbaar ministerie en de zittende magistratuur onnodig worden belast. Verzocht wordt om in de memorie van toelichting hier uitdrukkelijk aandacht aan te besteden.

Tenslotte, voor wat betreft het algemene deel, merkt het College op dat in de memorie van toelichting op bladzijde 11, maar bijvoorbeeld ook op blz. 34, ten onrechte de term rechterlijke macht wordt gebruikt, daar waar in die gevallen uitsluitend de rechtspraak bedoeld.

Termijnen ten behoeve van snelle tenuitvoerlegging

Voor een snelle en zorgvuldige tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen is het van belang dat zowel de rechterlijke beslissingen als de OM-beslissingen snel bij de executerende instantie terecht komen. In het wetsvoorstel is op verschillende plaatsen voorzien in termijnen die daar een bijdrage aan leveren. Zo wordt aan artikel 365 Sv toegevoegd de bepaling dat het door de rechter ondertekende vonnis binnen 14 dagen verstrekt wordt aan het openbaar ministerie. De ondertekening dient overeenkomstig de ook thans geldende bepaling binnen 48 uur plaats te vinden. Voor het openbaar ministerie bepaalt artikel 6:1:1 Sv dat het de beslissing uiterlijk 14 dagen na de vatbaarheid voor tenuitvoerlegging verstrekt aan de minister. Aldus wordt blijkens de

memorie van toelichting gestreefd naar tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen binnen 30 dagen. Dat streven wordt door het College onderschreven, maar het College adviseert om de termijnen volledig gelijk te trekken. Dat kan worden bereikt door als startpunt voor de - in het voorgestelde zesde lid van artikel 365 Sv bedoelde - termijn niet de datum van ondertekening, maar de datum van de uitspraak te nemen. Het uitgangspunt is dan dat de beslissing binnen 2 x 14 dagen voor tenuitvoerlegging is overgedragen. Daarmee worden mogelijke onduidelijkheden over het tijdstip waarop de termijn aanvangt weggenomen.

Het College wijst er op dat het in de praktijk zal kunnen voorkomen dat de bedoelde termijnen niet gehaald worden. Zo is bijvoorbeeld het openbaar ministerie afhankelijk van het door de rechter tijdig toezenden van de beslissing in zodanige vorm dat deze ten uitvoer kan worden gelegd. Het College merkt op dat door het in het Wetboek van Strafvordering opnemen van deze termijnen de indruk kan ontstaan dat de veroordeelde op grond van termijnoverschrijding met succes bezwaar tegen de tenuitvoerlegging kan maken. Dat is niet de bedoeling en daarom verdient het aanbeveling om in de memorie van toelichting daaraan aandacht te besteden. Verder wijst het College op de beslissingen die aanstonds onherroepelijk zijn. Dat is bijvoorbeeld het geval als verdachte en de officier van justitie ter terechtzitting afstand doen van het recht om hoger beroep in te stellen. Ook kan de rechterlijke beslissing aanstonds voor tenuitvoerlegging vatbaar zijn, zoals in het geval van artikel 6:1:16, derde lid Sv waarbij tenuitvoerlegging direct na de uitspraak kan plaatsvinden. Indien in de toekomst in meer gevallen dadelijke tenuitvoerlegging of dadelijke uitvoerbaarheid van rechterlijke beslissingen mogelijk wordt, zal vaker sprake zijn van de mogelijkheid om direct na de uitspraak tot tenuitvoerlegging over te gaan. In die gevallen zullen de voor tenuitvoerlegging vatbare beslissingen direct ter beschikking moeten worden gesteld ten behoeve van de tenuitvoerlegging, geheel los van de hierboven bedoelde termijn van 2 x 14 dagen. Die termijn is dan niet relevant voor de aanvang van de tenuitvoerlegging. Verder wordt er op gewezen dat bijvoorbeeld beslissingen op vorderingen tot ontneming van het wederrechtelijk verkregen voordeel nu nog handmatig door de rechtspraak worden aangeleverd, waardoor de verwerking door het openbaar ministerie meer tijd vergt, terwijl nog niet is te voorzien wanneer geautomatiseerde verwerking mogelijk zal zijn.

Artikel 6:2:5 Sv regelt de procedure van invrijheidstelling. De regeling is gebaseerd op het huidige artikel 570 Sv en in aanvulling daarop is in het voorstel opgenomen dat, alvorens invrijheidstelling daadwerkelijk plaatsvindt, de directeur van de inrichting dient na te gaan of aansluitend nog andere vrijheidsbenemende straffen of maatregelen ten uitvoer dienen te worden gelegd. Het vierde lid van artikel 6:2:5 Sv bepaalt dat de maximale duur voor die controle twee uur bedraagt. Het College onderschrijft het uitgangspunt dat in de wet een termijn wordt opgenomen waar de gedetineerde rechten aan kan ontnemen, maar acht de voorgestelde termijn aan de krappe kant, zeker als deze aanvangt op het tijdstip van de beslissing van de rechter tot invrijheidstelling. De beslissing moet dan immers nog ter kennis van de

penitentiare inrichting worden gebracht. Een termijn van maximaal drie uur sluit beter aan bij de praktijk. De beslissing van de rechter zal door tussenkomst van het openbaar ministerie zo snel mogelijk aan de directeur ter beschikking worden gesteld, zodat deze de in het vierde lid bedoelde controle onverwijld kan uitvoeren.

De vordering en beslissing tot tenuitvoerlegging

In artikel 6:6:22 Sv wordt de bevoegdheid tot het op vordering van het openbaar ministerie gelasten van de tenuitvoerlegging van een voorwaardelijk niet ten uitvoer gelegde vrijheidsstraf of maatregel geregeld. Deze bepaling vervangt het huidige artikel 14g Sv dat ziet op diezelfde bevoegdheid ten aanzien de *nog niet ten uitvoer gelegde strafen* daarmee niet alleen op vrijheidsbenemende straffen. In het voorliggende conceptwetsvoorstel lijkt geen regeling te zijn getroffen voor het door de rechter gelasten van de tenuitvoerlegging indien een voorwaardelijke geldboete of taakstraf is opgelegd. Die situatie doet zich in de praktijk regelmatig voor en geadviseerd wordt om de bevoegdheid tot tenuitvoerlegging ten aanzien van *alle* voorwaardelijk opgelegde straffen alsnog op te nemen.

Het vierde lid van artikel 6:6:22 Sv bepaalt dat de behandeling van de vordering tot tenuitvoerlegging binnen een maand na ontvangst van de vordering moet plaatsvinden. Hoewel het streven daar zeker op gericht moet zijn, zal die termijn niet in alle gevallen haalbaar zijn. Het is ook nog maar de vraag of — zoals in de memorie van toelichting bij deze bepaling wordt gesteld — in (relatief) veel gevallen een beslissing van de rechter-commissaris tot voorlopige tenuitvoerlegging daaraan vooraf zal zijn gegaan. In ieder geval is dat niet aan de orde als de vordering tot tenuitvoerlegging ziet op andere dan vrijheidsbenemende straffen. Het College stelt voor om de termijnbepaling van het vierde lid alleen van toepassing te verklaren voor het geval de rechter-commissaris op de voet van artikel 6:6:21 Sv heeft beslist tot voorlopige tenuitvoerlegging van een voorwaardelijke en vrijheidsbenemende straf. In het zesde lid van artikel 6:6:22 Sv is bepaald dat de rechter de verdachte hoort alvorens te beslissen op de vordering tot tenuitvoerlegging. Deze bepaling is overgenomen van het huidige artikel 14fa Sr en ziet enkel op de situatie dat de veroordeelde is gedetineerd. Ook hier geldt dat dit zeker niet altijd het geval zal zijn. Daarom wordt geadviseerd om ook in het zesde lid aan te sluiten bij de huidige tekst van het derde lid van artikel 14h Sr dat oproeping van de veroordeelde voorschrijft.

Het conceptwetsvoorstel introduceert in artikel 6:6:23 Sv de mogelijkheid om hoger beroep in te stellen tegen de in artikel 6:6:22 Sv bedoelde rechterlijke beslissingen tot tenuitvoerlegging van voorwaardelijk opgelegde straffen of maatregelen, tot wijziging van voorwaarden en tot het alsnog ondergaan van het nog niet ten uitvoer gelegde gedeelte van een opgelegde vrijheidsstraf. Ook een aantal spoedeisende, tijdelijke en voorlopige beslissingen van de rechter-commissaris worden daarmee aan hoger beroep onderhevig. Het College acht dit onnodig en onwenselijk. Het gaat om relatief

eenvoudige beslissingen van de rechter tot het vaststellen of de voorwaarden al dan niet zijn overtreden en of onder de gegeven omstandigheden gehele of gedeeltelijke tenuitvoerlegging is gerechtvaardigd. De gevolgen van niet-naleving van de voorwaarden zijn door de rechter, die het veroordelend vonnis heeft uitgesproken, bij de straftoemeting meegewogen, terwijl de gevolgen voor de veroordeelde duidelijk zijn. Tegen die beslissing is hoger beroep mogelijk. Daarmee zijn de belangen van de veroordeelde met voldoende waarborgen omkleed en er zijn ook geen aanwijzingen dat het huidige stelsel zonder beroepsmogelijkheid niet voldoet aan Europese regelgeving. De mogelijkheid van hoger beroep leidt tot ongewenste verlenging van de procedure en uitstel van tenuitvoerlegging, waar juist een snelle justitiële reactie op zijn plaats is. Daarbij roept de mogelijkheid van beroep de noodzaak tot het aan de veroordeelde betekenen van de door de rechter gegeven beslissing in het leven. Zonder die betekening kan de beslissing tot tenuitvoerlegging niet onherroepelijk worden. Het in de memorie van toelichting genoemde argument van uniformering acht het College als enige en zelfstandige grond voor het openen van deze mogelijkheid van hoger beroep, in afwijking van het in artikel 6:6:8 Sv geformuleerde uitgangspunt, niet overtuigend. Voorts is het College geen voorstander van het concentreren bij één gerechtshof, te weten het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden, voor de behandeling van die beroepszaken. De beslissingen in de onderliggende strafzaken worden op grond van de gewone bevoegdheidsregels afgedaan. De beslissing tot tenuitvoerlegging bouwt voort op de eerder genomen beslissing tot voorwaardelijke veroordeling. Het College adviseert op die voortbouwende beslissing diezelfde bevoegdheidsregels van toepassing te laten zijn.

Voor de algemene bevoegdheidstoedeling bij rechterlijke beslissingen inzake de tenuitvoerlegging, zoals neergelegd in het eerste lid van artikel 6:6:1 Sv, geldt op hoofdlijnen hetzelfde. Het thans geldende uitgangspunt dat het gerecht dat in eerste aanleg van de zaak heeft kennisgenomen ook oordeelt over de tenuitvoerlegging wordt onderschreven. Daarnaast wordt voorgesteld om ook het gerecht in het arrondissement waar de veroordeelde op grond van een vrijheidsbenemende straf of maatregel verblijft bevoegd te verklaren. In de memorie van toelichting (blz. 82) wordt daarover opgemerkt dat bij het maken van de keuze door het openbaar ministerie ook de wens van de veroordeelde zelf zal worden betrokken alsmede de praktische haalbaarheid voor de reclassering. Dit acht het College onwenselijk. Het leidt in voorkomende gevallen tot extra administratieve lasten doordat zowel bij het openbaar ministerie als de gerechten dossiers — al dan niet elektronisch — moeten worden overgedragen, alsmede de eventueel aanvullende informatie over de verhouding tot bijvoorbeeld slachtoffers. Die kennis is aanwezig bij het lokale parket en het daar gevestigde slachtofferloket verzorgt de contacten met de slachtoffers. Verder is te voorzien is dat met enige regelmaat discussie zal ontstaan over het gerecht waar de vordering moet worden aangebracht. Ook komt het regelmatig voor dat de plaats waar de veroordeelde in detentie verblijft wordt gewijzigd. Het is dan ook van groot belang dat enkel het gerecht dat in feitelijke instantie over de zaak heeft geoordeeld en waar

de zaak dus reeds bekend is, te laten oordelen over de tenuitvoerlegging. Op grond van deze overwegingen adviseert het College de nieuwe bevoegdheidsbepaling in het eerste lid aanhef en onder b van artikel 6:6:1 Sv te laten vervallen.

Het College constateert dat het huidige tweede lid van artikel 15e Sv, inhoudende dat de veroordeelde niet voorwaardelijk in vrijheid wordt gesteld hangende de beslissing van de rechtbank over uitstel of het achterwege blijven van voorwaardelijke invrijheidstelling, ten onrechte niet in het voorliggende wetvoorstel is gehandhaafd. Het College neemt aan dat hier sprake is van omissie en adviseert om de betreffende bepaling alsnog in het wetsvoorstel op te nemen.

Toezicht op de naleving van voorwaarden

Op grond van artikel 6:1:10 Sv wordt de bevoegdheid tot het vorderen van gegevens, bijvoorbeeld om een verdachte te kunnen traceren, ten behoeve van de tenuitvoerlegging exclusief toegekend aan de Minister. Het huidige artikel 572a Sv kent deze bevoegdheid toe aan de officier van justitie. Gelet op het feit dat het openbaar ministerie de in artikel 6:1:9 Sv genoemde taken en verantwoordelijkheden op het terrein van de tenuitvoerlegging behoudt, is het van belang deze bevoegdheid ook voor het openbaar ministerie te handhaven. Het College adviseert het wetsontwerp in die zin aan te passen.

TBS

Opgemerkt wordt dat in de memorie van toelichting op meerdere plaatsen de tbs met voorwaarden en de tbs waarvan het bevel tot verpleging voorwaardelijk is beëindigd geschaard worden onder de vrijheidsbenemende straffen maatregelen. Gelet op het karakter van beide dienen deze echter te worden aangemerkt als vrijheidsbeperkende maatregelen.

Het conceptwetsvoorstel bevat verschillende bepalingen over voorwaardelijke modaliteiten van straffen en maatregelen. In een aantal gevallen, zoals in het eerste lid van artikel 6:6:11 Sv ontbreekt in de opsomming de voorwaardelijke beëindiging van het bevel tot verpleging. In overweging wordt gegeven het voorstel op dit punt te bezien en waar nodig aan te vullen. Er wordt tevens op gewezen dat de thans in artikel 38j Sr opgenomen voorwaardelijke beëindiging van de *verpleging* niet een voorwaardelijke beëindiging van de tbs-maatregel zelf inhoudt. Het eerste lid, sub a onder 2 van artikel 6:1:9 Sv, waarin de verantwoordelijkheid van het openbaar ministerie voor het toezicht op de naleving van voorwaarden is vastgelegd, heeft in dat opzicht aanvulling. Door de huidige formulering valt het toezicht op de naleving van voorwaarden bij voorwaardelijke beëindiging van het bevel tot verpleging niet

onder de werking van die bepaling.

Blijkens de memorie van toelichting is 38f Sr is omgezet naar artikel 6:1:19 Sv zonder inhoudelijke wijzigingen. In deze bepaling zijn echter niet de gevallen benoemd waarin de termijn van de voorwaardelijke beëindiging onderbroken wordt. Daardoor zal de TBS-termijn doorlopen als een tbs-gestelde tijdens de voorwaardelijke beëindiging in voorlopige hechtenis wordt genomen. Deze leemte in de wet is ook in de jurisprudentie al benoemd: LJN: BU7382. Het College adviseert om artikel 6:1:19 Sv op dit punt aan te passen.

In artikel 6:3:14 is, voor het geval een voorwaarde, maatregel of aanwijzing als bedoeld in artikel 6:1:9 niet wordt nageleefd, de bevoegdheid tot aanhouding van de veroordeelde geregeld. Deze bevoegdheid strekt zich echter niet uit tot het geval bedoeld in het huidige artikel 509jbis Sv, dat ziet op de crisisopname. In de praktijk is gebleken dat dringend behoefte bestaat om ook in die gevallen te beschikken over de bevoegdheid tot aanhouding, waarmee acuut gevaar kan worden afgewend. Het College adviseert dan ook voor die gevallen de aanhoudingsbevoegdheid in de wet op te nemen.

In de artikelen 6:6:11 e.v. is de regeling opgenomen voor het door de rechter nemen van beslissingen over de ter beschikkingstelling in het belang van de veiligheid en bij niet-naleving van gestelde voorwaarden. De betreffende bepalingen zien op verschillende beslissingen. Zo is de beslissing over het verlengen van TBS van een andere orde dan de beslissing tot het wijzigen, aanvullen of opheffen van voorwaarden. Het College merkt op dat de samenvoeging in een beperkt aantal artikelen, met een zeer groot aantal artikelleden, de overzichtelijkheid niet ten goede komt en adviseert dit onderdeel te herzien. Daarmee kan worden bereikt dat enerzijds de stroomlijning onverkort plaatsvindt en anderzijds in de te onderscheiden gevallen helder is welke beslissingen kunnen worden genomen en welke termijnen van toepassing zijn.

Strafrechtelijk executieonderzoek en ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel

De regeling van het strafrechtelijk executieonderzoek (SEO) in huidige artikelen 577ba tot en met 577bg Sv is in het conceptwetsvoorstel ongewijzigd overgenomen in de artikelen 6:4:10 tot en met 6:4:18. Hoewel de regeling pas kort van kracht is heeft de praktijk uitgewezen dat een aantal kleinere aanpassingen wenselijk is.

Zo is in het huidige stelsel een (tijdelijke) onderbreking van het SEO niet mogelijk. De maximumtermijn vanaf het moment van aanvang is 2 jaar. Er kunnen zich echter omstandigheden voordoen, zoals de afhankelijkheid van onderzoek in het buitenland maar ook het in eerste instantie ontbreken van concrete aanknopingspunten, die onderbreking dan wel het tijdelijk stopzetten van het onderzoek noodzakelijk maken.

Onder die omstandigheden is het hervatten of opnieuw starten van het SEO wenselijk en gerechtvaardigd bijvoorbeeld op grond van nieuwe feiten en omstandigheden op enig moment tijdens de tenuitvoerleggingstermijn. Geadviseerd wordt om uitdrukkelijk de mogelijkheid tot onderbreking of opschorting, alsmede hervatting van het SEO in de wet op te nemen.

De bevoegdheden tijdens het SEO staan in het teken van het traceren van vermogensbestanddelen. Tot die bevoegdheden behoort echter niet het betreden van woningen en besloten plaatsen ter vaststelling en eventuele inbeslagneming van vermogensbestanddelen. Er kunnen sterke aanwijzingen zijn die een onderzoek op die plaatsen met als doel het traceren van vermogensbestanddelen rechtvaardigt. Het verdient aanbeveling dat deze bevoegdheid - uiteraard met de nodige waarborgen met de gebruikelijke betrokkenheid van de rechter-commissaris en de officier van justitie - in artikel 6:4:12 Sv worden opgenomen. Hetzelfde geldt voor het ontbreken van de bevoegdheid tot inbeslagneming teneinde onderzoek in een geautomatiseerd werk te doen. Ook langs die weg kunnen vermogensbestanddelen getraceerd worden. Daarnaast kent de SEO-regeling in het zevende lid van artikel 6:4:12 Sv nu de bevoegdheid voor opsporingsambtenaren om te bevriezen in afwachting van de komst van een deurwaarder. Deze bevoegdheid is in de praktijk effectief gebleken bij het veilig stellen van voor verhaal vatbare voorwerpen. Gebleken is echter dat behoefte bestaat om die bevoegdheid in elke ontnemingszaak te kunnen toepassen, dus ook wanneer er geen SEO is ingesteld. Het College adviseert die bevroeringsbevoegdheid buiten het SEO een plaats in het wetsvoorstel te geven.

In de memorie van toelichting worden op pagina 22 overwegingen gewijd aan de afstemming tussen openbaar ministerie en CJIB bij de tenuitvoerlegging van ontnemingsvorderingen. Het College onderschrijft uitdrukkelijk dat die afstemming plaats dient te vinden in de gevallen waarin het openbaar ministerie actief betrokken is bij de inning van het te ontnemen voordeel. Dat kan aan de orde zijn als een strafrechtelijk executieonderzoek wordt gevorderd, maar ook als een dergelijke vordering niet wordt gedaan. In beide gevallen is optimale afstemming met het oog op een effectieve executiestrategie noodzakelijk. Hoewel die afstemming zeker betrekking heeft op de in de toelichting bedoelde 'gevallen' waarin maatwerk is vereist, strekt die samenwerking in breder perspectief tot optimalisering van de beschikbare executie-instrumenten ten dienste van effectuering van opgelegde ontnemingsmaatregelen. Het College adviseert om deze verduidelijking in de memorie van toelichting op te nemen.

Tenuitvoerlegging schadevergoedingsmaatregel

In het wetsvoorstel is in de eerste afdeling van Titel 4 van Boek 6 de bestaande regeling voor de tenuitvoerlegging van de schadevergoedingsmaatregel overgenomen.

- Daarbij is de inning van de schadevergoedingsmaatregel op één lijn gesteld met de geldboete. Het College merkt op dat de schadevergoedingsmaatregel sterke gelijkenis

vertoond met de maatregel tot ontneming van het wederrechtelijk verkregen voordeel. De inning van die maatregel is ondergebracht in de artikelen 6:6:26 e.v. Sv. Die gelijkenis komt o.m. tot uitdrukking in de omstandigheid dat de verschuldigdheid tot betaling in beide gevallen blijft bestaan in de fase van tenuitvoerlegging zolang het verschuldigde bedrag niet geheel is voldaan, in het geval van de ontnemingsmaatregel na gijzeling en in het geval de schadevergoedingsmaatregel na toepassing van vervangende hechtenis op grond van artikel 36f Sr.

Gelet op de sterke gelijkenis tussen beide maatregelen adviseert het College om de regeling tot inning van de ontnemingsmaatregel van overeenkomstige toepassing te laten zijn op de schadevergoedingsmaatregel. Langs die weg kan ook het dwangmiddel gijzeling worden ingezet bij de inning van de schadevergoedingsmaatregel, hetgeen enerzijds de effectiviteit van de inning bevordert, terwijl anderzijds het stelsel wordt vereenvoudigd.

De tenuitvoerleggingstermijn (executieverjaring)

In de artikelen 6:1:21 en 6:1:22 Sv is de thans geldende regeling van de executieverjaring in artikel 76a Sv opgenomen. De term 'executieverjaring' is vervangen door de term 'tenuitvoerleggingstermijn'.

Het derde lid van artikel 6:1:22 Sv bepaalt onder meer dat de tenuitvoerleggingstermijn niet loopt als de veroordeelde rechtens zijn vrijheid is ontnomen. In de memorie van toelichting bij het betreffende artikel wordt opgemerkt dat deze opschorting gaat gelden voor alle ten uitvoer te leggen straffen en maatregelen, waarbij de geldboete en de schadevergoedingsmaatregel uitdrukkelijk worden benoemd. Door de verandering van terminologie en de tekst van de toelichting wordt nu de indruk gewekt dat - daar waar wellicht enkel bedoeld is om de executietermijn te verlengen met de tijd dat de veroordeelde rechtens van zijn vrijheid is beroofd - tijdens de detentieperiode de tenuitvoerlegging zelf moet worden opgeschort. Het College veronderstelt dat dit niet de bedoeling van de onderhavige verjarings- en opschortingsregeling is.

Tenuitvoerlegging op vermogensbestanddelen, o.m. voor het innen van de schadevergoeding die aan het slachtoffer moet worden voldaan, kan ook als de veroordeelde gedetineerd is immers gewoon plaatsvinden. Ook praktisch is in die fase betaling en verhaal mogelijk. Om misverstanden te voorkomen meent het College dat een nadere toelichting op dit punt wenselijk is.

In het vierde lid van artikel 6:1:22 Sv is een afzonderlijke verlenging van de tenuitvoerleggingstermijn opgenomen voor het geval dat bij een opgelegde geldboete betaling in termijnen wordt toegestaan. Hiermee wordt voorkomen dat de tenuitvoerleggingstermijn verstrijkt voordat volledige betaling heeft plaatsgevonden, hetgeen een verbetering is ten opzichte van de huidige regeling.

Gratie

Het College heeft met instemming kennisgenomen van de praktische wijze waarop in het nieuwe artikel 6:1:12 Sv invulling wordt gegeven aan de bestaande behoefte om in voorkomende gevallen de tenuitvoerlegging te staken van beslissingen die niet onder de gratieregeling vallen, zoals geldboetevonnissen onder de € 340.

Het College merkt daarbij op dat de voorgestelde formulering van het eerste lid van dat artikel met zich meebrengt dat voldaan moet zijn aan de voorwaarde dat sprake is van onbillijkheid van overwegende aard zonder dat *daarmee* een redelijk doel wordt gediend. Deze formulering veroorzaakt een onbedoelde beperking van de betreffende hardheidsclausule. In dit geval zou ook gekozen kunnen worden voor dezelfde formulering als in het conceptwetsvoorstel onder D bij het nieuwe vierde lid van artikel 22 van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften. Daarin wordt bepaald dat de officier van justitie de inning van een opgelegde administratieve sanctie kan laten eindigen, indien hij van oordeel is dat met de voortzetting daarvan geen redelijk doel wordt gediend.

Stroomlijnen betekenisvoorschriften

In het wetsvoorstel worden de betekenisvoorschriften overgeheveld van de artikelen 585 e.v. Sv naar de nieuwe afdeling "Kennisgeving van gerechtelijke mededelingen". Daarnaast zijn op onderdelen wijzigingen doorgevoerd. Het College acht de aan die verplaatsing ten grondslag liggende argumenten juist, evenals het handhaven van de verantwoordelijkheid van het openbaar ministerie voor de kennisgevingen.

Het College stelt echter voorop dat het aanbeveling verdient om de betekenisvoorschriften fundamenteel te herzien. De betekenisvoorschriften stammen uit een tijd dat moderne communicatievoorzieningen niet voorhanden waren. De tijden zijn veranderd. Vrijwel iedere burger beschikt over verschillende communicatiemiddelen en is langs elektronische weg goed bereikbaar, ongeacht de feitelijke woon- of verblijfplaats. Dat maakt dat ervan uit kan worden gegaan dat het de eigen verantwoordelijkheid van de burger is om ervoor te zorgen dat hij bereikbaar is. het oordeel van het College tot verdergaande modernisering van de betekenisvoorschriften.

Ten aanzien van het voorliggende voorstel merkt het College het volgende op. Betekening langs elektronische weg wordt wettelijk mogelijk gemaakt. Daartoe wordt naast wijziging van het nieuwe artikel 36b Sv (thans art. 585 Sv) een nieuw derde lid aan artikel 27a Sv toegevoegd. In de memorie van toelichting is aangegeven op welke wijze - o.m. met Digid - voldoende waarborgen worden ingebouwd om met voldoende mate van zekerheid aan te nemen dat de kennisgeving de verdachte ook daadwerkelijk bereikt en dat die wijze van kennisgeving dan ook als betekening in

persoon geldt. Het College kan zich hierin vinden maar merkt wel op dat de uitwerking in artikel 36f Sv verbetering behoeft. In het tweede lid van dat artikel wordt immers bepaald dat een elektronische overdracht geldt als betekening in persoon *als degene die voor wie de gerechtelijke mededeling bestemd is, zich met een elektronische handtekening toegang verschaft tot de elektronische voorziening, bedoeld in artikel 36d, tweede lid*. Het College merkt op dat noch door het openbaar ministerie, noch door de rechter gecontroleerd kan worden of degene voor wie de mededeling bestemd is zich daadwerkelijk zelf de toegang heeft verschaft tot de elektronische voorziening en langs die weg kennis heeft genomen van de gerechtelijke mededeling. Het verschaffen van de toegang kan en zal in de praktijk ook door een al dan niet uitdrukkelijk gemachtigde kunnen plaatsvinden, bijvoorbeeld door de partner. Ook het nieuwe artikel 36i, eerste lid, aanhef en onder f Sv gaat er vanuit dat de langs elektronische weg vastgesteld kan worden dat *de persoon voor wie de gerechtelijke mededeling is bestemd, de mededeling heeft ingezien of opgehaald*. Naar analogie van de fysieke betekening aan een huisgenoot overeenkomstig het bepaalde in artikel 36e, tweede lid, aanhef en onder a Sv (thans 588 Sv) kan in het tweede lid van artikel 36 Sv worden volstaan met de bepaling dat betekening door elektronische overdracht als betekening in persoon geldt, indien met een elektronische handtekening toegang is verschaft tot de bedoelde elektronische voorziening.

Het College merkt tevens op dat het wetsvoorstel niet de mogelijkheid biedt om bij rechtspersonen betekening door middel van elektronische overdracht te laten plaatsvinden. Anders dan bij artikel 36b Sv voor natuurlijke personen noemt artikel 36j Sv die mogelijkheid voor rechtspersonen niet. Verwacht mag worden dat ook bedrijven in de toekomst langs elektronische weg kennis kunnen (en willen) nemen van gerechtelijke mededelingen. De reeds in gang gezette ontwikkeling naar een nieuw stelsel voor elektronische identiteit - het iED-stelsel - sluit daarop aan. Het College adviseert derhalve om in artikel 36j Sv de mogelijkheid van betekening van gerechtelijke mededelingen door elektronische overdracht aan rechtspersonen uitdrukkelijk mogelijk te maken.

Nieuw is in artikel 36e Sv de mogelijkheid gerechtelijke mededelingen uit te reiken aan de raadsman van verdachte en aan de werkgever. In hoofdstuk 6.5 van de memorie van toelichting wordt hier uitgebreid op ingegaan.

Het College merkt op dat het stelsel van betekeningen, bij personen die geen bekende feitelijke woon- of verblijfplaats en ook geen GBA-adres hebben, wordt uitgebreid met twee nieuwe alternatieve mogelijkheden. Het College verwacht dat de nieuwe mogelijkheid om rechtsgeldig te kunnen betekenen aan de raadsman in de praktijk tot meer betekeningen in persoon zal leiden met de in de memorie van toelichting beschreven positieve gevolgen. Bij betekening aan de feitelijke werkgever is dat positieve gevolg minder duidelijk. Voorzienbaar is dat al snel discussie ontstaat over de vraag of de arbeidsverhouding nog wel bestaat en of de werkgever redelijkerwijs het stuk aan de geadresseerde kan doen toekomen. Onduidelijk is hoe de rechter dat kan vaststellen. Daarnaast wordt door degene die als feitelijk werkgever wordt aangemerkt

kennisgenomen van het feit dat aan de geadresseerde een gerechtelijk schrijven is verzonden. Dat lijkt uit het oogpunt van bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de geadresseerde minder gewenst, terwijl de kans dat langs die weg de geadresseerde wordt bereikt zeer klein is. Op de werkgever rust ook niet de (inspannings)verplichting om dat stuk ook daadwerkelijk te overhandigen aan de geadresseerde. Overigens is het in de praktijk ook vrijwel onmogelijk na te gaan welke inspanningen de werkgever daartoe heeft verricht. De verplichting om het betekende gerechtelijk schrijven onverwijld aan de geadresseerde te doen toekomen rust op grond van artikel 36e, lid 2, aanhef en onder a Sv wel op de raadsman. Het nieuw voorgestelde artikel 187a Sr richt zich enkel op de raadsman die opzettelijk nalaat een gerechtelijke mededeling onverwijld aan zijn cliënt te doen toekomen. Dat opzettelijk nalaten is als misdrijf strafbaar gesteld. Het College acht deze strafbaarstelling onnodig en ook onwenselijk gelet op de positie en verantwoordelijkheden van de raadsman en adviseert het voorgestelde artikel 187a Sr te laten vervallen.

In het licht van het voorgaande wijst het College er op dat de huidige regeling van artikel 588a Sv, dat bepaalt in welke gevallen en naar welk adres een afschrift van de dagvaarding of kennisgeving moet worden verzonden, onverkort gehandhaafd wordt in het nieuwe artikel 36g Sv. In de praktijk leidt dit voorschrift tot het verzenden van afschriften naar verschillende adressen teneinde te voorkomen dat zaken moeten worden aangehouden op grond van het bepaalde in het derde lid van artikel 36n Sv (art 590 Sv) Dat is met name het geval als uit het overzicht van de gemeenschappelijke basisadministratie (GBA) blijkt dat de verdachte na het eerste verhoor een- of meermalen van adres is veranderd. Gelet op het voorgaande stelt het College voor om artikel 36g Sv aldus aan te passen dat een afschrift van de dagvaarding of oproeping van de verdachte om op de terechtzitting of de nadere terechtzitting te verschijnen niet hoeft te worden toegezonden naar het laatste door verdachte opgegeven adres, indien nadien een ander GBA-adres voor verdachte is geregistreerd. Daardoor kan in die gevallen worden volstaan met toezending aan het laatste GBA-adres en wordt het verzenden van afschriften naar adressen waar de verdachte hoogstwaarschijnlijk toch niet verblijft tot een minimum beperkt.

Uitvoeringstoets en kosten

Hoewel het een gedegen wetsvoorstel betreft, kunnen nu nog niet op alle onderdelen de volledige effecten op de uitvoeringspraktijk worden voorzien. Zeker is in ieder geval dat de consequenties op het gebied van bedrijfsvoering en ICT-voorzieningen voor het OM en de betrokken ketenpartners verstrekkend zijn. Dat geldt zowel voor het aanpassen van de werkwijze als van de systemen. Er zijn inmiddels voorzieningen getroffen om de overgang en overdracht van bevoegdheden goed te laten verlopen, maar het is ook duidelijk dat het een omvangrijke operatie gaat worden, waarbij voldoende tijd zal moeten worden genomen om de werkprocessen bij de verschillende

instanties en in de keten aan te passen en goed op elkaar te laten aansluiten. De ICT-voorzieningen zijn randvoorwaardelijk en zullen moeten worden aangepast en uitgebreid getest voorafgaand aan de inwerkingtreding van de nieuwe bevoegdheidsverdeling. Er wordt ook op gewezen dat naast het concept wetsvoorstel USB nog zestien andere wetsvoorstellen in voorbereiding zijn die een samenloop hebben met USB. Voorbeelden hiervan zijn 'Dadelijk uitvoerbare gevangenisstraffen', 'Adolescentenstrafrecht' en de aanpassing van de Jeugdwet (programma 'Stelherzienting Jeugd'). Deze voorstellen bevinden zich in verschillende stadia van het wetgevingsproces en zullen van invloed zijn op de implementatie. Voor een beheerste invoering acht het College het van groot belang dat gedurende de gehele fase van implementatie goed overleg met alle betrokken ketenpartners zal plaats vinden en dat het tijdstip van invoering in goed overleg wordt vastgesteld. Voor de uitvoering van het programma zijn inmiddels door het departement middelen beschikbaar gesteld en het College gaat er van uit dat die voor een goede uitvoering van dit grote programma noodzakelijke middelen beschikbaar blijven tot het moment dat de implementatie volledig is afgerond.

Hoogachtend
Het College van procureurs-generaal

H.J. Bolhaar



Wetstechnische opmerkingen USBArt. 538 Sv

Het voorgestelde artikel 538 ziet op de gevallen waarin de rechter kan beslissen schadevergoeding toe te kennen voor de schade die is geleden tgv de ondergane vrijheidsbeneming, indien de vordering tot (voorlopige) tenuitvoerlegging niet wordt toegewezen. Door de huidige formulering is niet duidelijk op welke vrijheidsbeneming dit ziet, nu immers de vordering tot vrijheidsbeneming niet wordt toegewezen.

Art. 6:1:9

Het toezicht op de naleving van maatregelen en gedragsaanwijzingen betreft niet alleen veroordeelden maar ook degenen aan wie een strafbeschikking is opgelegd. Aanpassing van de verschillende onderdelen van deze bepaling en de memorie van toelichting is noodzakelijk omdat het openbaar ministerie ook voor dit toezicht verantwoordelijk is.

Art. 6:1:17

In de toelichting op dit artikel wordt opgemerkt dat het AICE, als centraal administratiepunt voor de tenuitvoerlegging, de termijn van de proeftijd eenduidig zal bepalen. De formulering is ongelukkig, omdat de indruk wordt gewekt dat het AICE zelf de duur van de proeftijd kan bepalen. Het gaat hier enkel om het administratief berekenen van de juiste duur van de proeftijd, die niet loopt gedurende de tijd dat de verdachte rechtens van zijn vrijheid is beroofd.

Art. 6:2:5 lid 5

Het van overeenkomstige toepassing verklaren van deze bepaling op de voorwaardelijke invrijheidstelling behoort te worden geplaatst in de tweede afdeling van Titel 2 inhoudende de regeling van de voorwaardelijke invrijheidstelling.

Art. 6:2:19, lid 3

De TBS met bevel tot verpleging door de minister beëindigd worden onder de voorwaarde dat de vreemdeling "niet naar Nederland terugkeert". Deze formulering kan een probleem vormen als uitzetting van de vreemdeling mislukt na een onherroepelijke beslissing tot beëindiging van de TBS. De vreemdeling keert dan immers niet terug naar Nederland, omdat het land niet is verlaten. Met de formulering "Nederland verlaat en niet naar Nederland terugkeert" wordt dit probleem ondervangen.

Art. 6:3:7, lid 1

Niet is vermeld met welke termijn de proeftijd van een gedragsaanwijzing kan worden verlengd.

Art. 6:3:7, lid 2

Deze bepaling ziet op ontneming van het wederrechtelijk verkregen voordeel en daarbij hoort verwijzing naar het derde lid van artikel 257a en niet naar het tweede lid.

Art. 6:3:14, lid 3

In de laatste volzin van deze bepaling is geformuleerd welke acties het openbaar ministerie kan ondernemen, nadat het van de minister informatie heeft ontvangen over de niet-naleving van een voorwaarde, maatregel of aanwijzing. Door de gekozen formulering lijkt sprake te zijn van een limitatieve opsomming waardoor andere acties dan het bevelen van aanhouding en het bij de rechter *vorderen* van (verdere) tenuitvoerlegging zijn uitgesloten. Andere hier niet genoemde wettelijke bevoegdheden zijn bijvoorbeeld het vorderen van de voorlopige tenuitvoerlegging, de schorsing van de voorwaardelijke invrijheidstelling, de voorlopige hervatting van de tbs en de voorlopige verpleging. De bepaling behoeft zodanige aanpassing dat van de wettelijke bevoegdheden van het openbaar ministerie niet onbedoeld beperkt worden.

Art. 6:4:1 e.v.

Deze artikelen hebben mede betrekking op degenen aan wie een strafbeschikking is opgelegd. Aanpassing van deze bepalingen, op gelijke wijze als bij artikel 6:1:9, is noodzakelijk.