



Raad voor de
rechtspraak

De minister voor Rechtsbescherming
drs. S. Dekker
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Afdeling Strategie

bezoekadres
Kneuterdijk 1
2514 EM Den Haag

correspondentieadres
Postbus 90613
2509 LP Den Haag

t (088) 361 00 00
f (088) 361 00 22
www.rechtspraak.nl

datum 26 juni 2019
doorkiesnummer 088-3613317
e-mail wetgeving.rvdr@rechtspraak.nl
onderwerp Advies Besluit houdende regels over de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen (Besluit tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen) en Besluit tot wijziging van diverse besluiten in verband met de herziening van de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen (Invoeringsbesluit herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen)

Geachte heer Dekker,

Bij brief van 26 april 2019, kenmerk 2569809, verzocht u de Raad voor de rechtspraak (de 'Raad') advies uit te brengen inzake een ontwerp van het Besluit houdende regels over de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen (Besluit tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen) (hierna: 'het Besluit USB') en het Besluit tot wijziging van diverse besluiten in verband met de herziening van de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen (Invoeringsbesluit herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen) (hierna: 'het Invoeringsbesluit USB').

DE BESLUITEN

Met de Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen (Stb. 2017, 82, hierna: de Wet USB) is in Boek 6 van het Wetboek van Strafvordering (Sv) een nieuwe wettelijke regeling voor de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen vastgesteld. Doelstellingen daarbij zijn het sneller starten van de tenuitvoerlegging, het daadwerkelijk tenuitvoerleggen van straffen en het goed informeren van alle relevante partners binnen en buiten de strafrechtsketen.

Het Besluit USB strekt ertoe de voor de regeling van de tenuitvoerlegging benodigde nadere regels bij Boek 6 Sv over vrijheidsbenemende, vrijheidsbeperkende en geldelijke sancties, bijkomende straffen en over de strafvorderlijke gratieregeling integraal opnieuw vast te stellen en te bundelen in één besluit. Inhoudelijk is in het Besluit USB ten eerste uitwerking gegeven aan de nieuwe directe verantwoordelijkheid van de Minister voor Rechtsbescherming voor de tenuitvoerlegging. Ten tweede zijn kleine, vooral technische wijzigingen doorgevoerd.

Het Invoeringsbesluit USB voorziet in wijziging van regelingen die niet hun grondslag vinden in de herziene regeling van de tenuitvoerlegging, maar die wel door de Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen worden geraakt. Het Invoeringsbesluit USB strekt er ten eerste toe de taken in de tenuitvoerlegging toe te schrijven aan de minister in plaats van aan zijn uitvoeringsdienst, het CJIB, of aan het openbaar ministerie. Ten tweede worden met het Invoeringsbesluit USB wijzigingen in

datum 26 juni 2019
pagina 2 van 6

inhoud en nummering van artikelen in Sv als gevolg van de Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen doorgevoerd in diverse uitvoeringsregelingen.

Na overleg met de gerechten, adviseert de Raad als volgt.¹

ADVIES

1. Invoeringsbesluit USB

In het huidige artikel 37 Penitentiaire maatregel is bepaald dat in het zogenaamde penitentiair dossier een extract van het vonnis wordt opgenomen. De Raad werpt de vraag op of aanpassing van dit artikel (Artikel XI, Onderdeel C) nodig is in het licht van het nieuwe artikel 6:2:1 Sv, waarin de gronden voor opname in een penitentiaire inrichting zijn opgenomen. Eén van die gronden betreft het veroordelende vonnis of arrest dan wel een uittreksel daarvan.

De Nota van toelichting roept bovendien op dit punt vragen op. Op p. 11 wordt beschreven:

“De verstrekking van het vonnis door het openbaar ministerie en de daaruit volgende opdracht vanuit het AICE vindt voornamelijk langs geautomatiseerde weg plaats. Een extract vonnis wordt niet meer in de vroegere vorm verstrekt. In plaats daarvan zal de opdracht van de minister de gegevens bevatten die DJI nodig heeft om tot uitvoering van de vrijheidsbenemende straf te kunnen overgaan.”

De toelichting op dit onderdeel eindigt met de zin:

“Tot slot merk ik voor de goede orde op dat de wijziging geen gevolgen heeft voor de informatiepositie van gedetineerden, aangezien zij zelf hun (volledige) vonnis krijgen toegezonden.”

Moet een en ander nu zo worden begrepen, dat het (volledige) veroordelende vonnis of arrest in beginsel niet naar de inrichting wordt gestuurd? Zo ja, hoe verhoudt zich dit tot de recent opgemaakte rapportages over het detentieverloop van Michael P., alsmede de beleidsreactie daarop?² De nieuwe regelgeving op het gebied van de privacybescherming dwingt daartoe niet. Artikel 41 van de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming laat de mogelijkheid tot het maken van uitzonderingen. Het verdient aanbeveling om de nota van toelichting op dit punt te verduidelijken.

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 werklust 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.

² Rapportages van de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV) en de Inspectie JenV en Inspectie voor Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) en beleidsreactie (Kamerstukken II 2018-2019, 33 628, nr. 44 met bijlagen).



Raad voor de
rechtspraak

datum 26 juni 2019
pagina 3 van 6

2. Besluit USB

De Raad vraagt aandacht voor de onduidelijke structuur van het Besluit USB. In dit verband wordt bijvoorbeeld verwezen naar hoofdstuk 2 (Vrijheidsbenemende sancties). De eerste Titel (2.1) van dit hoofdstuk betreft meteen de voorwaardelijke invrijheidstelling, hetgeen verwondert. In de daarop volgende Titels 2.2, 2.3 en 2.4 heeft de regeling uitsluitend betrekking op jeugdigen. Titel 2.2 (schorsing van de voorlopige hechtenis) bevat één bepaling, betrekking hebbend op het bevelen van bijzondere voorwaarden bij schorsing van de voorlopige hechtenis, kennelijk ten aanzien van jeugdigen, hetgeen in het opschrift van de Titel niet tot uitdrukking komt. Deze bepaling bevat de tekst van het huidige artikel 27 Besluit tenuitvoerlegging jeugdstrafrecht 1994. De overgenomen regeling van de schorsingsvoorwaarden is in een hoofdstuk “Vrijheidsbenemende sancties” een vreemde eend in de bijt.

Daarnaast en minstens zo belangrijk werpt de Raad de vraag op waarom voorschriften aangaande door de rechter op te leggen voorwaarden worden ondergebracht in een besluit dat ziet op de tenuitvoerlegging van door de rechter – met inachtneming van daarbij geldende voorschriften – reeds genomen beslissingen. In plaats daarvan zouden de bij diverse gelegenheden op te leggen bijzondere voorwaarden (waaronder die bij schorsing van de voorlopige hechtenis) in een afzonderlijke algemene maatregel van bestuur of (bij voorkeur zelfs) in de wet in formele zin (vgl. art. 14c, tweede lid, Wetboek van Strafrecht) kunnen worden vastgelegd.

Met nog een ander voorbeeld wordt geïllustreerd dat de balans tussen het regelen bij wet in formele zin en in lagere regelgeving niet helemaal in evenwicht lijkt te zijn. Uit het Besluit tenuitvoerlegging jeugdstrafrecht 1994 is overgenomen de voorziening dat door de minister de maatregel plaatsing in een inrichting voor jeugdigen te allen tijde kan worden beëindigd (art. 2:10 van het Besluit USB). Deze bevoegdheid van de minister is eveneens geregeld in het negende lid van artikel 77s Sr (en in art. 6:2:22, derde lid, Sv van de Wet USB, maar dat komt met de Invoeringswet USB te vervallen). Daarin wordt nog het advies van de Raad voor de Kinderbescherming vereist, terwijl op grond van het Besluit USB een ambtshalve beschikking mogelijk is, gehoord de directeur van de inrichting. Afgezien van het onwenselijke gevolg dat onduidelijkheid ontstaat omtrent de te volgen procedure, vraagt de Raad aandacht voor de principiële vraag op of de bevoegdheid om een door de rechter opgelegde maatregel te beëindigen wel in een lagere regeling thuishoort.

Een vergelijkbare ontwikkeling doet zich voor bij de in het Besluit USB overgenomen mogelijkheid uit het huidige artikel 77j, vierde lid, Sr (en art. 6:6:28 Sv van de Wet USB, dat met de Invoeringswet USB komt te vervallen) op grond waarvan de rechter de tot jeugddetentie veroordeelde voorwaardelijk in vrijheid kan stellen. Volgens het Besluit USB doet de directeur, die van mening is dat een jeugdige voorwaardelijk in vrijheid zou moeten worden gesteld, daaromtrent een gemotiveerd voorstel aan het openbaar ministerie (art. 2:4 Besluit USB). Uit artikel 2:5 van het Besluit USB volgt dat het openbaar ministerie een beslissing van de rechter tot voorwaardelijke invrijheidstelling van een tot jeugddetentie veroordeelde onverwijld ter kennis brengt van de minister (in de huidige regeling: aan de directeur van de inrichting). Ook hierdoor ontstaat onduidelijkheid.

Het is niet eenvoudig om bij de bepalingen in het Besluit USB de bijbehorende artikelen in Boek 6 Sv te vinden. In het Besluit USB zou kunnen worden aangegeven dat Titel 2.4 (de artikelen 2:8 tot en met 2:22) betrekking heeft op het bepaalde in de artikelen 6:2:22 en 6:6:28 e.v. Sv. Een wettelijke grondslag voor ‘Titel 2.2 Schorsing van de voorlopige hechtenis’ (art. 2:6) lijkt te ontbreken.



Raad voor de
rechtspraak

datum 26 juni 2019
pagina 4 van 6

Tegen de achtergrond van het voorgaande en in het licht van de inleidende alinea van de nota van toelichting – waarin met zoveel woorden wordt gesteld dat het Besluit USB ertoe strekt de voor de regeling van de tenuitvoerlegging benodigde nadere regels integraal opnieuw vast te stellen – wijst de Raad op het belang om het geheel van lagere regelgeving op het terrein van de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen (nog) beter te stroomlijnen, mede in het licht van hetgeen al bij formele wet is geregeld of daarin wellicht regeling verdient.

WERKLAST

Het Besluit en het Invoeringsbesluit leiden naar inschatting van de Raad niet tot substantiële gevolgen voor de werklust of organisatie van de Rechtspraak.

CONCLUSIE

De Raad voor de rechtspraak onderkent het belang van de Besluiten. De Besluiten stuiten in hun huidige vorm echter op een aantal bezwaren. De Raad vraagt u daarom om de Besluiten op de in dit advies genoemde onderdelen te verduidelijken en aan te passen.

TOT SLOT

Indien na het uitbrengen van dit advies het Besluit USB en/of het Invoeringsbesluit USB op belangrijke onderdelen wordt gewijzigd of indien uit nadere uitvoeringsregelgeving belangrijke werklustgevolgen voortvloeien, dan wordt de Raad graag in de gelegenheid gesteld daarover aanvullend te adviseren. Met het oog op de voorbereiding van de gerechten op de invoering van het Besluit USB en het Invoeringsbesluit USB, stelt de Raad er prijs op als hij geïnformeerd wordt over de plaatsing van de definitieve teksten in het *Staatsblad*. Ook eventuele nadere regelgeving volgend op de Besluiten met gevolgen voor de rechtspleging valt binnen het adviesrecht van de Raad. Voor zover van toepassing, ontvangt de Raad graag een adviesaanvraag voor deze nadere regelgeving.

Hoogachtend,

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



Raad voor de
rechtspraak

datum 26 juni 2019
pagina 5 van 6

BIJLAGE: WETSTECHNISCH EN REDACTIONEEL COMMENTAAR

Invoeringsbesluit USB

Besluit administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften

De voorgestelde wijzigingen van het Besluit administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften onder A, B, C, D, E, F, G en H lijken reeds op 1 januari 2018 in werking te zijn getreden.³

Besluit BIBOB, Reglement rijbewijzen en het Uitvoeringsbesluit wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging geldelijke sancties en beslissingen tot confiscatie

De Raad werpt de vraag op hoe de verwijzing in artikel 6, onderdeel a, van het Besluit Bibob naar de Minister voor Rechtsbescherming zich verhoudt tot de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur die spreekt over ‘Onze Minister’. Daarmee wordt – gelet op artikel 1 onder i van die wet – bedoeld: de Minister van Veiligheid en Justitie.⁴ Deze opmerking geldt ook voor de wijziging van het Reglement rijbewijzen en het Uitvoeringsbesluit wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging geldelijke sancties en beslissingen tot confiscatie.

Besluit geluid milieubeheer en het Besluit geluidhinder

In Artikel VI zal bedoeld zijn artikel 1, vijfde lid, onder c van het Besluit geluid milieubeheer te wijzigen. Met de Artikelen VI en VII wordt de verwijzing in de daar bedoelde artikelen naar artikel 37d, eerste lid, Sr vervangen door artikel 6:2:16, eerste lid, Sv. Bedoeld zal zijn te verwijzen naar artikel 6:2:15, eerste lid, Sv.

Besluit USB

Artikel 1:1 Besluit USB

Artikel 1:1 Besluit USB is een definitiebepaling. Hierin wordt voor het begrip ‘inrichting’ een koppeling gelegd met het in de drie Beginselenwetten opgenomen begrip. Inmiddels (per 1 januari 2019) is (onder meer) in artikel 1 van de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden het begrip ‘inrichting’ vervangen door ‘instelling’ (Wet forensische zorg, Stb. 2018, 38).

Artikel 3:2 Besluit USB

Op grond van artikel 3:2, tweede lid, onder a, van het Besluit USB draagt de reclassering of de jeugdreclassering er zorg voor dat het toezicht bij een voorwaardelijke veroordeling aanvangt binnen een termijn van dertig dagen na het ingaan van de proeftijd. In het huidige artikel 23, tweede lid, van het Besluit tenuitvoerlegging jeugdstrafrecht 1994 is bepaald dat de jeugdreclassering of de reclassering die is belast met het toezicht ervoor zorgdraagt dat het toezicht aanvangt binnen een termijn van vijf dagen na het ingaan van de proeftijd. Uit de nota van toelichting volgt weinig anders dan dat de verschillende termijnen uit de verschillende besluiten zijn geüniformeerd. Het is de Raad niet duidelijk waarom voor

³ Met de inwerkingtreding van het Besluit van 4 december 2017 tot wijziging van de bijlage, bedoeld in artikel 2, eerste lid, van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften, het Besluit administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften, het Besluit buitengebruikstelling voertuigen, het Besluit OM-afdoening en het Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens in verband met onder meer de jaarlijkse indexerende van de tarieven (Stb. 2017, 483).

⁴ Te vervangen door ‘de Minister van Justitie en Veiligheid’ met Kamerstukken 2018-2019, 35 152, nr. 2.



Raad voor de
rechtspraak

datum 26 juni 2019
pagina 6 van 6

deze uniformering gekozen is en wat de gevolgen hiervan voor de praktijk kunnen zijn. De Raad geeft in overweging de nota van toelichting op dit punt aan te vullen.

Nota van toelichting

Op pagina 21 onder het kopje “Artikelen 2:4 en 2:5” zal bedoeld zijn te verwijzen naar de “artikelen 2:4 en 2:5” (en niet ook 2:6).

Op pagina 21 onder het kopje “Artikel 2:8” zal bedoeld zijn te verwijzen naar artikel 6:6:32, tweede lid, Sv (Invoeringswet USB).