

Advies Verzamelwet J&V

Dit document bevat de alternatieve tekst van het origineel. Dit document is bedoeld voor mensen met een functionele beperking, zoals slechtzienden en blinden.

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

Datum 9 december 2020

Geachte heer Dekker,

Bij brief van 14 september 2020, verzocht u de Raad voor de rechtspraak (de 'Raad') advies uit te brengen inzake het wetsvoorstel Verzamelwet Justitie en Veiligheid 2020 (het 'Wetsvoorstel').

HET WETSVOORSTEL

Uit de toelichting op dit wetsvoorstel blijkt dat, gelet op de wenselijkheid om kwaliteit van wetgeving te waarborgen, onvolkomenheden in wetgeving - zoals verschrijvingen, taalkundige omissies, foutieve verwijzingen en andere technische gebreken - op periodieke basis in een verzamelwetsvoorstel worden opgenomen.

Het onderhavige wetsvoorstel betreft zo'n verzameling van dergelijke wijzigingen in verschillende wetten op het terrein van Justitie en Veiligheid. Naast deze correcties bevat dit wetsvoorstel een aantal beperkt inhoudelijke wijzigingen die hoofdzakelijk voortvloeien uit recent tot stand gekomen wetgeving of ontwikkelingen in de rechtspraak, dan wel uit toezeggingen die aan de Tweede Kamer zijn gedaan. Voorbeelden hiervan zijn de voorgestelde wijziging van de terminologie omtrent de verklaring van rechtsvermoeden van overlijden in vermissingszaken (artikel I), een verduidelijking omtrent het opleggen van de zelfstandige gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel in terrorismezaken (artikel XX, onderdeel B), de concentratie van beklag in zaken betreffende geweldsaanwending door opsporingsambtenaren (artikel XXI, onderdeel B) en de introductie van de verplichting om in strafzaken bij de Hoge Raad digitaal te procederen (artikel XXI, onderdelen H, I, J, L en M).

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

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



Raad voor de
rechtspraak

ADVIES

Artikel I

Verklaring vaststelling van vermissing

Het voorstel is om de 'verklaring van een rechtsvermoeden van overlijden' te wijzigen in een 'verklaring vaststelling vermissing'. Reden voor de wijziging is dat achterblijvers de term 'rechtsvermoeden van overlijden' te belastend vinden. De wijziging van de terminologie brengt volgens het voorstel geen verandering in de rechtsgevolgen met zich mee.

De Raad wil allereerst opmerken dat het uitspreken van een rechtsvermoeden van overlijden voor de betrokkenen een zeer emotionele stap is in de vermissing van hun naaste. De gehele procedure vereist een lange adem, is zeer formeel van aard en vereist twee uitspraken. Het is echter wel een benodigde stap om tot het, dan uiteindelijk, toch benodigde rechtsgevolg te komen. Namelijk afhandeling van de juridische zaken rondom de vermiste, op grond van het vermoeden dat hij/zij is overleden, zoals het opheffen van bewind, en afwikkeling van een eventuele erfenis (waarbij overigens extra regels gelden voor het geval de vermiste terugkeert).

Zonder af te willen doen aan de gevoelens van de achterblijvers, vraagt de Raad zich af of de bewoording 'verklaring vaststelling vermissing' juridisch de lading wel dekt. Het rechtsgevolg blijft immers hetzelfde: iemand wordt vermoed te zijn overleden. De akte die wordt opgemaakt door de ambtenaar van de burgerlijke stand geldt en blijft gelden als een akte van overlijden. Een vaststelling tot vermissing lijkt in de bewoording niet per se dat rechtsgevolg te hoeven hebben, ook al wordt dat wel zo verwoord in het wetsvoorstel. De vraag is of achterblijvers zich wel zullen realiseren dat een akte vermissing ook wordt gezien als een akte van overlijden.

De Raad vindt het van belang dat de in een wet gebruikte terminologie duidelijk is en de lading dekt van wat wordt bedoeld. De Raad adviseert daarom de terminologie niet te wijzigen. De terminologie 'een verklaring van een rechtsvermoeden van overlijden' sluit beter aan bij de rechtsgevolgen, namelijk dat er, juridisch gezien, van wordt uitgegaan dat iemand is overleden.

Het dictum

Indien de wijziging in terminologie wel wordt doorgezet, vraagt de Raad in verband met de formulering van het dictum aandacht voor de in het wetsvoorstel gebruikte begrippen 'verklaren' en 'vaststellen'. Op grond van de huidige redactie van de wetgeving luidt het dictum: '*verklaart dat sinds rechtsvermoeden van overlijden bestaat van xxx*'. Dat zou, gelet op de voorgestelde wijzigingen van de artikelen 1:413 lid 1 en 1:414 lid 1 van het Burgerlijk Wetboek worden: '*verklaart dat sinds ... de vermissing van xxx is*

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.



Raad voor de
rechtspraak

vastgesteld. De Raad meent dat een beter en duidelijker dictum zou zijn: *'stelt de vermissing van xxx vast vanaf'*. Ook valt het op dat in alle andere artikelen 'verklaren' niet voorkomt en alleen over 'vaststelling van vermissing' wordt gesproken. Ook in de memorie van toelichting komt 'verklaren' niet voor en wordt de term 'vaststelling van vermissing' gehanteerd.

Aanpassing Besluit Burgerlijke stand

De tweede volzin van artikel 63 van het Besluit burgerlijke stand 1994 heeft aanpassing. Deze luidt: *Als dag van overlijden geldt, in het geval van artikel 417, de dag waarop de vermiste vermoed wordt te zijn overleden.'* In lijn met het voorgestelde artikel 1:413 lid 3 zou deze zin dan moeten luiden: *'Als dag van overlijden geldt, in het geval van artikel 417, de dag vanaf welke de vermissing is vastgesteld.'*

Artikel XIII

De Raad wijst erop dat de verhoging van de appelgrens tot € 110,- ertoe zal leiden dat een veelheid aan gedragingen/zaken die nu wel vatbaar zijn voor hoger beroep, dat straks niet meer zullen zijn. Dat geldt bijvoorbeeld voor parkeerboetes en geringe snelheidsovertredingen.² Voor personen onder de 16 jaar, is de kring van gedragingen nog groter, omdat boetes voor hen conform artikel 2 lid 4 Wet administratieve handhaving verkeersvoorschriften gehalveerd worden. Overigens is dit over een aantal jaren mogelijk weer anders, aangezien de boetebedragen met regelmaat worden geïndexeerd.

Artikel XX

Artikel 77a Sr

De Raad is ingenomen met de aandacht voor de onduidelijkheid rond artikel 77a Wetboek van Strafrecht (Sr). Met de voorgestelde wijziging lijkt daarvoor een oplossing te zijn gevonden.

Artikel 77wd Sr

De Raad gaat ervan uit dat de thans geldende regeling inhoudt dat bij de schadevergoedingsmaatregel de duur van de gijzeling moet worden bepaald en daarnaast vervangende jeugddetentie kan worden opgelegd.

Voor zover uit de Memorie van Toelichting bij dit wetsvoorstel zou volgen dat de wetgever meent dat de regeling tot gijzeling reeds onder het huidige recht buiten toepassing is verklaard voor jeugdigen, verwijst de Raad naar de Memorie van Toelichting bij de Reparatielwet USB, waarin staat:

"In artikel 36f, vijfde lid, Sr worden twee correcties doorgevoerd. Allereerst wordt een foutieve verwijzing naar de bepaling over het dwangmiddel gijzeling (artikel 6:4:20 Sv) gecorrigeerd. Voorts wordt de verwijzing naar artikel 77l Sr in ere hersteld. Laatstgenoemde verwijzing is met de Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen per abuis geschrapt. Met het herleven van de verwijzing kan de rechter bij de oplegging van een schadevergoedingsmaatregel in jeugdstrafzaken (weer) bevelen

² Zie voor een overzicht; bijlage 2 bij de Wet administratieve handhaving verkeersvoorschriften; <https://wetten.overheid.nl/BWBR0004581/2020-07-25#Bijlage>



Raad voor de
rechtspraak

dat vervangende jeugddetentie wordt toegepast indien volledige betaling of volledig verhaal uitblijft. Deze mogelijkheid laat onverlet dat de rechter ook altijd de duur van de gijzeling moet bepalen. Dat dwangmiddel kan worden toegepast in geval van een betalingsonwillige veroordeelde (artikel 6:4:20 Sv). Omdat een deel van het oude artikel 77I Sr inmiddels is opgenomen in artikel 6:6:30 Sv, wordt in de gecorrigeerde bepaling naar beide artikelen verwezen.”

In artikel 36f Sr wordt artikel 6:4:20 Sv van overeenkomstige toepassing verklaard ten aanzien van de gijzeling en het vijfde lid van dat artikel bepaalt dat de toepassing van gijzeling de verschuldigdheid niet opheft. Tot 1 januari 2020 gold dat - op grond van artikel 36f lid 8 Sr (oud) - ook ten aanzien van de vervangende jeugddetentie. Dit deel van de bepaling is met de wijziging van 25 juli 2020, waarbij de verwijzing naar artikel 77I lid 2 Sr is hersteld en daarmee de mogelijkheid om vervangende jeugddetentie op te leggen, niet teruggekeerd. De Raad gaat er desalniettemin vanuit dat het hier gaat om een omissie en het geenszins de bedoeling van de wetgever zal zijn om bij toepassing van de vervangende jeugddetentie de betalingsverplichting op te heffen.

Op grond van het thans voorliggende voorstel wordt het derhalve weer mogelijk om (uitsluitend) vervangende jeugddetentie op te leggen bij het niet voldoen aan de schadevergoedingsmaatregel.

Een bezwaar tegen dit voorstel en daarmee ook tegen de bepaling zoals die gold vóór 1 januari 2020 is dat de term 'vervangende jeugddetentie' misleidend is, omdat deze niets vervangt. Immers, de betalingsverplichting vervalt niet door het ondergaan van de vervangende jeugddetentie.

Bovendien, en dat is een tweede bezwaar, is er geen bepaling die erop ziet dat bij de tenuitvoerlegging van de vervangende jeugddetentie rekening moet worden gehouden met de betalings(on)mogelijkheden van de verdachte. De bepaling van artikel 6:4:20 Sv is niet van toepassing op vervangende jeugddetentie, maar slechts op gijzeling.

Op deze plaats wordt benadrukt dat het hier gaat om een kwetsbare groep veroordeelden, nog minderjarigen of (inmiddels) meerderjarige veroordeelden, maar allen bestraft met toepassing van het jeugdstrafrecht.

Een voordeel van het schrappen van de bepalingen met betrekking tot gijzeling en het herstellen van de (enkele) mogelijkheid om vervangende jeugddetentie op te leggen is dat de 'kan-bepaling' terugkeert. Op grond van artikel 77I Sr *kan* de rechter immers vervangende jeugddetentie opleggen, maar is daartoe niet verplicht. Een ander voordeel van de vervangende jeugddetentie is dat deze op grond van artikel 8 Beginselenwet justitiële jeugdinrichting, in tegenstelling tot de gijzeling, ook na de achttiende verjaardag van de veroordeelde in een justitiële jeugdinrichting ten uitvoer kan worden gelegd.

Een laatste opmerking betreffende het voorgestelde artikel 77wd Sr ziet op het eerste lid waarin wordt bepaald dat artikel 6:6:25 Sv niet van toepassing is. Onduidelijk is waarom dit is opgemerkt, nu artikel 6:6:25 Sv enkel ziet op de bij strafbeschikking opgelegde geldboete en de ontnemingsmaatregel.



Raad voor de
rechtspraak

Artikel 77wc Sr

Voor de ontnemingsmaatregel geldt sinds 1 januari 2020 dat ook in het jeugdstrafrecht - op grond van artikel 36e lid 11 Sr - de rechter bij oplegging van de maatregel de duur bepaalt van de gijzeling die kan worden gevorderd. Het verschil met de schadevergoedingsmaatregel is dat de officier van justitie op grond van artikel 6:6:25 Sv een vordering moet indienen bij de rechter om de gijzeling te kunnen toepassen. Het voordeel hiervan is dat er een rechterlijke toets is ten aanzien van de tenuitvoerlegging. Hier kan dus rekening gehouden worden met onder meer de betalings(on)mogelijkheden van de veroordeelde. Een bezwaar tegen deze huidige regeling is dat niet is bepaald dat de kinderrechter in deze zaken bevoegd is. Een ander bezwaar is dat ook in deze gevallen gijzeling niet ten uitvoer kan worden gelegd in een justitiële jeugdinrichting wanneer de veroordeelde achttien jaar of ouder is.

Thans wordt voorgesteld om ook ten aanzien van de ontnemingsmaatregel te bepalen dat vervangende jeugddetentie kan worden opgelegd door te verwijzen naar artikel 77l Sr. Ook hier wordt opgemerkt dat het niet de bedoeling lijkt te zijn van de wetgever om te bepalen dat vervangende jeugddetentie de verschuldigdheid tot betaling opheft, maar de voorgestelde tekst lijkt die consequentie wel te hebben. In overweging wordt gegeven de wettekst op dit punt te verhelderen.

Een voordeel van de voorgestelde bepaling is dat de rechter de mogelijkheid heeft om vervangende jeugddetentie op te leggen, maar dat niet verplicht is te doen. Een ander voordeel is dat de vervangende jeugddetentie, in tegenstelling tot gijzeling, in een justitiële jeugdinrichting ten uitvoer kan worden gelegd, ook als de veroordeelde inmiddels meerderjarig is. Deze voordelen wegen echter niet op tegen de nadelen van onderhavig voorstel. Er vindt namelijk géén rechterlijke toets meer plaats op het moment waarop de toepassing van de gijzeling aan de orde is. De officier van justitie hoeft immers geen vordering bij de rechter in te dienen. De consequentie hiervan zal mogelijk zijn dat de rechter bij het opleggen van de maatregel veelal een voorschot zal nemen op de mogelijkheden van de veroordeelde tot betaling en bij de verwachting dat de veroordeelde betalingsonmachtig zal zijn, geen vervangende jeugddetentie zal opleggen, waarmee ook geen stok achter de deur meer bestaat.

Mogelijk alternatief

Uit het bovenstaande volgt dat de huidige regeling verre van ideaal is, maar dat het thans voorliggende voorstel voor wijziging van de artikelen 77wc en 77wd Sr - dat deels ziet op herstel van wetgeving van vóór 1 januari 2020 - dat evenmin is.

In overweging wordt gegeven om de voordelen uit de oude, de huidige en de voorgestelde regeling te combineren, almede zoveel mogelijk aan te sluiten bij het commune strafrecht, met in achtneming van de bijzondere aspecten van het jeugdstrafrecht.

Een zeer wel denkbaar alternatief voor zowel de schadevergoedings- als de ontnemingsmaatregel zou het volgende zijn:

- gijzeling blijft een mogelijk op te leggen pressiemiddel dat dient als stok achter de deur om de veroordeelde te stimuleren tot betaling over te gaan. Gijzeling is geen verwarrende of misleidende term en sluit aan bij het commune strafrecht;



Raad voor de
rechtspraak

- tenuitvoerlegging van gijzeling wordt op grond van de Beginselenwet justitiële jeugdinrichting ook mogelijk in een justitiële jeugdinrichting wanneer de veroordeelde is bestraft met toepassing van het jeugdstrafrecht (tenzij de veroordeelde daarvoor naar het oordeel van de kinderrechter (zie hierna) niet meer in aanmerking komt);
- de officier van justitie dient (bijvoorbeeld op grond van artikel 6:6:25 Sv) een vordering in bij de kinderrechter tot toepassing van de gijzeling. Op die manier wordt gewaarborgd dat de betalings(on)mogelijkheden van de veroordeelde door een gespecialiseerde rechter worden getoetst; eventueel kan gedacht worden aan het aansluiten bij de regeling voor volwassenen die op grond van artikel 6:4:20 lid 3 Sv luidt dat gijzeling niet wordt toegepast indien de veroordeelde aantoonbaar betalingsonmachtig te zijn. Probleem hierbij is wel dat de bal daarmee bij de (minderjarige/ kwetsbare) veroordeelde ligt, voor wie het bovendien complexer is, gelet op de procesonbekwaamheid in geval van minderjarigheid, om een eventuele civiele (kort geding)procedure te voeren.

Addendum

De Raad ontving een voorstel tot wijziging van art. 197a Sr als nazending bij dit wetsvoorstel (een toevoeging bij artikel XX). In het voorgestelde vijfde lid wordt een tijdelijke straf van 21 jaren bepaald. Dat is strijdig met het huidige artikel 10 lid 2 Sr. Mogelijk wordt die bepaling gewijzigd door inwerkingtreding van het Wetsvoorstel tot verhoging van het strafmaximum voor doodslag, maar of en zo ja wanneer dat het geval is, is nog niet duidelijk.

WERKLAST

Het Wetsvoorstel heeft gevolgen voor de werklast van de Rechtspraak. De Raad verwacht een beperkte werklastvermindering. Die vermindering is echter niet substantieel.

Toelichting

Het Wetsvoorstel verhoogt de drempel om hoger beroep in te kunnen stellen tegen een uitspraak van de kantonrechter gedaan na een beroep tegen een WAHV-sanctie. Dat leidt tot een daling in het aantal zaken bij het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden. Omdat in de praktijk relatief weinig hoger beroep wordt ingesteld tegen uitspraken van de kantonrechter over administratieve sancties van € 110 of lager, verwacht de Raad dat de daling in werklast beperkt is.

Het Wetsvoorstel wijzigt verder artikel 126zo Sv waardoor een machtiging van de RC niet meer nodig is bij het vorderen van bepaalde gegevens. Dat leidt tot een beperkte werklastvermindering voor de RC. Die vermindering is echter niet substantieel.

CONCLUSIE

De Raad voor de rechtspraak onderkent het belang van het Wetsvoorstel. Het Wetsvoorstel stuit in zijn huidige vorm echter op een aantal bezwaren. De Raad vraagt u daarom om het Wetsvoorstel op de in dit advies genoemde onderdelen aan te passen.



Raad voor de
rechtspraak

TOT SLOT

Indien na het uitbrengen van dit advies het Wetsvoorstel op belangrijke onderdelen wordt gewijzigd of indien uit nadere uitvoeringsregelgeving belangrijke werklastgevolgen 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 Wetsvoorstel, stelt de Raad er prijs op als hij geïnformeerd wordt over de indiening van het Wetsvoorstel bij de Tweede en de Eerste Kamer en de plaatsing van de definitieve wetstekst in het *Staatsblad*. Ook eventuele nadere regelgeving volgend op dit Wetsvoorstel 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,

H.C. Naves

Voorzitter Raad voor de rechtspraak