

Aan de Minister voor Rechtsbescherming
De heer drs. S. Dekker

Postbus 20301
2500 EH Den HAAG

Datum : 14 juni 2019
E-mail : adviesrsj@minjenv.nl
Uw kenmerk : 2569809
Ons kenmerk : RSJ/101/3139/2019/DK/TvV
Onderwerp : Advies concept Besluit tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen

Geachte heer Dekker,

De Afdeling advisering van de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (hierna: de RSJ) heeft uw adviesaanvraag d.d. 26 april 2019 ontvangen. De adviesaanvraag heeft betrekking op het concept Besluit tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen en het concept Invoeringsbesluit herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen. In onderstaand advies beperkt de RSJ zich tot enkele opmerkingen bij het concept Besluit tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen.

Samenvatting

De RSJ plaatst in dit advies enkele opmerkingen bij het concept Besluit tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen. Gezien de eerdere advisering over het onderliggende wetsvoorstel en het merendeels technische karakter van dit Besluit is volstaan met een beperkte reactie met als hoofdpunten:

- In geval van belangrijke of complexe uitvoeringsaspecten adviseert de RSJ nadere uitwerking te regelen bij AMvB in plaats van bij ministeriële regeling.
- Met betrekking tot de bijzondere voorwaarden bij schorsing van de voorlopige hechtenis van jeugdigen adviseert de RSJ om de voorwaarden vast te leggen in de wet in plaats van in artikel 2.6 van het Besluit.
- Met betrekking tot de gratie (artikel 5.5 van het Besluit) constateert de RSJ dat de PIJ-maatregel voor jeugdigen nog steeds is uitgesloten van voor gratie vatbare maatregelen, en adviseert dat te heroverwegen bij eventuele toekomstige aanpassingen van het Wetboek van Strafvordering.

1. Inleiding

De Besluiten zien op de uitvoering van de Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen (Wet USB) en op uitvoeringsregelingen die door deze wet worden geraakt maar hierin niet hun grondslag vinden. Over de Wet USB heeft de RSJ in 2014 geadviseerd.¹ Ten aanzien van de belangrijkste inhoudelijke verandering in dat wetsvoorstel, te weten de verschuiving van verantwoordelijkheden voor de tenuitvoerlegging van het Openbaar Ministerie naar de Minister, was het advies positief.

Over de Invoeringswet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen (Invoeringswet USB) is recent geadviseerd.²

De voorliggende besluiten zien op de noodzakelijke aanpassingen in de uitvoering. Gezien het technische karakter van beide besluiten en de uitgebreide eerdere advisering beperkt de RSJ zich hier tot een korte reactie met betrekking tot het concept Besluit USB. Bij het Invoeringsbesluit USB heeft de RSJ geen opmerkingen.

2. Enkele opmerkingen bij het Besluit USB

Het concept Besluit USB (hierna: het Besluit) behelst voornamelijk de transponering van artikelen uit bestaande besluiten, waarmee de nadere regels bij Boek 6 Sv nu zoveel mogelijk zijn gebundeld in één besluit. Inhoudelijk bevat het Besluit de eerste uitwerking van de verschuiving van verantwoordelijkheid voor de tenuitvoerlegging van het OM naar de Minister voor Rechtsbescherming. Daarnaast is een aantal kleine, technische wijzigingen beoogd.

De RSJ kan zich in grote lijn vinden in de wijze waarop de uitvoering van de wetgeving nader wordt geregeld. Op enkele punten biedt het Besluit aanleiding tot nadere overweging. Deze punten worden hieronder artikelsgewijs genoemd.

Artikel 1.2 – uitwerking nadere regelgeving

Het artikel bevat de grondslag voor de uitwerking van nadere regelgeving over o.a. de volgorde waarin straffen en maatregelen ten uitvoer worden gelegd, de persoonsgerichte invulling van de tenuitvoerlegging en de verwerking van persoonsgegevens. Over deze en andere uitvoeringsaspecten is bepaald dat bij ministeriële regeling nadere regels worden gesteld (artikel 1.2, lid 1), dan wel kunnen worden gesteld (artikel 1.2, lid 2).

Gezien het belang van deze uitvoeringszaken geeft de RSJ in overweging om deze nadere regelgeving niet bij ministeriële regeling uit te werken maar bij AMvB omdat dan bespreking in de ministerraad en advisering door de Raad van State is gewaarborgd, wat vanuit het oogpunt van zorgvuldige besluitvorming en controle te verkiezen is.

¹ Advies wetsvoorstel herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen, 30 januari 2014.

² Advies conceptwetsvoorstel Invoeringswet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen, 29 maart 2019.

Artikel 2.6 – schorsing van voorlopige hechtenis bij jeugdigen³

De bijzondere voorwaarden die de rechter kan verbinden aan een schorsing van de voorlopige hechtenis bij jeugdigen worden opgesomd in artikel 2.6 lid 1. Het is voor de RSJ niet helder waarom deze bijzondere voorwaarden worden opgenomen in het Besluit en niet in het Wetboek van Strafvordering onder titel II van het vierde boek waarin ook de overige bepalingen betreffende strafvordering bij jeugdigen zijn opgenomen (artikel 487 e.v., met name artikel 493 Sv betreffende het opleggen en schorsen van de voorlopige hechtenis). Het vastleggen van de bijzondere voorwaarden bij wet sluit naar het oordeel van de RSJ beter aan bij de systematiek van het Wetboek van Strafrecht waarin ook de bijzondere voorwaarden bij een voorwaardelijke veroordeling voor jeugdigen zijn vastgelegd (artikel 77z). De RSJ adviseert het Besluit hierop aan te passen.

Een andere opmerking bij artikel 2.6 betreft lid 2, luidende: *Een behandeling als bedoeld in het eerste lid, onder a, of de voorwaarde, bedoeld in het eerste lid, onder i, kunnen geheel of gedeeltelijk bestaan uit een vorm van jeugdhulp als bedoeld in artikel 1.1 van de Jeugdwet, indien het college van burgemeester en wethouders een besluit heeft genomen tot het treffen van een voorziening op het gebied van jeugdhulp als bedoeld in artikel 2.3, eerste lid, van de Jeugdwet.*

De RSJ begrijpt dat deze bepaling over de afstemming van een door de rechter op te leggen behandeling of voorwaarde met het college van burgemeester en wethouders samenhangt met de systematiek van de Jeugdwet. Een kanttekening plaatst de RSJ echter bij de formulering *indien het college van burgemeester en wethouders een besluit heeft genomen tot het treffen van een voorziening op het gebied van jeugdhulp als bedoeld in artikel 2.3, eerste lid, van de Jeugdwet*. In deze formulering is het onduidelijk of de keuze van de rechter voor een op te leggen vorm van jeugdhulp afhankelijk is van een besluit van het college van burgemeester en wethouders betreffende het aanbod van die hulp. Dat kan onder invloed van budget- en aanbestedingsperikelen leiden tot een ongewenste inperking van de mogelijk op te leggen jeugdhulp. Uitgaande van het belang van de jeugdige meent de RSJ dat de beslissing van de rechter doorslaggevend dient te zijn waar het gaat om een op te leggen vorm van jeugdhulp en dat in principe alle noodzakelijk geachte vormen van jeugdhulp in principe aangeboden moeten kunnen worden. De RSJ adviseert daarom de formulering van artikel 2.6 op dit punt aan te passen.

Artikel 2.12 – algemene voorwaarden bij voorwaardelijke beëindiging jeugddetentie

Bij de in lid a genoemde algemene voorwaarde is bepaald dat de jeugdige zich gedraagt conform de aanwijzingen van de (jeugd)reclassering 'en alle verlangde inlichtingen zal verschaffen'. Dit laatste is naar het oordeel van de RSJ erg ruim geformuleerd. De RSJ veronderstelt dat het gaat om informatie die relevant is in verband met de aanwijzingen van of afspraken met de reclassering, en adviseert om dit te verhelderen in de nota van

³ De term 'jeugdige' wordt in artikel 1.1 van het Besluit gedefinieerd als 'een persoon ten aanzien van wie recht is gedaan overeenkomstig de artikelen 77g tot en met 77gg van het Wetboek van Strafrecht'.

toelichting.

Tevens adviseert de RSJ om dit artikel over de algemene voorwaarden aan te vullen met een bepaling over het reclasseringstoezicht bij eventueel op te leggen bijzondere voorwaarden (in het concept Besluit nu opgenomen als bijzondere voorwaarde in artikel 2.6 lid 1 onder a). Aangezien bij iedere eventueel op te leggen bijzondere voorwaarde sprake is van toezicht door en begeleiding van de reclassering, acht de Raad het onlogisch om deze rol van de reclassering als een (afzonderlijke) bijzondere voorwaarde te benoemen in plaats van als algemene voorwaarde.

Artikel 2.16 – intrekking of schorsing van de voorwaardelijke beëindiging

In lid 2 is bepaald dat een voorstel tot intrekking van de voorwaardelijke beëindiging (door de reclassering of jeugdreclassering) kan worden gedaan 'indien het belang van de jeugdige dit vordert'.

De RSJ acht deze bepaling erg ruim geformuleerd en is van mening dat bij een voorstel tot intrekken van de voorwaardelijke beëindiging aangegeven dient te worden op welke wijze dat in het belang is van de jeugdige. Ervan uitgaande dat de bepaling op deze wijze is bedoeld, adviseert de RSJ de nota van toelichting op dit punt aan te scherpen.

Artikel 2.23 – nadere regelgeving omtrent 'zelfmeldprocedure'

Deze nieuwe bepaling bevat de grondslag voor het stellen van nadere regels over de zelfmeldprocedure, die bij ministeriële regeling zullen worden uitgewerkt.

Op grond van het belang van deze regelgeving adviseert de RSJ deze regels uit te werken bij AMvB in plaats van bij ministeriële regeling, zodat consultatie van tenminste de Raad van State en bespreking in de ministerraad kunnen bijdragen aan een zorgvuldige belangenafweging. Uiteraard is de RSJ graag bereid om mee te denken over deze uitwerking, bijvoorbeeld in de vorm van een gevraagd advies over het concept van de AMvB.

Art. 5:5 – Gratie

In dit artikel, dat inhoudelijk ongewijzigd is overgenomen uit het Besluit aanvang tenuitvoerlegging straffen en maatregelen, wordt opgesomd welke maatregelen (op grond van artikel 558 lid 3 Sv) voor gratie vatbaar zijn. De RSJ wijst erop dat daarmee de PIJ-maatregel nog steeds is uitgesloten van gratie.

Gezien de potentieel lange duur van de maatregel (tot zeven jaar) en het feit dat het een maatregel voor minderjarigen betreft die (op grond van artikel 37 IVRK) als ultimum remedium heeft te gelden, acht de RSJ dit onwenselijk. Dat geldt temeer daar de tbs-maatregel met dwangverpleging voor volwassenen (met een gemiddelde duur van tegen de acht jaar⁴) wel een voor gratie vatbare maatregel is.

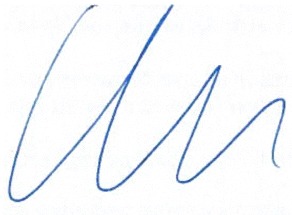
De RSJ signaleert dit probleem maar beseft dat het buiten het bereik valt van dit advies over een uitvoeringsbesluit. Eventuele aanpassing vereist immers een wijziging van het Wetboek van Strafvordering. Binnen de context van dit advies volstaat de RSJ dan ook met de aanbeveling om bij

⁴ DJI in getal 2013-2017, p. 68. Ministerie van Justitie en Veiligheid, augustus 2018

eventuele toekomstige aanpassing van het Wetboek van Strafvordering dit punt te heroverwegen.

Met vriendelijke groet,

Namens de Afdeling advisering van de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming,

A handwritten signature in blue ink, appearing to be 'FL', is centered on the page.

Frederieke Leeflang
Algemeen voorzitter