

De minister van Justitie
D.t.v. mr. drs. J.T.J. Struyker Boudier
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Afdeling Ontwikkeling

bezoekadres
Juliana van Stolberglaan 4
2595 CL Den Haag

correspondentieadres
Postbus 90613
2509 LP Den Haag

t 070 - 361 9723
f 070 - 361 97146
www.rechtspraak.nl

datum 21 juli 2004
onderdeel Ontwikkeling
contactpersoon W.H.J. Stemker Köster
doorkiesnummer 070 - 361 9706
e-mail StemkerKoster.w@rvdr.drp.minjus.nl
kamernummer 2A43
ons kenmerk UIT 4322 / ONTW WSK
uw kenmerk 5278600/04/6
bijlage(n) N.v.t.
onderwerp Conceptwetsvoorstel voorwaardelijke invrijheidstelling

Geachte heer Donner,

Bij brief van 3 mei 2004 verzocht u de Raad voor de rechtspraak (hierna: de Raad) te adviseren inzake een conceptwetsvoorstel inzake een voorgestelde regeling voor de voorwaardelijke invrijheidstelling.

Gehoord de gerechten heeft de Raad de eer u als volgt te berichten.

Inleiding

De Raad past terughoudendheid bij de beantwoording van de rechtspolitieke vraag of het gewenst is de bestaande regeling van een vervroegde invrijheidstelling te vervangen door de voorwaardelijke invrijheidstelling. Het is evenwel publiekelijk bekend¹ dat ook onder het merendeel van de leden van de rechtsprekende macht de opvatting leeft dat de thans bestaande regeling van de vervroegde invrijheidstelling, die er feitelijk op neer komt dat iedere veroordeelde na ommekomst van tweederde van de hem opgelegde gevangenisstraf automatisch in vrijheid wordt gesteld, weinig toegevoegde waarde heeft. Zoals de conceptmemorie van toelichting stelt, kunnen aan de vervroegde invrijheidstelling immers geen voorwaarden worden verbonden, noch is deze – eenmaal toegekend – herroepbaar, zodat de vervroegde invrijheidstelling niet kan worden gehanteerd als een instrument voor gedragsbeïnvloeding ter voorkoming van recidive. Het voorliggende conceptwetsvoorstel beoogt hier een verandering in te brengen door aan de vervroegde invrijheidstelling voorwaarden te verbinden. Als zodanig is het conceptwetsvoorstel een verbetering in vergelijking tot de bestaande situatie. In het verlengde hiervan lijkt de vergroting van de maatschappelijke acceptatie van de voortijdige beëindiging van de invrijheidstelling een belangrijk doel van het wetsvoorstel.

¹ De Raad wijst naar de uitkomsten van de VN-enquête onder rechters, zoals die tijdens de jaarvergadering 2003 van de NVvR werden gepresenteerd.

datum 21 juli 2004
kenmerk UIT 4322 / ONTW WSK
pagina 2 van 7

Algemene opmerkingen

In de kern komt het conceptwetsvoorstel op het volgende neer: veroordeelden worden na ommekomst van tweederde van de opgelegde gevangenisstraf in beginsel² onder voorwaarden in vrijheid gesteld. Bij niet-naleving van de voorwaarden kan de invrijheidstelling worden herroepen. De voorwaarden betreffen in ieder geval de algemene voorwaarde dat de veroordeelde zich voor het einde van de proeftijd niet aan een strafbaar feit zal schuldig maken, terwijl daarnaast bijzondere voorwaarden betreffende het gedrag van de veroordeelde gesteld kunnen worden. De proeftijd is voor wat betreft de algemene voorwaarde gelijk aan de periode waarover voorwaardelijke invrijheidstelling wordt verleend (doch ten minste één jaar) en voor de bijzondere voorwaarden ten hoogste gelijk aan de periode waarover voorwaardelijke invrijheidstelling wordt verleend.

Met betrekking tot de kern van het conceptwetsvoorstel wil de Raad enkele algemene opmerkingen maken.

- (a) Onder paragraaf 4 van de conceptmemorie van toelichting wordt opgemerkt dat het mogelijk is dat de proeftijd van de voorwaardelijke invrijheidstelling parallel loopt aan een eventuele voorwaardelijke veroordeling. In deze periode lopen zowel de algemene, als de eventuele bijzondere voorwaarden van de voorwaardelijke veroordeling en de voorwaardelijke invrijheidstelling gelijk op. De Raad betreurt het dat in het kader van dit conceptwetsvoorstel niet ten gronde wordt ingegaan op de relatie tussen de voorwaardelijke veroordeling en de voorwaardelijke invrijheidstelling. In haar rapport “Vrijheidsbeperking onder voorwaarden” heeft de Commissie Vrijheidsbeperking (hierna: de Commissie Otte) gewezen op de bezwaren die kleven het parallel opgaan van de proeftijd van de voorwaardelijke invrijheidstelling aan de proeftijd verbonden aan de voorwaardelijke veroordeling. Met de Commissie Otte is de Raad van mening dat het daarom de voorkeur verdient de voorwaardelijke veroordeling en de voorwaardelijke invrijheidstelling niet parallel, maar – zoveel mogelijk – complementair vorm te geven in die zin dat voor vrijheidstraffen die deels voorwaardelijk zijn opgelegd, geen voorwaardelijke invrijheidstelling mogelijk is. De rechter heeft immers bij het bepalen van de strafmaat in het vonnis betrokken of een verdachte een deel van de op te leggen straf onder het stellen van bepaalde voorwaarden niet hoeft te ondergaan. Het onderhavige advies biedt niet de ruimte uitvoerig in te gaan op het rapport van de Commissie Otte, maar de Raad onderschrijft³ het door de Commissie Otte gekozen uitgangspunt dat bij kortere vrijheidstraffen de rechter zou moeten voorzien in een voorwaardelijk regime en bij langere straffen de uitvoerende macht. Met de Commissie Otte is de Raad van mening dat een aan de voorwaardelijke veroordeling complementaire en duidelijk afgrensde regeling van de voorwaardelijke invrijheidstelling – om de redenen als aangevoerd in het rapport van de Commissie Otte – bijdraagt aan de geloofwaardigheid van het rechterlijk vonnis, de aanvaardbaarheid van de voorwaardelijke invrijheidstelling en (daardoor) effectiever en efficiënter is.

² In beginsel: de voorwaardelijke invrijheidstelling kan worden uitgesteld of achterwege blijven.

³ Zie in dit verband de brief van de Raad van 17 juli 2003.

datum 21 juli 2004
kenmerk UIT 4322 / ONTW WSK
pagina 3 van 7

- (b) Een volgende algemene opmerking betreft het ontbreken van een financiële paragraaf bij het conceptwetsvoorstel. In haar rapport “Voorwaarden voor een veilige terugkeer” van de Commissie Herziening vervroegde invrijheidstelling (hierna: de Commissie Vegter) neemt de geloofwaardigheid van de voorwaardelijke invrijheidstelling een prominente plaats in. Ook de Commissie Otte wijdt hier uitgebreide beschouwingen aan. Het oordeel van beide Commissies kan als volgt worden samengevat: het succes van de voorwaardelijke invrijheidstelling, met als doel vergroting van de maatschappelijke veiligheid door het beperken van het recidiverisico, is afhankelijk van het politieke en maatschappelijke draagvlak om ook voldoende extra investeringen (in toezicht, begeleiding, adequate reactie op niet-naleving voorwaarden en –als sluitstuk – extra penitentiaire capaciteit) te plegen om dit doel te kunnen bereiken. De Commissie Vegter spreekt in dit verband van een “allesbepalende kritische succesfactor”.
- De thans voorliggende regeling is geënt op de voorstellen voor een nieuwe regeling van de Commissie Vegter⁴. Bijlage 3 van het rapport van de Commissie Vegter bevat een overzicht van de daarmee gepaard gaande financiële consequenties. De Commissie Vegter becijfert dat met een adequate uitvoering van de voorwaardelijke invrijheidstelling een bedrag van €37 miljoen op jaarbasis is gemoeid. Gelet hierop is het des te betreuren dat in de conceptmemorie van toelichting geen overzicht van de boogde investeringen, die invoering van het wetsvoorstel met zich brengen, wordt gegeven.
- (c) Voorts verdient de positie van de selectiefunctionaris aandacht. Op grond van artikel 553 Sv is aan het openbaar ministerie de tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen opgedragen. Naar de mening van de Raad is zeer wel te verdedigen dat ook (ten minste de regie over) de feitelijke uitvoering van de voorwaardelijke invrijheidstelling daar onder valt. Dit klemt te meer nu de wet het openbaar ministerie als de verantwoordelijke instantie aanwijst bij het herroepen, uitstellen of achterwege laten van de voorwaardelijke invrijheidstelling. Ook de hiervoor geschetste problematiek van een eventuele samenloop van voorwaardelijke invrijheidstelling met de voorwaardelijke veroordeling pleit – al was het maar op praktische gronden – voor een centrale rol van het openbaar ministerie bij de vaststelling van de bijzondere voorwaarden bij de voorwaardelijke invrijheidstelling. In dit verband merkt de Raad nog op dat de redactie van het voorgestelde artikel 15a, lid 2 jo 4 Sr de vraag oproept naar de aard van de aan de selectiefunctionaris toekomende bevoegdheden. Is hier sprake van attributie? En zo, ja hoe verhoudt die geattribueerde bevoegdheid zich tot de gezagsverhouding van dezelfde selectiefunctionaris tot de minister van justitie op grond van de Penitentiaire Beginselenwet?
- (d) De Commissie Vegter heeft in haar rapport bepleit dat het verschil tussen algemene en bijzondere voorwaarden ook tot uitdrukking moet komen in de besluitvorming over uitstel, achterwege laten of herroeping van de voorwaardelijke invrijheidstelling. De Commissie Vegter stelde een gedifferentieerd stelsel voor de competentie van de rechter voor: bij de herroeping wegens niet-naleving van de algemene voorwaarde koos de Commissie Vegter voor de rechter, voor wie die de strafzaak tegen de veroordeelde voor het nieuwe feit wordt vervolgd. Bij herroeping wegens de niet-naleving wegens de bijzondere voorwaarden, koos de Commissie Vegter voor de rechter van

⁴ Zie hoofdstuk 6 van eindrapport van de Commissie Vegter.

datum 21 juli 2004
kenmerk UIT 4322 / ONTW WSK
pagina 4 van 7

de woonplaats van de veroordeelde, dan wel de rechter die over het oorspronkelijke delict heeft geoordeeld. Bij uitstel of achterwege laten van de voorwaardelijke veroordeling zou eveneens de rechter, die over het oorspronkelijke delict geoordeeld heeft bevoegd moeten zijn⁵. De uitwerking van deze uitgangspunten voor de competentie van de rechter vindt men terug in de door de Commissie voorgestelde regeling voor de voorwaardelijke invrijheidstelling in hoofdstuk 6 van haar rapport. Deze competentieregeling is in het conceptwetsvoorstel op hoofdlijnen overgenomen, echter met het niet onbelangrijke verschil dat waar de Commissie Vegter kiest voor het ‘rechtersmodel’, het voorliggende conceptwetsvoorstel kiest voor een ‘officiersmodel’. De keuze voor een ‘officiersmodel’ brengt in de voorliggende conceptwetsvoorstel met zich dat de bevoegdheid van de rechter⁶ wordt afgeleid van de competentie van de officier van justitie, die – zoals reeds gememoreerd – op hoofdlijnen weer de door de Commissie Vegter voorgestelde regeling volgt. Dat maakt dat de competentieregeling er niet overzichtelijker op is geworden. De Raad geeft u in overweging de competentieregeling nog eens kritisch te beschouwen en te vereenvoudigen. Vanuit de optiek van de rechtspraak verdient het daarbij aanbeveling systematisch aan te sluiten bij vergelijkbare regelingen (zie b.v. 14g en 22g Sr). Daarbij zou dan tevens de vraag naar de competentieverdeling tussen de meervoudige en de enkelvoudige kamer aan de orde moeten komen.

- (e) Een vreemde eend in de bijt van de voorwaardelijke invrijheidstelling is – tot slot – het bepaalde van voorgestelde artikel 15 lid 7 Sr dat ziet op de mogelijkheid voor de rechter te bepalen dat de voorwaardelijke invrijheidstelling achterwege blijft indien hij een vrijheidsstraf van twintig jaar oplegt. Naar de mening van de Raad zou bespreking hiervan in het kader van het wetsvoorstel herijking strafmaxima (28 484) eerder voor de hand liggen. Nu het amendement van het kamerlid Van Haersma Buma c.s. (stuk nummer 45) inmiddels door de Tweede Kamer is aanvaard, lijkt de grond onder de motivering voor dit artikellid te zijn vervallen⁷. Los daarvan roept het voorgestelde artikel ook de vraag op of toepassing door de rechter van het voorgestelde artikel 15 lid 7 Sr aan gratie of deelname aan een penitentiair programma in de weg staat?
- (f) In het conceptwetsvoorstel ontbreekt nog het overgangsrecht. Gelet op het ingrijpende karakter van de voor voorgestelde wijzigingen, pleit de Raad voor een gefaseerde inwerkingtreding.

Artikelgewijs commentaar

Artikel 15 Sr

Het verdient systematisch de voorkeur in het *zevende lid* vrijheidsstraf te vervangen door *gevangenisstraf* (van 20 jaar).

⁵ Dan wel – bij een gecombineerde tenuitvoerlegging van meerdere vrijheidsstraffen – de rechter die de langste vrijheidsstraf heeft opgelegd.

⁶ In het voorliggende concept: oordelend naar aanleiding van een door de veroordeelde ingediend bezwaarschrift.

⁷ Zie laatste alinea van par. 3^e, pag. 4 conceptmemorie van toelichting.

datum 21 juli 2004
kenmerk UIT 4322 / ONTW WSK
pagina 5 van 7

Artikel 15c Sr

Dient het *vierde lid* niet als volgt te luiden: de proeftijd loopt niet gedurende de tijd dat de veroordeelde *uit anderen hoofde* rechtens zijn vrijheid is ontnomen? (Vgl. artikel 38f lid 1 Sr).

Artikel 15d Sr

In het *eerste lid onder e* worden het veiligheids criterium en het zich niet bereid verklaren voorwaarden te aanvaarden in één adem genoemd, terwijl dit duidelijk onderscheiden gronden zijn. Aanbevolen wordt om het zich niet bereid verklaren als afzonderlijke grond op te nemen.

Kunnen in de memorie van toelichting voorbeelden worden gegeven waarin het veiligheids criterium van toepassing is? Moet daarbij onder meer worden gedacht aan **enkel** tot gevangenisstraf veroordeelden die een psychische stoornis hebben? Dus veroordeelden op wie het bepaalde in lid 1a geen betrekking heeft, doch ten aanzien van wie een voorwaardelijke invrijheidstelling niet verantwoord is, eveneens vanwege hun psychische stoornis? Kan de memorie van toelichting over deze, in aantal toenemende categorie gedetineerden, iets zeggen in dit verband?

Ten aanzien van het *eerste lid onder f* rijst de vraag hoe kan worden vastgesteld dat de mogelijkheid van uitstel of achterwege blijven van de voorwaardelijke invrijheidstelling de instemming van de buitenlandse autoriteit *heeft bevorderd*. Deze terminologie is onvoldoende concreet en daarom niet goed werkbaar in de praktijk. Het verdient de voorkeur om als vereiste voor het uitblijven of achterwege laten van de voorwaardelijke invrijheidstelling op te nemen, dat vaststaat dat de Staat van veroordeling heeft ingestemd met het overnemen van de tenuitvoerlegging door Nederland onder de voorwaarde dat de voorwaardelijke invrijheidstelling wordt uitgesteld (tot een bepaalde datum) of achterwege blijft. Hierop aanhakend merkt de Raad op, dat de regeling van de voorwaardelijke invrijheidstelling ook kan doorwerken in de exequaturprocedure in WOTS-zaken, en wel in relatie tot de 'lex mitior'-regel. Het volgende voorbeeld maakt dit duidelijk. Stel: iemand wordt in het buitenland veroordeeld tot een vrijheidsstraf die erop neerkomt dat hij in dat land effectief zes jaar gevangenisstraf moet uitzitten. Wordt de positie van de veroordeelde verzaamd, als de Nederlandse rechter een gevangenisstraf van negen jaar oplegt? Effectief is dat bij toepassing van voorwaardelijke invrijheidstelling immers zes jaar. Of kan vanwege de onzekerheid over het al dan niet herroepen van de voorwaardelijke invrijheidstelling, de Nederlandse rechter maximaal zes jaar gevangenisstraf opleggen? Kan de memorie van toelichting over deze kwestie helderheid verschaffen?

In het *vierde lid* wordt bepaald dat het openbaar ministerie uiterlijk 1 maand voor het tijdstip van voorwaardelijke invrijheidstelling de kennisgeving aan de veroordeelde doet betekenen (tenzij enz.). Welk rechtsgevolg is te verbinden aan overschrijding van deze termijn, indien de tenzij-situatie zich niet voordoet?

datum 21 juli 2004
kenmerk UIT 4322 / ONTW WSK
pagina 6 van 7

In het *zesde lid, tweede volzin*, wordt de bevoegdheid van het OM opgehangen aan de bedoelde uitspraak van de rechtbank. In de praktijk verkrijgt zeker niet altijd de (laatste) uitspraak van de rechtbank kracht van gewijsde. Dit kan, in geval van hoger beroep, evenzeer gelden voor de uitspraak van het gerechtshof. Hoe wordt dan de bevoegdheid van het openbaar ministerie bepaald?

Artikel 15e Sr

In *lid 1a* wordt gerept van `ernstige redenen bestaan voor het vermoeden dat`, terwijl in *lid 7* in absolute zin wordt gesproken over `begaan`. Dit een en ander strookt niet met elkaar.

Uit de conceptmemorie van toelichting (p. 13) kan worden opgemaakt dat *het bestaan van ernstige redenen voor het vermoeden* gelijk te stellen is aan *verdenking*. Waarom dan niet meteen van `verdenking` of van `redelijk vermoeden van schuld` (in de zin van artikel 27 Sv) gesproken? Nu suggereert het criterium ten onrechte dat meer nodig is dan de enkele verdenking.

Voorts valt nog op dat in *artikel 15e (lid 4)* niet een termijn genoemd wordt, waarbinnen tot herroeping of juist niet meer tot herroeping kan worden overgegaan. Is hiervan bewust afgezien? (Vgl. *artikel 15b lid 3 oud* (betreffende de voorwaardelijke veroordeling van vóór 1987), waarin was bepaald dat herroeping niet meer kon geschieden wanneer sedert het einde van de proeftijd een termijn van drie maanden was verstreken). Naar analogie van voornoemd *artikel 15b lid 3 oud Sr* en voorts van de *huidige* artikelen 14g lid 5 en 22i Sr zou kunnen worden gedacht aan een termijn van uiterlijk drie maanden na afloop van de proeftijd.

Artikel 15f Sr

De termijn waarbinnen de veroordeelde bezwaar kan maken tegen de kennisgeving tot uitstel, achterwege laten of herroeping van de voorwaardelijke invrijheidstelling is in *artikel 15f lid 2 Sr* (en ook in *artikel 15g lid 2 Sr*) gesteld op veertien dagen na betekening van de kennisgeving. Waarom is niet gekozen voor een regeling dat het bezwaarschrift moet worden ingediend binnen veertien dagen nadat de kennisgeving *in persoon* aan de veroordeelde is betekend, *dan wel binnen veertien dagen nadat zich anderszins een omstandigheid heeft voorgedaan waaruit voortvloeit dat de veroordeelde met de kennisgeving bekend is*? Er zijn immers situaties denkbaar dat de kennisgeving weliswaar rechtsgeldig is betekend, maar dat deze de veroordeelde desondanks niet heeft bereikt. Vergelijkenderwijs kan worden gewezen op de nodige discussies waartoe *artikel 22g lid 3 Sr* in bovengenoemde situaties heeft geleid, doordat in deze bepaling ook slechts staat dat het bezwaarschrift binnen veertien na betekening moet worden ingediend.

Artikel 15h Sr

Moet in *lid 5* niet ook *artikel 279 Sv* van overeenkomstige toepassing worden verklaard?

Artikel 15j Sr

datum 21 juli 2004
kenmerk UIT 4322 / ONTW WSK
pagina 7 van 7

Aanbevolen wordt *artikel 15j Sr* anders te formuleren. Zoals de bepaling nu luidt wordt de indruk gewekt dat de enkele gegrondverklaring van het bezwaarschrift, dus ook van het bezwaarschrift tegen de herroeping, reeds een grond is voor het toekennen van schadevergoeding zonder dat de afloop van de strafzaak wordt afgewacht.

De aanvang van deze bepaling zou als volgt kunnen worden aangepast:

Indien het bezwaarschrift tegen uitstel of achterwege blijven van de voorwaardelijke invrijheidstelling gegrond is verklaard of als de veroordeelde, nadat de voorwaardelijke invrijheidstelling is herroepen op de grond van *artikel 15e lid 1 onder a*, bij onherroepelijke rechterlijke uitspraak van dat strafbare feit is vrijgesproken, kan ...`

Overigens merkt de Raad op dat het criterium van de onherroepelijke vrijspraak als grond voor een verzoek tot schadevergoeding impliceert dat als de strafzaak door het openbaar ministerie is geseponeerd, het openbaar ministerie niet-ontvankelijk is verklaard in zijn vervolging of als de verdachte wordt ontslagen van alle rechtsvervolging geen grond voor schadevergoeding bestaat. Kan in de memorie van toelichting ingegaan worden op de vraag waarom hier voor een ander criterium is gekozen dan het criterium genoemd in *artikel 89 lid 1 Sv*?

Tot slot is niet duidelijk waarom in *artikel 15j Sr* niet ook *artikel 89*, tweede en zesde lid *Sv*, van overeenkomstige toepassing is verklaard. In verband met de beslissing tot herroeping kan een veroordeelde immers in het buitenland worden aangehouden op verzoek van de Nederlandse autoriteiten. Bovendien valt op dat *artikel 89*, derde lid, tweede volzin, *Sv* -inhoudende dat het verzoekschrift in het openbaar wordt behandeld - niet van overeenkomstige toepassing is verklaard. Voorts rijst de vraag waarom met betrekking tot vermogensschade erfgenamen niet in de kring van verzoekgerechtigden zijn opgenomen.

Artikel 15l

In het *eerste lid* zal bedoeld zijn: op een eerder tijdstip dan de wettelijk bepaalde voorwaardelijke invrijheidstellingdatum. Het komt de duidelijkheid ten goede indien dit ook in de redactie zelf tot uiting komt.

Hoogachtend,

D.J. van Dijk
Lid Raad voor de rechtspraak

Cc.
LOVS
Wetgevingsadviescommissie strafrecht
Presidentenvergadering
Voorlichting