



de Rechtspraak

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 0022
www.rechtspraak.nl

datum 12 augustus 2020
doorkiesnummer 088-361 33 17
e-mail wetgeving.rvdr@rechtspraak.nl
bijlage(n) 1
onderwerp Advies Uitvoeringsbesluit Wet straffen en beschermen

Geachte heer Dekker,

Bij brief van 24 juni 2020, verzocht u de Raad voor de rechtspraak (de 'Raad') advies uit te brengen inzake het ontwerp van het Uitvoeringsbesluit Wet straffen en beschermen (het 'Besluit').

HET BESLUIT

Het Besluit geeft uitvoering aan de Wet straffen en beschermen. Deze wet wijzigt de regeling inzake detentiefasering, waaronder in het bijzonder de regeling van de voorwaardelijke invrijheidstelling (de 'v.i. '), in de Penitentiaire beginselenwet en in het Wetboek van Strafvordering (Sv). Op 23 juni 2020 is de wet door de Eerste Kamer aangenomen.

Na inwerkingtreding van de wet beslist het Openbaar Ministerie over het verlenen en herroepen van de v.i. Bovendien wordt de v.i.-periode verkort tot maximaal twee jaar. Daarnaast wordt de eerder ingezette persoonsgerichte aanpak tijdens detentie, waarbij meer nadruk ligt op de eigen verantwoordelijkheid van de gedetineerde en zijn gedrag, van een wettelijke basis voorzien. Ook wordt de bestaande overlap tussen het penitentiair programma en de v.i. weggenomen.

Onderhavig Besluit stelt nadere regels voor deelname aan het penitentiair programma, de daarbij te stellen voorwaarden en het elektronisch toezicht in dat verband.

Tevens wordt een wijziging van het Besluit tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen voorgesteld, ter uitvoering van artikel 6:2:14 Sv.¹ Deze wijziging houdt in dat het Openbaar Ministerie inlichtingen inwint over de veroordeelde bij de reclassering en de directeur van de penitentiaire inrichting, voorafgaand aan de beslissing om al dan niet v.i. te verlenen. Voorts wordt bepaald dat v.i. achterwege blijft zolang voor de veroordeelde geen aanvaardbare verblijfplaats beschikbaar is.

¹ art.6:2:14 Sv: 'Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld over het bepaalde in deze titel. Deze nadere regels betreffen in elk geval de totstandkoming van de beslissingen omtrent het stellen, aanvullen, wijzigen of opheffen van bijzondere voorwaarden.'



Raad voor de
rechtspraak

datum 12 augustus 2020
pagina 2 van 7

Daarnaast bevat het Besluit nadere regels bij de nieuwe wettelijke grondslag voor de gegevensverwerking door de reclassering, de directeur van de inrichting en gemeenten ten behoeve van het detentie en re-integratieplan. Beschikbare gegevens kunnen op grond van het besluit – zo wordt voorgesteld - onderling worden verstrekt voor zover dit ten behoeve van de detentie en het realiseren van een geslaagde re-integratie en het bieden van nazorg noodzakelijk is. Tot slot wordt een geactualiseerd dagprogramma voorgesteld.

Na overleg met de gerechten, adviseert de Raad als volgt.²

ADVIES

De Raad merkt op dat het Besluit betrekking heeft op een onderdeel van het strafrecht, de executiefase, waarmee rechters en raadsheren slechts in sommige gevallen bemoeienis hebben. Desalniettemin hecht ook de Rechtspraak natuurlijk aan een eerlijke tenuitvoerlegging van de opgelegde straffen. Hierna volgen enkele inhoudelijke, artikelsgewijze opmerkingen.

Artikel I

Artikel 6 Penitentiaire maatregel

Ten opzichte van het huidige eerste lid van artikel 6 worden twee extra uitzonderingscategorieën toegevoegd. Dit betreft categorieën gedetineerden die categoriaal zijn uitgezonderd van deelname aan het penitentiair programma. Toegevoegd worden gedetineerden die in een beperkt beveiligde afdeling (BBA) zijn geplaatst en gedetineerden aan wie de maatregel tot plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders (ISD) is opgelegd. Dit wordt verder niet toegelicht in de Nota van Toelichting (NvT). Mogelijk is de gedachte dat er zowel op de BBA als tijdens de ISD al een ander, vergelijkbaar reïntegratietraject bestaat? Of heeft het te maken met de opgelegde duur van de straf of maatregel? De Raad geeft in overweging de NvT op dit punt aan te vullen.

Artikel 6 lid 2 is een vergaande delegatiebepaling die de mogelijkheid creëert om de uitzonderingscategorieën uit te breiden bij ministeriële regeling. Dit is een vergaande bevoegdheid waarmee hele groepen gedetineerden een reïntegratietraject kan worden ontzegd, die de Minister kan uitoefenen zonder instemming van het parlement, en zonder instemming van de rest van de regering. Deze mogelijkheid om een AMvB te wijzigen per ministeriële regeling is opmerkelijk. De NvT bevat geen nadere toelichting op dit punt, terwijl dat wel strekt tot aanbeveling. In de visie van de Raad moet

² 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.



Raad voor de
rechtspraak

datum 12 augustus 2020
pagina 3 van 7

op zijn minst duidelijk zijn aan welke mogelijke aanvullende categorieën in dit verband zou kunnen worden gedacht.

Artikel 7 Penitentiaire maatregel

Derde lid onderdeel b

Onderdeel b luidt: *‘de mate van onzekerheid over de datum van invrijheidstelling.’* Alhoewel dit onderdeel ook als factor van belang wordt genoemd in het huidige artikel 7 lid 3, blijft het in de visie van de Raad een merkwaardige bepaling. Dit betreft immers een omstandigheid die niets met het gedrag van de gedetineerde van doen heeft, en waar hij ook overigens geen invloed op uit kan oefenen. Voorts is niet helder waarom er onzekerheid zou zijn over de datum van invrijheidstelling. Een nadere toelichting bij dit onderdeel strekt dan ook tot aanbeveling.

Artikel 9 Penitentiaire maatregel

Lid 1

In het eerste lid van artikel 9 worden de beoogde algemene voorwaarden geformuleerd. Onder e staat het verbod om zich op te houden in de directe omgeving van de locatie van het delict of de delicten. In de visie van de Raad is het onwenselijk om dit als een standaard voorwaarde op te nemen. Het kan een zeer ingrijpende beperking vormen die niet wordt gerechtvaardigd, bijvoorbeeld wanneer de gedetineerde woonachtig is op de plaats delict of in de directe omgeving daarvan. Derhalve wordt in overweging gegeven het bepaalde als een bijzondere voorwaarde op te nemen in het derde lid.

Ook voor het bepaalde in f, dat met de verplichting tot medewerking aan bloedonderzoek of urine-onderzoek, behoorlijk ingrijpend is, wordt in overweging gegeven dit als bijzondere voorwaarde op te nemen.

Lid 3

In het derde lid van artikel 9 worden de beoogde bijzondere voorwaarden geformuleerd. De voorwaarden genoemd onder b (met name het verbod zich op een bepaalde plek te vestigen) en g (de plicht te verhuizen) vormen een ernstige inbreuk op het recht om zich vrij te vestigen. In de NvT ontbreekt een nadere toelichting tegen de achtergrond van de Grondwet en mensenrechtenverdragen. Het is wenselijk de NvT op dit punt aan te vullen.

Ook het bepaalde onder f komt de Raad onwenselijk voor. Wat wordt verstaan onder *‘de schadevergoeding’*? De schadevergoeding die aan de benadeelde partij is toegekend in het vonnis of arrest, waarbij de directeur zich dan rechtstreeks bemoeit met de tenuitvoerlegging daarvan? Of kan de directeur van de penitentiaire inrichting bepalen dat en hoeveel schadevergoeding er moet worden betaald?

In dit licht wekt ook onderdeel j enige zorgen; de genoemde voorwaarden zijn niet limitatief. Betekent dit dat er geen enkele grens zit aan de voorwaarden die de directeur kan stellen? Hoe wordt gewaarborgd dat de grondrechten van de gedetineerde niet onnodig of disproportioneel worden beperkt door de bijzonder voorwaarden?

Artikel 10 Penitentiaire maatregel



Raad voor de
rechtspraak

datum 12 augustus 2020
pagina 4 van 7

In overweging wordt gegeven om hier ook *onderdeel d* (onmiddellijke beëindiging van het penitentiair programma) op te nemen, nu het voor de hand ligt om ook tegen dit onderdeel beklag mogelijk te maken. Het is immers de meest ingrijpende beslissing.

Artikel 20b Penitentiaire maatregel

Lid 3

Gelet op het medische beroepsgeheim gaat het bepaalde in dit artikellid onder a wel erg ver. Waarom wordt hier niet - gelijk aan het bepaalde in lid 4 - een toestemmingsvereiste opgenomen? Gelet op de consequenties van het bepaalde is aanvulling van de NvT op dit onderdeel noodzakelijk.

Lid 4

Wat is de consequentie van het niet geven van toestemming door de gedetineerde? Dit blijkt niet uit de NvT. Als dat ertoe leidt dat de gedetineerde niet naar buiten mag, lijkt deze consequentie strijdig met het principe van het medisch geheim. Je dwingt dan immers iemand te kiezen tussen vrijheid en geheimhouding van zijn of haar medische situatie. Aanvulling van de NvT is ook op dit onderdeel noodzakelijk.

Artikel II

Voorgesteld wordt artikel 2:1 van het Besluit tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen te wijzigen.

Lid 7 van artikel 2:1 van het Besluit tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen hanteert het begrip '*aanvaardbare verblijfplaats*'. In de NvT wordt echter gesproken over een '*geschikte verblijfplaats*'. Voorts is niet helder wanneer een verblijfplaats 'aanvaardbaar' of 'geschikt' is en wie dat bepaalt. In de NvT staat enkel: '*De aanvulling is noodzakelijk voor situaties waarin de veroordeelde in afwachting is van een plaatsing in bijvoorbeeld een zorginstelling of een instelling voor begeleid wonen en deze plaatsing ook voorzienbaar is, maar niet meteen mogelijk blijkt.*'³ Wordt alleen aan dit soort 'wachlijst'-situaties gedacht of is dit slechts een voorbeeld? In het eerste geval merkt de Raad op dat dit geheel niet uit de tekst van het artikellid zelf blijkt en in het tweede geval rijst de vraag wat mogelijke andere voorbeelden zouden zijn.

De Raad geeft in overweging het artikellid danwel de NvT aan te passen om meer helderheid te verschaffen over bovenstaande punten.

De verwijzing naar artikel 6:2:12 Sv is ongelukkig, omdat daarin veeleer de omstandigheden worden geschetst waaronder bij wijze van "straf" de v.i. wordt uitgesteld of afgesteld. Deze niet-wettelijke aanvulling ziet niet zo zeer op gedrag van de gedetineerde, maar op een praktisch probleem. In lijn hiermee zou het wellicht duidelijker zijn om in het voorgestelde lid 7 te schrijven dat de v.i. '*wordt uitgesteld*' in plaats van '*blijft achterwege*'. In beginsel gaat het niet om afstel, maar om uitstel totdat ergens plek is.

WERKLAST

³ NvT, p. 25.



Raad voor de
rechtspraak

datum 12 augustus 2020
pagina 5 van 7

Het Besluit heeft naar verwachting van de Raad geen substantiële gevolgen voor de werklast van de Rechtspraak.

CONCLUSIE

De Raad onderkent het belang van het Besluit. Het Besluit stuit in zijn huidige vorm echter op een aantal bezwaren en roept de nodige vragen op. De Raad vraagt u daarom om het Besluit en de NvT op de in dit advies genoemde onderdelen aan te passen.

TOT SLOT

Indien na het uitbrengen van dit advies het Besluit op belangrijke onderdelen wordt gewijzigd, 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 uiteindelijke Besluit, stelt de Raad het op prijs als hij geïnformeerd wordt over de plaatsing van de definitieve tekst in het Staatsblad.

Hoogachtend,

Mr. A.A.E. Dorsman
Lid Raad voor de rechtspraak



Raad voor de
rechtspraak

datum 12 augustus 2020
pagina 6 van 7

BIJLAGE I: WETSTECHNISCH EN REDACTIONEEL COMMENTAAR

Opmerkingen over de tekst van het Besluit

Artikel 7 Penitentiaire maatregel

Derde lid aanhef

In overweging wordt gegeven om in de eerste zinsnede van het derde lid de woorden “al dan niet”, als volgt toe te voegen: “(...) *betreft de selectiefunctiearis in zijn beslissing de gedetineerde **al dan niet** aan een penitentiair programma te laten deelnemen in ieder geval:*”

Artikel 7a Penitentiaire maatregel

In overweging wordt gegeven - in het kader van de leesbaarheid - het tweede lid als volgt te herformuleren:

2. Elektronisch toezicht kan vervallen indien en zolang het gedrag, de risico's of de belangen bedoeld in het eerste lid niet langer aanleiding geven tot het toezicht.

Artikel 9a Penitentiaire maatregel

In het tweede lid staat z'n twee keer het woord: “is” (*is belast is*). In overweging wordt gegeven de tweede zin van dit artikellid als volgt te formuleren: “*Degene die toezicht houdt kan ook ongevraagd aan de directeur adviseren.*”

In overweging wordt gegeven ook het derde lid tekstueel te wijzigen, en wel als volgt:

“De directeur deelt de deelnemer aan het penitentiair programma een beslissing als bedoeld in het eerste lid onverwijld schriftelijk mee. De mededeling wordt zoveel mogelijk gesteld in een voor de deelnemer begrijpelijke taal en is met redenen omkleed, gedagtekend en ondertekend.”

Artikel 20b Penitentiaire maatregel

Lid 2

Onderdeel d en e

In overweging wordt gegeven om in deze onderdelen de woorden: “*ten behoeve van*” te wijzigen in “*voor*”.

Onderdeel f

In de onderdelen d en e zit een toetsmoment, in onderdeel f niet; onduidelijk is waarom niet voor de navolgende formulering gekozen is:

“Gegevens die noodzakelijk zijn om problematische schulden tegen te gaan of te beheersen (...).”



Raad voor de
rechtspraak

datum 12 augustus 2020
pagina 7 van 7

Opmerkingen over de Nota van Toelichting

Het strekt tot aanbeveling om op pagina 8 in de laatste alinea voorafgaand aan “Pm” voor de eerste keer voluit te vermelden: Penitentiaire maatregel (Pm).

Op pagina 10 wordt verwezen naar artikel 9, tweede lid, Pm waarin de bijzondere voorwaarden staan vermeld. Dat moet zijn het derde lid.

Op pagina 20 onderaan staat: ‘een op de persoon van de gedetineerde afgestemd afweging’. Dit moet zijn : ‘een op de persoon van de gedetineerde afgestemde afweging.’