

Vergaderjaar 2005–2006

**30 513**

## **Wijziging van het Wetboek van Strafrecht en enige andere wetten in verband met de wijziging van de vervroegde invrijheidstelling in een voorwaardelijke invrijheidstelling**

**Nr. 4**

### **ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT<sup>1</sup>**

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 8 maart 2005 en het nader rapport d.d. 21 maart 2006, aangeboden aan de Koningin door de minister van Justitie. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

*Bij Kabinetsmissive van 30 december 2004, no. 04.004855, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht en enige andere wetten in verband met de wijziging van de vervroegde invrijheidstelling in een voorwaardelijke invrijheidstelling, met memorie van toelichting.*

*Het voorstel beoogt onder meer recidive te voorkomen, door controle op de veroordeelde na zijn terugkeer in de samenleving mogelijk te maken. De Raad van State maakt naar aanleiding van het wetsvoorstel opmerkingen over de uitvoerbaarheid in verband met de ter beschikking gestelde middelen, de procedure, de bevoegdheid van de Minister van Justitie om gedetineerden voorwaardelijk vrij te laten, de verhouding tot de voorwaardelijke veroordeling en het penitentiair programma, en het overgangsrecht. Hij is van oordeel dat het voorstel in verband daarmee deels nader dient te worden overwogen.*

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 30 december 2004, nr. 04.004855, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 8 maart 2005, nr. W03.04.0624/I, bied ik U hierbij aan.

#### *1. Uitvoerbaarheid en effectiviteit*

*a. Voor een adequate uitvoering van het wetsvoorstel is essentieel dat er voldoende middelen beschikbaar zijn voor begeleiding van de veroordeelde na zijn voorwaardelijke invrijheidstelling, toezicht op de naleving van de voorwaarden en voor het reageren op een schending van de voorwaarden, zo nodig door een herroeping van de invrijheidstelling. Anders dreigt het wetsvoorstel feitelijk neer te komen op een voortzetting van de huidige praktijk van de vervroegde invrijheidstelling. In verband daarmee onderschrijft de Raad de opvatting van de commissie Herziening vervroegde invrijheidstelling dat de bereidheid de benodigde middelen ter beschikking te stellen, de allesbepalende, kritische succesfactor is.<sup>2</sup>*

*Volgens de memorie van toelichting wordt jaarlijks 15,3 miljoen euro structureel gereserveerd.<sup>3</sup> De Raad merkt op dat de commissie Herziening vervroegde invrijheidstelling – wiens rapport de basis vormt voor dit wetsvoorstel – ruim het dubbele, 37 miljoen euro, nodig acht.<sup>4</sup> Gelet op de*

<sup>1</sup> De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

<sup>2</sup> Voorwaarden voor een veilige terugkeer, Rapport van de commissie Herziening vervroegde invrijheidstelling, Ministerie van Justitie, 2002, bladzijde 73.

<sup>3</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 7.

<sup>4</sup> Voorwaarden voor een veilige terugkeer, Rapport van de commissie Herziening vervroegde invrijheidstelling, bijlage 3.

*beperkte voorgestelde middelen en de bestaande tekorten in detentiecapaciteit plaatst de Raad vraagtekens bij de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel. In het licht van het verschil tussen benodigde en beschikbare middelen adviseert de Raad in te gaan op de kosten in verband met de stijging van de werklast voor de reclassering, het gevangeniswezen, politie, justitie en rechterlijke macht, alsmede de benodigde en beschikbare detentiecapaciteit.*

*b. In verband met de effectiviteit van het wetsvoorstel wijst de Raad tevens op het belang van voldoende opvang van veroordeelden bij hun terugkeer in de samenleving als basisvoorwaarde voor een behoorlijke resocialisatie.<sup>1</sup> Mede gelet op de herhaalde berichten in de media over een gebrek aan opvangplaatsen, adviseert de Raad hieraan aandacht te schenken.<sup>2</sup>*

#### 1. Uitvoerbaarheid en effectiviteit

a. In onderdeel 7 van de memorie van toelichting bij het onderhavige wetsvoorstel is ingegaan op de kosten die uit de nieuwe regeling van voorwaardelijke invrijheidstelling voortvloeien. In het licht van de wijzigingen die in het wetsvoorstel zijn aangebracht (waardoor de regeling van voorwaardelijke invrijheidstelling in aanzienlijk minder gevallen van toepassing is), zijn de ramingen van de kosten in verband met de stijging van de werklast van reclassering, gevangeniswezen, openbaar ministerie en rechterlijke macht herberekend. De totale structurele kosten van de nieuwe v.i.-regeling worden geraamd op tussen de 12 en 16 miljoen euro. De regering verwacht derhalve dat het op de Justitie begroting gereserveerde bedrag van 15,3 miljoen euro voldoet om aan de nieuwe regeling uitvoering te geven.

b. In onderdeel 3g van de memorie van toelichting is ingegaan op het belang van voldoende opvang van veroordeelden bij hun terugkeer in de samenleving.

#### 2. Procedure

*Voorgesteld wordt de officier van justitie de bevoegdheid te geven om over de herroeping van de voorwaardelijke invrijheidsstelling te beslissen (artikel 15e van het Wetboek van Strafrecht (WvS)), met de mogelijkheid voor de veroordeelde tot het indienen van een bezwaarschrift bij de rechtbank. Volgens de memorie van toelichting is gekozen voor de officier van justitie omdat op die wijze snel kan worden gereageerd op een schending van de voorwaarden.<sup>3</sup> Op dit punt is afgeweken van het advies van de commissie Herziening*

*vervroegde invrijheidsstelling die voorstelde de rechter, op vordering van de officier van justitie, te laten beslissen over uitstel, afstel of herroeping van de voorwaardelijke invrijheidsstelling. Het rechtersmodel biedt de meeste waarborgen voor een zorgvuldige procedure en sluit aan bij de eisen van de artikelen 5 en 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM).<sup>4</sup>*

*De Raad wijst erop dat de herroeping van de door de wet verleende voorwaardelijke invrijheidsstelling kan leiden tot vrijheidsbeneming van een aanzienlijke duur. In verband daarmee valt op dat het voorgestelde artikel 15e WvS geen procedurevoorschriften kent voor een herroeping door het openbaar ministerie. Zo is niet geregeld dat de officier van justitie de veroordeelde dient te horen. Daarnaast merkt de Raad op dat de wens om snel te kunnen reageren op een schending van een voorwaarde, niet zonder meer betekent dat de bevoegdheid aan de officier van justitie moet worden toegekend. In dat verband wijst de Raad op het voorstel van de commissie Herziening*

*vervroegde invrijheidsstelling tot invoering van de schorsing van de voorwaardelijke invrijheidsstelling. Volgens het voorstel van de commissie is de rechter-commissaris bevoegd op vordering van de officier van justitie de voorwaardelijke invrijheidsstelling te schorsen, in afwachting van de beslissing door de zittingsrechter.<sup>5</sup> De memorie van toelichting gaat niet in op dit voorstel.*

*De Raad adviseert de beslissing tot herroeping, uitstel of afstel van de voorwaardelijke invrijheidsstelling in handen te leggen van de rechter, met een mogelijkheid van schorsing, zoals voorgesteld door de commissie Herziening*

*vervroegde invrijheidsstelling.*

#### 2. Procedure

Overeenkomstig het advies van de Raad is het wetsvoorstel in die zin aangepast dat de beslissing tot uitstel, achterwege blijven en herroeping van

<sup>1</sup> Illustratief in dit verband is het advies van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid dat het maatschappelijk doelmatig lijkt een veel groter bedrag voor de nazorg van recidivisten te reserveren ter voorkoming van hernieuwd crimineel gedrag. WRR, De toekomst van de nationale rechtsstaat, SDU 2002, bladzijde 234.

<sup>2</sup> Zie Kamerstukken II 2003/04, 29 235, nr. 1, blz. 6.

<sup>3</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 3j.

<sup>4</sup> Voorwaarden voor een veilige terugkeer, Rapport van de commissie Herziening vervroegde invrijheidsstelling, paragraaf 4.4.

<sup>5</sup> Voorwaarden voor een veilige terugkeer, Rapport van de commissie Herziening vervroegde invrijheidsstelling, bladzijde 63.

de voorwaardelijke invrijheidstelling door de rechter wordt genomen op vordering van het openbaar ministerie. Ten behoeve van het snel kunnen reageren op schendingen van aan de voorwaardelijke invrijheidstelling verbonden voorwaarden, is voorzien in een procedure waarbij de aanhouding van betrokkene door het openbaar ministerie kan worden bevolen en de rechter-commissaris op korte termijn beslist over de schorsing van de voorwaardelijke invrijheidstelling in afwachting van de beslissing van de rechtbank over de herroeping van de voorwaardelijke invrijheidstelling.

### *3. Waarborgen bij het incidenteel versneld ontslag*

*In de memorie van toelichting wordt vermeld dat vanwege de tekorten in detentiecapaciteit van de afgelopen jaren aan grote aantallen gedetineerden met een beperkt strafrestant incidenteel versneld ontslag is verleend.<sup>1</sup> Dit houdt in dat de feitelijke invrijheidstelling van gedetineerden noodgedwongen plaatsvindt door de Minister van Justitie vóór het tijdstip van vervroegde invrijheidstelling zonder dat daaraan voorwaarden zijn verbonden. De Raad onderschrijft de stelling in de memorie van toelichting dat het handhaven van deze praktijk de doelstelling van het wetsvoorstel ondergraaft. Gegeven de huidige en toekomstige capaciteitstekorten wordt daarom een regeling voorgesteld die de Minister van Justitie de mogelijkheid verschafft om te bepalen dat de voorwaardelijke invrijheidstelling eerder plaatsvindt dan het wettelijk tijdstip (artikel 15l WvS). Daarmee komt een einde aan het onvoorwaardelijke incidenteel versneld ontslag.*

*De Raad wijst erop dat toepassing van het voorgestelde artikel 15l WvS betekent dat de Minister van Justitie de beslissing van de rechter ondermijnt. Gelet op het ingrijpende karakter van deze noodvoorziening is opvallend dat de bevoegdheid niet is genormeerd. De bepaling bevat geen regels over de maximumperiode of het maximumpercentage van de duur van de opgelegde straf waarmee de Minister van Justitie de voorwaardelijke invrijheidstelling kan vervroegen terwijl ook de categorieën gedetineerden niet nader zijn bepaald. Zo wordt in de praktijk bij het incidenteel versneld ontslag veelal een termijn van zes tot negen weken vóór het tijdstip van de vervroegde invrijheidstelling gehanteerd.<sup>2</sup> Verder wijst de Raad op het belang van het opnemen van een eindtermijn in de voorgestelde bepaling, opdat gewerkt kan worden aan een oplossing van de situatie van structurele tekorten in de detentiecapaciteit. Ook geeft de Raad in overweging dat telkens als een besluit wordt genomen of verlengd, het openbaar ministerie daarvan tevoren op de hoogte wordt gesteld. Bovendien adviseert de Raad dat in de memorie van toelichting het antwoord wordt gegeven op de vraag hoe de minister in dezen zijn verantwoordelijkheid jegens de Staten-Generaal tot uitdrukking zal brengen. De Raad adviseert de voorgestelde bevoegdheid in de wet aldus nader te normeren.*

### 3. Waarborgen bij het incidenteel versneld ontslag

Uitgangspunt bij de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen is en blijft dat de door de rechter opgelegde vrijheidsstraf volledig en zo spoedig mogelijk ten uitvoer wordt gelegd. Afgezien van de mogelijkheid van gratie wordt in beginsel alleen een deel van de vrijheidsstraf niet ten uitvoer gelegd indien de rechter dat zelf zo bepaald heeft (voorwaardelijke veroordeling) dan wel als gevolg van de toepassing van de voorgestelde regeling van voorwaardelijke invrijheidstelling. Als gevolg van de zeer hoge druk op de detentiecapaciteit is het in de afgelopen jaren noodzakelijk gebleken veroordeelden eerder in vrijheid te stellen dan het wettelijk bepaalde tijdstip van vervroegde invrijheidstelling met als doel detentiecapaciteit vrij te maken voor de insluiting van personen waarvan de insluiting noodzakelijk werd geacht, maar waarvoor op dat moment geen detentiecapaciteit beschikbaar was (incidenteel versneld ontslag). Zoals in de memorie van toelichting is aangegeven (onderdeel 6) is de toepassing van incidenteel versneld ontslag moeilijk te verenigen met voorwaardelijke invrijheidstelling. Het incidenteel versneld ontslag is immers onvoorwaardelijk, terwijl aan de invrijheidstelling op grond van de voorgestelde regeling van voorwaardelijke invrijheidstelling nu juist voorwaarden zijn verbonden. De bepaling in het wetsvoorstel die het mogelijk maakt voor de Minister van Justitie om het moment van voorwaardelijke invrijheidstelling te vervroegen beoogt te verzekeren dat ook onder de voorgestelde regeling van voorwaardelijke invrijheidstelling een maatregel als incidenteel versneld ontslag kan worden toegepast. Hoezeer ook in het kader van Modernisering

<sup>1</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 6.

<sup>2</sup> Vergelijk [www.dji.nl](http://www.dji.nl), onder begrippenlijst.

sanctietoepassing een vergroting van de sanctiecapaciteit wordt gerealiseerd en wordt gewerkt aan een effectieve en efficiënte sanctietoepassing, kan niet worden verwacht dat zich in de toekomst geen (ernstige) capaciteitstekorten in het gevangeniswezen meer zullen voordoen. De behoefte aan capaciteit is immers maar in beperkte mate te beïnvloeden. Om met een situatie van capaciteitstekort om te kunnen gaan is het noodzakelijk noodmaatregelen te kunnen treffen. Juist omdat het bij de vervroeging van het tijdstip van voorwaardelijke invrijheidstelling gaat om een noodmaatregel, waakt de regering ervoor om de toepassing van deze maatregel in de regelgeving te veel vast te leggen. De specifieke omstandigheden van de capacitaire noodsituatie zijn bepalend voor de maatregelen die moeten worden genomen om deze situatie het hoofd te bieden. Van tevoren is over de maximale reikwijdte van de te treffen maatregelen moeilijk iets te zeggen. Denkbaar is dat het moment van voorwaardelijke invrijheidstelling van een «first offender» in een situatie van capaciteitstekort meer zal kunnen worden vervroegd dan in het geval van een persoon met een strafblad met daarop ernstige strafbare feiten. Maakt de Minister van Justitie gebruik van de mogelijkheid het v.i.-tijdstip te vervroegen, dan moet hij daarbij over de mogelijkheid beschikken een samenstel van criteria te hanteren voor vervroeging van het v.i.-tijdstip. Regels in de voorgestelde bepaling over de maximumperiode of het maximumpercentage van de duur van de opgelegde straf waarmee de voorwaardelijke invrijheidstelling kan worden vervroegd en over de in aanmerking komende categorieën gedetineerden zouden de mogelijkheden voor de Minister van Justitie om dit samenstel van criteria op te stellen al snel bemoeilijken. In de voorgestelde bepaling worden dergelijke regels dan ook niet gegeven.

In het geval dat van de bevoegdheid tot het vervroegen van het v.i.-tijdstip gebruik zal worden gemaakt, zal in de Staatscourant worden aangegeven voor welke categorieën gedetineerden de voorwaardelijke invrijheidstelling met welke periode kan worden vervroegd. Tijdige publicatie in de Staatscourant verzekert dat allen die het aangaat (zoals openbaar ministerie, de Dienst Justitiële Inrichtingen en de reclasseringsinstellingen) rekening zullen kunnen houden met de vervroeging van het tijdstip van voorwaardelijke invrijheidstelling.

Om de hiervoor al gegeven reden dat ik niet verwacht dat zich in de toekomst geen capaciteitstekorten meer zullen voordoen, acht ik het evenmin gewenst om een eindtermijn te bepalen met betrekking tot artikel 15l. Uiteraard wordt alles in het werk gesteld om te voorkomen dat zich weer capaciteitstekorten zullen voordoen, maar garanties daarover kunnen niet worden gegeven. Het spreekt ten slotte voor zich dat ik over de wijze waarop ik van de in dit wetsvoorstel gegeven bevoegdheid gebruik zal maken, aan het parlement verantwoording zal afleggen.

#### *4. Verhouding tot de voorwaardelijke veroordeling*

*De voorgestelde voorwaardelijke invrijheidstelling kan samenlopen met de voorwaardelijke veroordeling (artikel 14a en volgende WvS). De Minister van Justitie ziet geen reden om in de wettelijke regeling beperkingen aan te brengen in de keuze die gemaakt moet worden: «De regeling biedt ruimte voor het openbaar ministerie om op basis van de omstandigheden van het geval te bekijken welke reactie op het niet naleven van de voorwaarden de meest adequate is. In beleidsregels van het openbaar ministerie kunnen zondig richtlijnen worden gegeven.»<sup>1</sup>*

*De Raad merkt op dat tussen de voorwaardelijke invrijheidstelling en de gedeeltelijk voorwaardelijke veroordeling belangrijke overeenkomsten bestaan. In beide gevallen wordt een deel van de straf niet ten uitvoer gelegd als de veroordeelde zich houdt aan de gestelde voorwaarden. Wanneer in het kader van de voorwaardelijke invrijheidstelling door de Minister van Justitie andere voorwaarden worden gesteld dan die welke de rechter bij de voorwaardelijke veroordeling oplegde, heeft dit tot gevolg dat de beslissing van de rechter wordt doorkruist. Ook kunnen er bij twee proeftijden problemen ontstaan bij het toezicht op de naleving van de voorwaarden.*

*De Raad adviseert – in navolging van het voorstel van de commissie Vrijheidsbeperking – het toepassingsbereik van de voorwaardelijke invrijheidstelling in de wet af te stemmen op dat van de voorwaardelijke veroordeling.<sup>2</sup>*

<sup>1</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 4.

<sup>2</sup> Vrijheidsbeperking door voorwaarden, Rapport van de commissie Vrijheidsbeperking, 2003, bladzijde 133.

#### 4. Verhouding tot de voorwaardelijke veroordeling

Overeenkomstig het advies van de Raad is in het wetsvoorstel het toepassingsbereik van de voorwaardelijke invrijheidstelling afgestemd op het toepassingsbereik van de voorwaardelijke veroordeling. Deze afstemming is op twee wijzen geschiedt. In de eerste plaats wordt voorgesteld het toepassingsbereik van de regeling van voorwaardelijke invrijheidstelling te beperken tot vrijheidsstraffen met een duur van meer dan een jaar. Op straffen van een jaar en minder is de v.i.-regeling derhalve niet van toepassing, maar de regeling van voorwaardelijke veroordeling wel. Voor deze categorie straffen wordt het aan de rechter overgelaten om bij de strafoplegging te bepalen of (een gedeelte van) de straf voorwaardelijk niet ten uitvoer zal worden gelegd op grond van de regeling van voorwaardelijke veroordeling.

In de tweede plaats is in artikel 15, derde lid, van de voorgestelde regeling van voorwaardelijke invrijheidstelling bepaald dat geen voorwaardelijke invrijheidstelling plaatsvindt indien de rechter een deels voorwaardelijke vrijheidsstraf heeft opgelegd. De regeling van voorwaardelijke invrijheidstelling is derhalve slechts van toepassing indien door de rechter een geheel onvoorwaardelijke vrijheidsstraf is opgelegd.

Overeenkomstig deze wijzigingen van het wetsvoorstel is de memorie van toelichting aangepast.

#### 5. Verhouding tot het penitentiair programma

*Volgens de memorie van toelichting bestond aanvankelijk het voornemen het penitentiair programma te incorporeren in de voorwaardelijke invrijheidstelling en de invrijheidstelling mogelijk te maken na ommekomst van de helft van de opgelegde straf.<sup>1</sup> Artikel 4 van de Penitentiaire beginselenwet omschrijft het penitentiair programma als een samenstel van activiteiten waaraan wordt deelgenomen door personen ter verdere tenuitvoerlegging van de aan hen opgelegde vrijheidsstraf of vrijheidsbenemende maatregel in aansluiting op hun verblijf in een inrichting.*

*De Raad stelt vast dat in de memorie van toelichting wel is vermeld waarom thans is gekozen voor het uitgangspunt dat de voorwaardelijke invrijheidstelling plaatsvindt wanneer tweederde gedeelte van de opgelegde straf is ondergaan, maar niet waarom wordt afgezien van het onderbrengen van het penitentiair programma in de regeling van de voorwaardelijke invrijheidstelling.<sup>2</sup> Naar het oordeel van de Raad streven het penitentiair programma en de voorwaardelijke invrijheidstelling in wezen hetzelfde doel na: het bevorderen van de resocialisatie van de veroordeelde met het oog op het voorkomen van nieuwe criminaliteit. In dat verband merkt de Raad op dat de commissie Vrijheidsbeperking uit een oogpunt van geloofwaardige sanctietoepassing heeft voorgesteld om het penitentiair programma onder te brengen in de regeling van de voorwaardelijke invrijheidstelling.<sup>3</sup> Ook de commissie Herziening vervroegde invrijheidstelling meent dat het penitentiair programma naar zijn aard het beste kan worden gekarakteriseerd als een vorm van voorwaardelijke invrijheidstelling en dat het wenselijk is de juridische vormgeving van het penitentiair programma daar op termijn op aan te passen.<sup>4</sup>*

*De Raad adviseert het penitentiair programma te incorporeren in de regeling van de voorwaardelijke invrijheidstelling.*

#### 5. Verhouding tot het penitentiair programma

In de memorie van toelichting is in onderdeel 2 nader aangegeven waarom niet gekozen is het penitentiair programma te incorporeren in de voorwaardelijke invrijheidstelling. Bij een keuze voor het handhaven van het tijdstip van voorwaardelijke invrijheidstelling op tweederde gedeelte van de opgelegde straf (en niet op de helft van de straf), past niet het incorporeren van het penitentiair programma in de voorwaardelijke invrijheidstelling. Daarmee zou immers de deelname aan een penitentiair programma eerst op een veel later moment kunnen plaatsvinden dan thans het geval is. Het gevolg daarvan zou een aanzienlijke extra belasting van de detentiecapaciteit zijn en zou voor de gedetineerde een aanzienlijke strafverzwaren betekenen. Ook zou het penitentiair programma zijn betekenis verliezen als zelfstandig instrument (naast de voorwaardelijke invrijheidstelling) voor de reïntegratie en resocialisatie van gedetineerden. Juist in gevallen waarin geen voorwaardelijke invrijheidstelling plaatsvindt – omdat de opgelegde straf buiten het toepassingsbereik van de v.i.-regeling valt of omdat voorwaardelijke invrijheid-

<sup>1</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 2, derde alinea.

<sup>2</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 2.

<sup>3</sup> Vrijheidsbeperking door voorwaarden, Rapport van de commissie Vrijheidsbeperking, bladzijde 125 en volgende en bladzijde 171.

<sup>4</sup> Voorwaarden voor een veilige terugkeer, Rapport van de commissie Herziening vervroegde invrijheidstelling, bladzijde 36.

stelling achterwege zal blijven – en in de gevallen dat slechts over een zeer korte periode voorwaardelijke invrijheidstelling wordt verleend, is het van belang te kunnen beschikken over een instrument als het penitentiair programma om de resocialisatie van de veroordeelde te bevorderen met het oog op het voorkomen van nieuwe criminaliteit.

#### *6. Overzichtelijk sanctiestelsel*

*De Raad stelt vast dat het wetsvoorstel niet is gezien in het licht van het verbeteren van de overzichtelijkheid van het sanctiestelsel, dat een hoofddoelstelling was van de regeringsnota Sancties in perspectief.<sup>1</sup> De Raad adviseert dat alsnog te doen.*

#### 6. Overzichtelijk sanctiestelsel

Door de voorgestelde afbakening tussen het toepassingsbereik van de voorwaardelijke invrijheidstelling en het toepassingsbereik van de voorwaardelijke veroordeling draagt het onderhavige wetsvoorstel bij aan de overzichtelijkheid van het sanctiestelsel. Daarnaast is voor de vormgeving van de nieuwe regeling van voorwaardelijke invrijheidstelling zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij bestaande regelingen, waaronder de regeling van voorwaardelijke veroordeling. Op deze wijze wordt ook de overzichtelijkheid van het sanctiestelsel bevorderd.

#### *7. Overgangsrecht*

*Blijkens het voorgestelde artikel V, eerste lid, heeft de wet geen gevolgen voor veroordelingen tot vrijheidsstraf die zijn uitgesproken voor de inwerkingtreding van de wet. Het eerste lid is niet van toepassing op veroordelingen tot vrijheidsstraf, uitgesproken voor de inwerkingtreding van deze wet, indien de tenuitvoerlegging vijf jaar na de inwerkingtreding nog gaande is (artikel V, tweede lid, als voorgesteld). Volgens de memorie van toelichting is dit niet in strijd met het legaliteitsbeginsel uit artikel 7 EVRM, inhoudende dat geen zwaardere straf mag worden opgelegd dan die welke ten tijde van het begaan van het strafbare feit van toepassing was. In de memorie van toelichting wordt ervan uitgegaan dat geen sprake is van een strafverzwaring omdat het tijdstip waarop de veroordeelde in aanmerking komt voor een voorwaardelijke invrijheidstelling onveranderd blijft.<sup>2</sup>*

*De Raad wijst erop dat de voorgestelde regeling ertoe leidt dat aan de vrijheidsstraf een verplichtend, controlerend, mogelijk verlengend en in algemene zin verzwarend element wordt toegevoegd.<sup>3</sup> Indien de voorwaardelijke invrijheidstelling wordt herroepen, kan de veroordeelde langdurig van zijn vrijheid worden beroofd, terwijl hij dat risico bij de geldende vervroegde invrijheidstelling niet loopt.*

*De Raad adviseert de toepassing van de wet op personen die zijn veroordeeld vóór de inwerkingtreding van de wet uit te sluiten.*

#### 7. Overgangsrecht

Niet wordt ontkend dat als gevolg van het onderhavige wetsvoorstel de vervroegde invrijheidstelling van karakter verandert. In tegenstelling tot wat volgens de thans geldende regelgeving het geval is, zijn aan de vervroegde invrijheidstelling volgens de voorgestelde regeling in het wetsvoorstel voorwaarden verbonden. Het is juist dat het niet naleven van de voorwaarden tot gevolg kan hebben dat de voorwaardelijke invrijheidstelling wordt herroepen en dat de veroordeelde als gevolg daarvan opnieuw wordt ondergebracht in een penitentiaire inrichting. In zijn algemeenheid kan daaruit echter niet worden afgeleid dat de door de rechter aan de veroordeelde opgelegde gevangenisstraf door de toepassing van de nieuwe regeling van voorwaardelijke invrijheidstelling wordt verzwaaard. Het tijdstip van vervroegde/voorwaardelijke invrijheidstelling blijft immers in beginsel ongewijzigd en de veroordeelde heeft het verder volledig in eigen hand welk risico van herroeping van zijn invrijheidstelling hij wil lopen.

#### *8. Overige opmerkingen*

##### *a. Artikel 15a, tweede lid, WvS*

*Volgens het voorgestelde artikel 15a, tweede en derde lid, WvS kunnen door de Minister van Justitie bijzondere voorwaarden betreffende het gedrag worden gesteld. In de memorie van toelichting wordt niet ingegaan op de mogelijkheden om bijzondere voorwaarden te stellen betreffende financiële*

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2000/01, 27 419, nr. 1.

<sup>2</sup> Memorie van toelichting, toelichting op artikel V.

<sup>3</sup> Voorwaarden voor een veilige terugkeer, Rapport van de commissie Herziening vervroegde invrijheidstelling, bladzijde 88.

genoegdoening aan slachtoffers. Gesteld kan worden dat de bijzondere voorwaarden verband dienen te houden met het doel van de voorwaardelijke invrijheidstelling, zijnde het beperken van recidive. In verband hiermee kan worden verdedigd dat bijzondere voorwaarden die gericht zijn op het herstel van de rechtmatige toestand, zoals schadevergoeding aan het slachtoffer, moeilijk te rechtvaardigen zijn in het licht van het wettelijk systeem.<sup>1</sup> De Raad adviseert de mogelijkheden tot financiële genoegdoening aan slachtoffers als bijzondere voorwaarde in het wetsvoorstel op te nemen.

*b. Artikel 15d WvS*

Het voorgestelde artikel 15d WvS ziet op uitstel of afstel van de voorwaardelijke invrijheidstelling. De voorgestelde regeling handhaaft de geldende gronden en bevat overigens twee nieuwe gronden. Uit onderzoek blijkt dat één van de knelpunten in de huidige regeling is dat er door het openbaar ministerie zelden of nooit een vordering tot uitstel of afstel van de vervroegde invrijheidstelling wordt ingediend bij de rechter.<sup>2</sup> De enkele keer dat het wel gebeurt, wordt de vordering veelal niet of niet volledig toegewezen omdat een duidelijk beleid ontbreekt.

De Raad adviseert in de memorie van toelichting in te gaan op het ontwikkelen van beleid ten aanzien van uitstel of afstel van de voorwaardelijke invrijheidstelling.

*c. Artikel 15e, eerste lid, WvS*

Volgens het voorgestelde artikel 15e WvS kan het openbaar ministerie de voorwaardelijke invrijheidstelling herroepen indien «er ernstige redenen bestaan voor het vermoeden» dat de veroordeelde de algemene voorwaarde niet heeft nageleefd. Hiermee is volgens de memorie van toelichting beoogd aan te geven dat de verdenking van een strafbaar feit voldoende is om de voorwaardelijke veroordeling te herroepen.<sup>3</sup>

Naar het oordeel van de Raad wordt een redelijk vermoeden van schuld aan een strafbaar feit in de zin van artikel 27 van het Wetboek van Strafvordering (WvSv) hier ten onrechte gelijkgesteld met ernstige redenen voor een vermoeden.

De Raad beveelt aan de uitdrukking «het bestaan van ernstige redenen voor een vermoeden» te preciseren.

*d. Artikel 15j WvS*

Het voorgestelde artikel 15j WvS geeft een regeling voor schadevergoeding voor de gevallen waarin een beslissing van het openbaar ministerie om de voorwaardelijke invrijheidstelling uit te stellen, achterwege te laten of te herroepen, achteraf door de rechter ongegrond wordt bevonden.

Het valt de Raad op dat de gevallen voor schadevergoeding in de voorgestelde regeling beperkter zijn («na vrijspraak of ontslag van alle rechtsvervolging») dan die waarin een gewezen verdachte na, in het bijzonder, voorlopige hechtenis voor schadevergoeding in aanmerking komt («indien de zaak eindigt zonder oplegging van straf of maatregel», artikel 89 WvSv). Als de zaak eindigt in een onherroepelijke niet-ontvankelijkheid kan de betrokkene in aanmerking komen voor schadevergoeding ten gevolge van ten onrechte ondergane voorlopige hechtenis ex artikel 89 WvSv. Die eindspraak levert evenwel geen grond op voor schadevergoeding op de voet van het voorgestelde artikel 15j WvS, terwijl die afwijking niet wordt gemotiveerd.

De Raad adviseert de keuze toe te lichten om in het voorgestelde artikel 15j WvS niet nauwer aan te sluiten bij de strafvorderlijke schadevergoedingsregeling.

*e. Artikel 15k WvS*

Volgens het voorgestelde artikel 15k WvS kan de Minister van Justitie bepalen dat de voorwaardelijke invrijheidstelling van een vreemdeling die geen rechtmatig verblijf heeft in Nederland op een eerder tijdstip plaatsvindt, op de voorwaarde dat de vreemdeling Nederland verlaat en niet naar Nederland terugkeert voordat het recht tot uitvoering van de vrijheidsstraf is verjaard. Volgens de memorie van toelichting zijn op de voorwaardelijke invrijheidstelling van vreemdelingen de regels van de voorwaardelijke invrijheidstelling van toepassing, voorzover in artikel 15k WvS niet een andere regeling is getroffen.

<sup>1</sup> F. W. Bleichrodt, *Onder voorwaarde*, diss. KUN, Gouda Quint Arnhem, 1996, bladzijde 198.

<sup>2</sup> Vervroegde invrijheidstelling onder voorwaarden, *Ars Aequi* Nijmegen 2002, bladzijde 71.

<sup>3</sup> Memorie van toelichting, toelichting op artikel 15e.

*De Raad acht de betekenis van de algemene voorwaarde van het niet begaan van een strafbaar feit niet duidelijk naast de voorwaarde van het niet terugkeren voordat het recht tot uitvoering van de straf is verjaard, ervan uitgaande dat de proeftijd eerder afloopt dan het tijdstip waarop het recht tot uitvoering is verjaard.<sup>1</sup> Ook blijkt niet duidelijk of strafbare feiten die in het buitenland zijn begaan, vallen onder de term strafbaar feit, zoals in het wetsvoorstel bedoeld. De Raad geeft in overweging om bij de voorwaardelijke invrijheidstelling van vreemdelingen op basis van het voorgestelde artikel 15k WvS de algemene voorwaarde van het niet begaan van een strafbaar feit te laten vervallen.*

#### 8. Overige opmerkingen

- a. In de memorie van toelichting (onderdeel 3c) is ingegaan op de verplichting de door een strafbaar feit aangerichte schade te vergoeden in relatie tot de voorwaardelijke invrijheidstelling. Met de voorwaardelijke invrijheidstelling wordt beoogd een bijdrage te leveren aan de vermindering van de recidive. Om deze reden zijn aan de voorwaardelijke invrijheidstelling altijd de algemene voorwaarde en in gevallen waarin dat nodig wordt geacht bijzondere voorwaarden verbonden. De regering onderschrijft de opmerking dat de bijzondere voorwaarden verband dienen te houden met het doel van de voorwaardelijke invrijheidsstelling. Bijzondere voorwaarden die gericht zijn op het herstel van de rechtmatige toestand, zoals schadevergoeding aan het slachtoffer, passen daarom niet goed bij het wettelijke systeem. De regering acht het niet goed te verenigen met het karakter van de voorwaardelijke invrijheidstelling dat zij zou worden herroepen enkel omdat de veroordeelde er niet in slaagt de door het strafbare feit veroorzaakte schade te vergoeden. Daar komt nog bij dat er in het Nederlandse rechtssysteem verschillende mogelijkheden bestaan voor een slachtoffer van een strafbaar feit om de daaruit voortvloeiende schade vergoed te krijgen. Een daarvan is de zogenaamde schadevergoedingsmaatregel, die ter gelegenheid van een strafrechtelijke veroordeling kan worden toegewezen. Iets vergelijkbaars regelen in het kader van de voorwaardelijke invrijheidstelling acht de regering daarom overbodig.
- b. In de memorie van toelichting (onderdeel 3h) is het belang van een helder beleid ten aanzien van het uitstellen of achterwegen laten van voorwaardelijke invrijheidstelling onderkend. Een aanscherping van het beleid op dit punt is door het openbaar ministerie reeds in gang gezet.
- c. In verband met de keuze voor het rechtermodel bij herroeping, is er geen sprake meer van ernstige redenen voor het vermoeden van overtreding van de algemene voorwaarde als grond voor herroeping. Een eventuele overtreding van de voorwaarden wordt door de rechter vastgesteld en dat is de grondslag voor de herroeping van de voorwaardelijke invrijheidstelling.
- d. Ook de regeling met betrekking tot (achteraf) ten onrechte ondergane vrijheidsbeneming is in het licht van de keuze voor het rechtersmodel gewijzigd. De betrokkene kan schadevergoeding vragen indien zijn voorwaardelijke invrijheidstelling is geschorst en de rechter de herroeping van de voorwaardelijke invrijheidstelling afwijst (of het openbaar ministerie niet ontvankelijk verklaart).
- e. De bepaling betreffende de vervroeging van de voorwaardelijke invrijheidstelling van vreemdelingen is in het wetsvoorstel geschrapt. Het enkele feit dat een vreemdeling na ommekomst van zijn strafrechtelijke detentie Nederland dient te verlaten en daarom niet in aanmerking komt voor detentiefasering en verlof, is geen reden om hem eerder voorwaardelijk in vrijheid te stellen dan gedetineerden die in Nederland mogen blijven. Van vervroeging van de voorwaardelijke invrijheidstelling van vreemdelingen is derhalve geen sprake meer.

*De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.*

*De Vice-President van de Raad van State,  
H. D. Tjeenk-Willink*

<sup>1</sup> Volgens het geldende artikel 76, tweede lid, WvS is de termijn van verjaring van de strafuitvoering een derde langer dan de termijn van verjaring van het recht op strafvordering. In dat verband wijst de Raad nog op het geldende artikel 76a, tweede lid, WvS op grond waarvan een nieuwe verjaringstermijn aanvangt op de dag na de herroeping.

Ik moge U hierbij verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Justitie,  
J. P. H. Donner