



Wijziging van de Penitentiaire beginselenwet en het Wetboek van Strafrecht in verband met de invoering van thuisdetentie en de verruiming van de mogelijkheden van elektronisch toezicht

Voorstel van Wet

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is de effectiviteit van de strafrechtstoepassing te vergroten en daartoe thuisdetentie als executiemodaliteit te introduceren en het opleggen van een taakstraf in combinatie met elektronisch toezicht mogelijk te maken;

Zo is het, dat Wij, de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I

De Penitentiaire beginselenwet wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 1, onderdeel w, komt te luiden:

- w. elektronisch toezicht: elektronisch toezicht als bedoeld in artikel 90nonies van het Wetboek van Strafrecht.

B

In artikel 2, eerste lid, wordt na «deelname aan een penitentiair programma» ingevoegd: of thuisdetentie.

C

In artikel 4 vervalt het zesde lid.

D

Na artikel 4 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 4a

1. Onder thuisdetentie wordt verstaan de tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf of voorlopige hechtenis op een plaats buiten een inrichting waarbij de aanwezigheid van de veroordeelde op die plaats gecontroleerd wordt door middel van elektronisch toezicht.
2. Tot deelname aan thuisdetentie kan in de gelegenheid worden gesteld:
 - a. degene die onherroepelijk is veroordeeld tot een vrijheidsstraf van niet meer dan drie maanden en die zich, na een daartoe ontvangen oproep, dient te melden bij een penitentiaire inrichting voor het ondergaan van deze straf, tenzij in de uitspraak waarbij de straf is opgelegd de mogelijkheid van thuisdetentie door de rechter is uitgesloten;
 - b. degene ten aanzien van wie een bevel tot voorlopige hechtenis is gegeven, met instemming van de rechter die dit bevel heeft gegeven. De instemming kan onder voorwaarden worden verleend en te allen tijde worden ingetrokken.
3. In verband met een tekort aan plaatsen voor de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen of vrijheidsbenemende maatregelen in penitentiaire inrichtingen kan een vrijheidsstraf in aansluiting op het verblijf in een inrichting door middel van thuisdetentie ten uitvoer worden



gelegd voor een periode van ten hoogste vier maanden direct voorafgaand aan de datum van invrijheidstelling.

4. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld over de toepassing van thuisdetentie, waaronder:
 - a. de nadere voorwaarden voor deelname aan thuisdetentie;
 - b. het toezicht, waaronder het elektronisch toezicht, tijdens de deelname aan thuisdetentie;
 - c. de beëindiging van de deelname aan thuisdetentie;
 - d. de rechtspositie van de deelnemer aan thuisdetentie.

E

Na artikel 15a wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 15b

1. Onze Minister beslist over de deelname aan thuisdetentie dan wel de beëindiging hiervan overeenkomstig de regels gesteld krachtens artikel 4a, vierde lid.
2. In geval van intrekking van de instemming, bedoeld in artikel 4a, tweede lid, onderdeel b, beëindigt Onze Minister de deelname aan thuisdetentie zo spoedig mogelijk.

F

Aan artikel 17, eerste lid, wordt, onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel b door een puntkomma, een onderdeel toegevoegd, luidende:

- c. tot beëindiging van zijn deelname aan thuisdetentie, met uitzondering van het geval, bedoeld in artikel 15b, tweede lid.

G

Aan artikel 18, eerste lid, wordt, onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel b door een puntkomma, een onderdeel toegevoegd, luidende:

- c. deelname aan thuisdetentie.

ARTIKEL II

Het Wetboek van Strafrecht wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 22c wordt als volgt gewijzigd:

1. Aan het eerste lid wordt een zin toegevoegd, luidende: Het vonnis kan vermelden dat de veroordeelde tijdens de tenuitvoerlegging van de taakstraf onder elektronisch toezicht wordt gesteld.
2. Aan het derde lid wordt een zin toegevoegd, luidende: Indien de veroordeelde onder elektronisch toezicht is gesteld, wordt de taakstraf binnen een termijn van zes maanden na aanvang voltooid.

B

Artikel 22g wordt als volgt gewijzigd:

1. Aan het derde lid wordt een zin toegevoegd, luidende: Indien de rechter het bezwaarschrift gegrond verklaart, geeft hij in zijn beslissing het aantal uren taakstraf aan dat nog moet worden verricht en binnen welke termijn de taakstraf moet worden voltooid.
2. Een lid wordt toegevoegd, luidende:
 4. Het eerste lid is van overeenkomstige toepassing indien de voorwaarden verbonden aan het elektronisch toezicht niet zijn nageleefd.

C

In artikel 22k wordt na «de tenuitvoerlegging van de taakstraf» ingevoegd: , de toepassing van elektronisch toezicht.



D

Na artikel 90octies wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 90nonies

Onder elektronisch toezicht wordt verstaan een technische voorziening waarbij, gebruik makend van signalen, de aanwezigheid van een bepaalde persoon op een bepaalde tijd en plaats gecontroleerd wordt.

ARTIKEL III

Onze Minister van Justitie zendt binnen vijf jaar na de inwerkingtreding van deze wet aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk.

ARTIKEL IV

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren wie zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De Minister van Veiligheid en Justitie,



Advies Raad van State

No. W03.10.0089/II

's-Gravenhage, 31 mei 2010

Aan de Koningin

Bij Kabinetsmissive van 23 maart 2010, no.10.000786, 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 de Penitentiaire beginselenwet en het Wetboek van Strafrecht in verband met de invoering van thuisdetentie en de verruiming van de mogelijkheden van elektronisch toezicht, met memorie van toelichting.

In het wetsvoorstel wordt thuisdetentie, thans door de Dienst Justitiële Inrichtingen als executiemodaliteit toegepast, van een wettelijke regeling voorzien. Tevens wordt voorgesteld dat voorlopige hechtenis door middel van thuisdetentie ten uitvoer kan worden gelegd en dat de taakstraf met elektronisch toezicht kan worden gecombineerd.

De Raad van State maakt onder meer opmerkingen over de plaats van thuisdetentie in het sanctiestelsel, de thuisdetentie als executiemodaliteit van de vrijheidsstraf en voorlopige hechtenis, de taakstraf in combinatie met elektronisch toezicht, het niveau van regelgeving ten aanzien van de criteria voor deelname aan thuisdetentie en het overgangsrecht. Hij is van oordeel dat in verband daarmee het voorstel nader dient te worden overwogen.

1. Het wetsvoorstel

a. Inleiding

Thuisdetentie wordt thans als executiemodaliteit toegepast. Het betreft een noodmaatregel en een proef zonder wettelijke basis. De regering acht deze praktijk niet langer gewenst en stelt daarom een wettelijke regeling voor.¹ Redengevend voor het indienen van het wetsvoorstel zijn volgens de toelichting de opgedane positieve ervaringen met thuisdetentie. De korte vrijheidsstraf die ten uitvoer wordt gelegd in een penitentiaire inrichting, blijkt daarnaast een weinig effectieve straf in termen van het terugdringen van recidive. De recidive van deelnemers aan thuisdetentie is relatief laag in vergelijking met de personen die een korte vrijheidsstraf hebben ondergaan. Ook kan met thuisdetentie detentieschade worden voorkomen en kan de veroordeelde zijn woning en werk behouden, aldus de toelichting.²

Thuisdetentie heeft in vergelijking met de vrijheidsstraf die in een penitentiaire inrichting wordt ondergaan, een minder vergaand karakter maar betreft volgens de toelichting niettemin een vorm van detentie die tot een vergaande beperking van de bewegingsvrijheid van de betrokkene leidt. De aanwezigheid van de betrokkene in zijn woning of verblijfplaats wordt door middel van elektronisch toezicht gecontroleerd. Betrokkene verblijft in zijn woonhuis, dat hij slechts gedurende twee uur per dag mag verlaten. Hij kan intensief op aan- en afwezigheid worden gecontroleerd. In de Penitentiaire maatregel zullen nadere criteria worden geformuleerd voor de deelname aan thuisdetentie.³

Het wetsvoorstel beoogt thuisdetentie te regelen als executiemodaliteit in de Penitentiaire beginselenwet (PBW). In dat kader wordt ten eerste voorzien in:

- thuisdetentie als alternatief voor de tenuitvoerlegging van een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf van maximaal drie maanden, opgelegd aan degenen die zich na een daartoe ontvangen oproep dienen te melden bij een penitentiaire inrichting voor het ondergaan van deze straf (de zogeheten zelfmelders) en
- thuisdetentie ter uitvoering van het laatste gedeelte van een lange(re) vrijheidsstraf in verband met een tekort aan plaatsen in penitentiaire inrichtingen.

¹ Memorie van toelichting, paragraaf 1., onderdeel 'Aanpassing van het wetsvoorstel'.

² Memorie van toelichting, paragraaf 1., onderdeel 'Evaluatie van de invoering van thuisdetentie binnen vijf jaren'. In het voorstel moet aan bepaalde voorwaarden zijn voldaan wil de betrokkene tijdens de thuisdetentie kunnen blijven werken (Memorie van toelichting, hoofdstuk 3, in het bijzonder paragraaf 3.1.).

³ Voor deelname aan thuisdetentie gaat het onder meer om de volgende criteria: de veroordeelde is bereid zich aan thuisdetentie en de hem gestelde voorwaarden te onderwerpen en hij beschikt over een vast en aanvaardbaar verblijfadres, eventuele meerderjarige huisgenoten stemmen schriftelijk in met de thuisdetentie, met het oog op een goede communicatie is de veroordeelde de Nederlandse of Engelse taal voldoende machtig, de veroordeelde beschikt over een geldige verblijfsstatus en een geldig identiteitsbewijs. Bij de uitsluitingsgronden gaat het onder meer om de volgende gevallen: veroordeelden ten aanzien van wie de tenuitvoerlegging van een tevens opgelegde maatregel van terbeschikkingstelling nog moet aanvangen of bij wie sprake is van een (ernstig vermoeden van) psychosociale of psychiatrische stoornis of verslavingsproblematiek, veroordeelden die een delict hebben gepleegd dat grote maatschappelijke onrust heeft veroorzaakt, veroordeelden wegens ernstige zeden- en geweldsmisdrijven, veroordeelden die in de vijf voorafgaande jaren zijn veroordeeld tot een vrijheidsstraf die door middel van thuisdetentie ten uitvoer is gelegd.

Ten tweede wordt thuisdetentie voorgesteld als executiemodaliteit voor de voorlopige hechtenis. In de derde plaats creëert het wetsvoorstel de mogelijkheid de tenuitvoerlegging van de taakstraf te combineren met elektronisch toezicht.

b. Plaats van thuisdetentie in het sanctiestelsel

In de toelichting wordt aangegeven dat over de positionering van thuisdetentie en de toepassing van elektronisch toezicht in de strafrechtsketen zeer uiteenlopende opvattingen bestaan en dat verschillende ontwikkelingen gaande zijn op het terrein van de (tenuitvoerlegging van) sancties die van invloed zijn op de positionering van thuisdetentie. Doordat de regeling een voorlopig karakter heeft – er is voorzien in een evaluatie na vijf jaren – kan de ontwikkeling van thuisdetentie worden voortgezet maar kan de positionering van thuisdetentie in het sanctiestelsel ook nog op andere wijze worden vormgegeven, aldus de toelichting.⁴

De Raad acht thuisdetentie een zinvolle aanvulling in het sanctiestelsel en acht met de regering een wettelijke grondslag daarvoor wenselijk. Dit laat evenwel onverlet dat een visie op de positie van thuisdetentie in het huidige sanctiestelsel, juist gelet op het groeiende aantal straf- en executiemodaliteiten, in de toelichting wenselijk is. Dit mede tegen de achtergrond dat – zoals ook in de toelichting wordt opgemerkt – nog wijzigingen kunnen plaatsvinden als gevolg van de voorziene evaluaties. Meer in het algemeen acht de Raad een brede visie op de toekomst van het sanctiestelsel wenselijk.

Specifiek met betrekking tot het voorliggende voorstel vraagt de Raad in dit kader aandacht voor de samenhang met het bij de Tweede Kamer aanhangige wetsvoorstel Wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met wijzigingen van de regeling van de voorwaardelijke veroordeling en de regeling van de voorwaardelijke invrijheidstelling.⁵ Dat wetsvoorstel is een uitvloeisel van het beleid van het kabinet om recidive te verminderen.⁶ Ook het voorliggende wetsvoorstel thuisdetentie beoogt volgens de toelichting een bijdrage te leveren aan het voorkomen van recidive, naast het voorkomen van detentieschade.⁷ De toelichting op het wetsvoorstel voorwaardelijke veroordeling en invrijheidstelling vermeldt dat op de positionering van elektronisch toezicht in het kader van de tenuitvoerlegging van straffen nader wordt ingegaan in het wetsvoorstel thuisdetentie en dat de uiteindelijke vormgeving van thuisdetentie in het sanctiestelsel mede van invloed is op de toepassing van bijzondere voorwaarden in combinatie met elektronisch toezicht in het kader van de voorwaardelijke veroordeling. Aan de invloed van het voorliggende wetsvoorstel op de toepassing van deze bijzondere voorwaarden wordt in de toelichting geen aandacht besteed. De Raad acht dit wel wenselijk. De Raad adviseert in de toelichting in te gaan op de adviezen⁸ die zijn uitgebracht naar aanleiding van het conceptwetsvoorstel.

De Raad adviseert in de toelichting een visie te geven op de plaats van thuisdetentie in het huidige sanctiestelsel en meer in het bijzonder in te gaan op de samenhang van het onderhavige wetsvoorstel met het wetsvoorstel wijziging van de regeling van de voorwaardelijke veroordeling en voorwaardelijke invrijheidstelling.

2. Thuisdetentie als executiemodaliteit van de vrijheidsstraf

a. Positie van de rechter

In het wetsvoorstel wordt thuisdetentie niet als hoofdstraf geregeld maar als executiemodaliteit van een door de rechter opgelegde vrijheidsstraf. Een door de rechter opgelegde (korte) vrijheidsstraf kan vervolgens door de administratie worden omgezet in thuisdetentie. Het voorgestelde artikel 15b van de PBW bepaalt in dit verband dat de minister van Justitie over de deelname aan en beëindiging van de thuisdetentie beslist. Volgens de toelichting nemen namens de minister dan wel de staatssecretaris de selectiefunctionarissen van de Dienst Justitiële Inrichtingen deze beslissingen. De rechter kan in zijn uitspraak de tenuitvoerlegging door middel van thuisdetentie zonder motivering op voorhand uitsluiten.

⁴ Memorie van toelichting, paragraaf 1. onderdeel 'Evaluatie van de invoering van thuisdetentie binnen vijf jaren'.

⁵ Thuisdetentie kan in de vorm van hoofdstraf, executiemodaliteit of bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke veroordeling of schorsing voorlopige hechtenis een plaats binnen dat stelsel krijgen.

⁶ Het wetsvoorstel bevat hiertoe in hoofdzaak de volgende wijzigingen: a. een precisering in de wet van de voorwaardelijke sancties; b. het laten opgaan van de leerstraf in de voorwaardelijke straf (en daarmee het opheffen van de leerstraf als zelfstandige taakstraf); c. een verruiming van de proeftijd; d. de mogelijkheid van voorlopige tenuitvoerlegging van de voorwaardelijke straf, als pendant van de schorsing van de voorwaardelijke invrijheidstelling. De Raad van State onderschrijft in zijn advies de wenselijkheid van de precisering van de voorwaarden. Kamerstukken II, 2009/10, 32 319, nr. 4.

⁷ Memorie van toelichting, paragraaf 1.

⁸ Adviezen zijn uitgebracht door de Raad voor de Rechtspraak, het College van Procureurs-Generaal, de Nederlandse Orde van Advocaten, Reclasseering Nederland, de Raad voor de Strafrechtstoepassing en jeugdbescherming en de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak.

De Raad constateert dat het wetsvoorstel onderdeel is van een toenemend aantal straf- en executie-modaliteiten. Daarbij worden soms, zoals bij het voorliggende voorstel, bevoegdheden aan de administratie toegekend die aan de rechter voorbehouden (behoren te) zijn.

Voor de tenuitvoerlegging van sancties is het Openbaar Ministerie verantwoordelijk, tenzij dit de executie overlaat aan de minister van Justitie.⁹ In de toelichting wordt conform deze gedachte de redenering gevolgd dat, nu thuisdetentie zoals voorgesteld een modaliteit van de tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf betreft, het inschakelen van de rechter niet nodig is. Naar het oordeel van de Raad gaat deze redenering bij thuisdetentie niet op, omdat de tenuitvoerlegging van de door de rechter opgelegde vrijheidsstraf door middel van thuisdetentie naar haar aard leidt tot een andere straf. De mate waarin daardoor wordt afgeweken van de gevangenisstraf die de rechter oplegt, en daarmee van het rechterlijk oordeel, is zodanig dat hierover de rechter en niet de administratie dient te beslissen. Over het voorstel om de beslissing tot deelname aan thuisdetentie in handen van de administratie te leggen en niet in die van de rechter kan om die reden niet positief worden geoordeeld. De voorgestelde voorziening inhoudende dat de rechter in zijn uitspraak de tenuitvoerlegging door middel van thuisdetentie op voorhand kan uitsluiten, acht de Raad niet afdoende om de bezwaren tegen de omzettingsbevoegdheid te ondervangen. Deze voorziening brengt de ongerijmdheid met zich dat de rechter zich een oordeel dient te vormen over de geschiktheid van betrokkene voor thuisdetentie, terwijl niet hij maar de administratie beslist over toepassing van deze executiemodaliteit. Daar komt bij dat de wijze waarop de rechter in het voorstel wordt betrokken bij de executie van de straf, namelijk door uitsluiting in zijn uitspraak van deze specifieke executiemodaliteit, niet past in het bestaande strafvorderlijke stelsel.

De Raad adviseert de voorgestelde regeling voor de thuisdetentie als executiemodaliteit van de korte vrijheidsstraf in het licht van het bovenstaande nader te bezien.

b. Inspanningen gericht op resocialisatie

De Raad acht het wenselijk dat in de toelichting wordt uiteengezet of thuisdetentie 'kaal' ten uitvoer wordt gelegd dan wel dat tijdens de thuisdetentie inspanningen (kunnen) worden verricht met betrekking tot resocialisatie en gedragsverandering van de veroordeelde. De Raad wijst hiervoor op het advies van Reclassering Nederland die ervoor pleit mogelijkheden van begeleiding in het wetsvoorstel op te nemen, aangezien uit internationale onderzoeken blijkt dat typen toezicht die slechts uit (elektronische) controle bestaan, niet of nauwelijks effectief zijn inzake terugdringing van recidive.

c. Meerdere veroordelingen

Onduidelijk is of meerdere straffen die afzonderlijk of bij elkaar opgeteld niet meer dan drie maanden bedragen, dan wel een tweede veroordeling die tijdens thuisdetentie van betrokkene is uitgesproken, achtereenvolgens in de vorm van thuisdetentie ten uitvoer kunnen worden gelegd. De Raad adviseert in de toelichting op deze onderwerpen in te gaan.

d. Thuisdetentie ingeval van tekort aan detentiecapaciteit

Omdat thuisdetentie bij gebrek aan detentiecapaciteit een noodmaatregel is, kan de Raad over het voorgestelde artikel 4a, derde lid, PBW niet positief adviseren. Voor een noodmaatregel is een wettelijke voorziening noodzakelijk noch wenselijk. Het kan zelfs leiden tot oneigenlijk gebruik van de mogelijkheid van thuisdetentie. Bovendien is er thans geen aanleiding voor deze maatregel, nu capaciteitsgebrek in de penitentiaire inrichtingen niet aan de orde is.¹⁰ De Raad adviseert dit onderdeel van de regeling te schrappen.

e. Thuisdetentie en sociale zekerheid

In de toelichting wordt gemeld dat tijdens de thuisdetentie een eventuele (sociale) uitkering van de veroordeelde niet wordt voortgezet.¹¹ De Raad constateert dat als algemene regel geldt dat wie rechtens zijn vrijheid is ontnomen geen recht heeft op een (sociale) uitkering. De ratio daarvan is dat de Staat voorziet in de kosten van levensonderhoud bij diegenen die hun hoofdverblijf hebben in een justitiële inrichting.¹² Thuisdetentie vindt echter volgens het voorgestelde artikel 4a plaats 'op een plaats buiten een inrichting'. Daarmee rijst de vraag waarom tijdens thuisdetentie een uitkering niet

⁹ De tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen geschiedt door het openbaar ministerie dan wel op voordracht van deze door Onze Minister (artikel 553 van het Wetboek van Strafvordering).

¹⁰ Handelingen II, 2009/10, nr. 1309, blz. 2783–2784.

¹¹ Memorie van toelichting, paragraaf 6.

¹² Wet socialezekerheidsrechten gedetineerden, considerans.



wordt voortgezet en thuisdetentie niet wordt opgenomen in het Besluit extramurale vrijheidsbeneming en sociale zekerheid.

De Raad adviseert in de toelichting te motiveren waarom een eventuele (sociale) uitkering van de veroordeelde niet wordt voortgezet tijdens de thuisdetentie en zo nodig het Besluit extramurale vrijheidsbeneming en sociale zekerheid te wijzigen.

Voorts merkt de Raad het volgende op. De rechten en plichten in het kader van de zorgverzekering zijn ingevolge artikel 24 van de Zorgverzekeringswet van rechtswege opgeschort gedurende de periode waarover de minister van Justitie in het kader van een rechterlijke uitspraak verantwoordelijk is voor de verstrekking van geneeskundige zorg aan een verzekerde. Een gedetineerde heeft krachtens artikel 42 van de PBW onder andere recht op raadpleging van een arts die aan de inrichting is verbonden. Een arts van de keuze van de gedetineerde komt voor rekening van laatstgenoemde. Het is niet duidelijk of ook in geval van thuisdetentie artikel 24 van de Zorgverzekeringswet van toepassing is en zo ja hoe de PBW in dit kader moet worden gelezen. De Raad adviseert hierop in de toelichting in te gaan.

3. Thuisdetentie als executiemodaliteit van voorlopige hechtenis

Thuisdetentie als executiemodaliteit van de voorlopige hechtenis wordt voorgesteld als alternatief (tussenvorm) voor de insluiting in een huis van bewaring en schorsing van de voorlopige hechtenis. Tenuitvoerlegging van de voorlopige hechtenis door middel van thuisdetentie kan volgens de toelichting een oplossing bieden voor gevallen waarin de rechter (het voortduren van) de insluiting in een huis van bewaring niet noodzakelijk en de terugkeer in de samenleving in afwachting van de berechting verantwoord acht, maar het tegelijk in het licht van de doelen van de voorlopige hechtenis (zoals het onderzoeksbelang, voorkomen van recidive en voorkomen van vlucht) aangewezen acht dat de verdachte aan een vergaande beperking van zijn bewegingsvrijheid wordt onderworpen.¹³ Voorgesteld wordt dat de rechter die de voorlopige hechtenis beveelt, instemt met de tenuitvoerlegging van voorlopige hechtenis door middel van thuisdetentie. Deze instemming kan onder voorwaarden worden verleend en te allen tijde worden ingetrokken.

a. Nut en noodzaak

De Raad acht thuisdetentie in het kader van de voorlopige hechtenis op zichzelf denkbaar. De toegevoegde waarde van deze executiemodaliteit is echter niet zonder meer duidelijk nu de rechter thans reeds kan bepalen dat de voorlopige hechtenis wordt geschorst waarbij de verdachte gedurende bepaalde tijden onder elektronisch toezicht wordt geplaatst. Volgens de toelichting wordt deze modaliteit van schorsing van de voorlopige hechtenis evenwel sporadisch toegepast¹⁴. Daarbij wordt gerefereerd aan de vraag of schorsingsvoorwaarden die vergaand de vrijheid beperken, wel passen bij het karakter van een schorsing. De Raad voor de Rechtspraak stelt echter dat dergelijke schorsingsvoorwaarden, voor zover bekend, nog niet tot enig probleem hebben geleid.¹⁵ De Raad adviseert in de toelichting hierop nader in te gaan.

b. Positie van de rechter

De Raad constateert dat thuisdetentie niet mogelijk is indien de rechter daarmee niet instemt. Indien de rechter echter zijn instemming wel heeft gegeven, is de uiteindelijke beslissing over de thuisdetentie in handen van de administratie, waarbij alsnog kan worden besloten niet tot toepassing van deze executiemodaliteit over te gaan. De Raad mist een overtuigende motivering van het leggen van de uiteindelijke beslissing in handen van de administratie. In deze fase van het strafproces betreft het niet een veroordeelde bij wie de rechter op grond van bewezen strafbare feiten geoordeeld heeft tot vrijheidsbeneming, maar gaat het om een verdachte wiens schuld nog niet bewezen is. Beslissingen over vrijheidsbeneming van verdachten, door insluiting van de verdachte in een huis van bewaring dan wel door het ondergaan van thuisdetentie, dienen naar het oordeel van de Raad door de rechter te worden genomen. Ook gelet op de bij de voorlopige hechtenis betrokken belangen, zoals het onderzoeksbelang, blijft een rechterlijke beslissing aangewezen. Daar komt bij dat aan het voorstel bezwaren kleven uit oogpunt van rechtszekerheid: ook als de rechter heeft ingestemd met thuisdetentie, verkeren de justitiabele en het openbaar ministerie in het ongewisse omtrent de uiteindelijke wijze van tenuitvoerlegging van de voorlopige hechtenis.

De Raad adviseert het voorstel van thuisdetentie als executiemodaliteit van de voorlopige hechtenis in het licht van het voorgaande nader te bezien en de beslissing over thuisdetentie in handen van de rechter te leggen.

¹³ Memorie van toelichting, paragraaf 3.2.

¹⁴ Memorie van Toelichting, paragraaf 3.2.

¹⁵ Advies Raad voor de Rechtspraak, blz. 5.

4. Taakstraf in combinatie met elektronisch toezicht

Het wetsvoorstel voorziet in de mogelijkheid om het opleggen van taakstraf te combineren met elektronisch toezicht. In de huidige situatie is toepassing van elektronisch toezicht mogelijk als controle op de naleving op de aan een voorwaardelijke gevangenisstraf verbonden bijzondere voorwaarde bestaande uit de deelname aan een inhoudelijk programma. Dit programma is feitelijk een taakstraf en de constructie is omslachtig, aldus de toelichting. In de nieuwe opzet behoeft niet meer voor de voorwaardelijke gevangenisstraf te worden gekozen en kan direct taakstraf in combinatie met elektronisch toezicht worden toegepast.¹⁶

In de toelichting wordt vermeld dat het toepassen van elektronisch toezicht in combinatie met een taakstraf een verzwarend element toevoegt aan de taakstraf. De veroordeelde wordt vergaand in zijn bewegingsvrijheid beperkt, nu hij permanent kan worden gevolgd. Het uitgangspunt is dat de veroordeelde thuis blijft en alleen de woning verlaat voor het verrichten van de taakstraf en eventueel voor het verrichten van zijn reguliere werkzaamheden, aldus de toelichting.¹⁷

De Raad wijst erop dat de tekst van het voorgestelde artikel 22c, eerste lid, Wetboek van Strafrecht, waarin staat dat de veroordeelde 'tijdens de tenuitvoerlegging' van de taakstraf onder elektronisch toezicht wordt gesteld, op een belangrijk punt niet met de toelichting strookt. De bepaling heeft blijkens de toelichting een substantieel grotere reikwijdte dan de tekst van de bepaling suggereert, nu elektronisch toezicht ook wordt uitgeoefend gedurende de tijd dat de taakstraf niet wordt uitgevoerd. De wijze van tenuitvoerlegging zoals in de toelichting geschetst, komt naar het oordeel van de Raad de facto neer op een gelijktijdige uitvoering van thuisdetentie en taakstraf. De Raad is van oordeel dat deze mate van elektronisch toezicht niet meer als slechts een toegevoegd verzwarend element aan de taakstraf kan worden beschouwd. Voorts biedt het voorstel vanwege deze reikwijdte geen passende oplossing voor het als omslachtig ervaren probleem van de combinatie van elektronisch toezicht met deelname aan een inhoudelijk programma als bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke veroordeling.

De Raad merkt tevens op dat dit onderdeel van het voorstel wat betreft de nadere uitwerking onvoldragen is. Onvoldoende duidelijk is wat de gevolgen zijn van het niet naar behoren verrichten van de taakstraf of elektronisch toezicht en of het bevel tot vervangende hechtenis kan worden gegeven ook als de betrokkene zich niet aan de aan het elektronisch toezicht verbonden voorwaarden houdt. Voor de taakstraf geldt dat voor elke twee uren niet meer dan één dag vervangende hechtenis kan worden opgelegd. In het voorstel is niet geregeld welke berekening voor elektronisch toezicht dient te gelden. Indien de norm van één dag voor twee uren wordt aangehouden, zou een dag elektronisch toezicht 12 dagen vervangende hechtenis opleveren. Dit kan bezwaarlijk de bedoeling van de wetgever zijn.

Voorts kan in de bestaande regeling de betrokkene de taakstraf gespreid in de tijd voltooien, terwijl in het wetsvoorstel de periode waarbinnen de taakstraf dient te worden voltooid, tot zes maanden is beperkt. In de toelichting wordt deze beperking niet nader gemotiveerd. Vermeld wordt slechts dat de mogelijkheid voor de veroordeelde om het verrichten van de taakstraf, in overleg met de reclassering, over een langere periode te verdelen, niet meer bestaat.¹⁸ Door deze beperking echter kan veel minder dan thans rekening worden gehouden met de persoonlijke omstandigheden en de verschillen tussen de veroordeelden bij de uitvoering van de taakstraf. Daarnaast kan iemand die vanwege school of werk alleen op bepaalde dagen beschikbaar is voor het uitvoeren van de taakstraf daar zes maanden over doen, terwijl iemand die werkloos is, voor een vergelijkbaar vergrijp de taakstraf in ongeveer vijf weken kan verrichten. De mogelijk niet doordachte consequentie zou zijn dat de thuisdetentie in het eerste geval zes maanden en in het tweede geval vijf weken is. Op verschillen als deze wordt in de toelichting evenmin ingegaan. De Raad is er niet van overtuigd dat dit onderdeel van het voorstel voldoende is doordacht en vindt dat het in elk geval nadere uitwerking behoeft.¹⁹

De Raad adviseert dit onderdeel van het wetsvoorstel nader te bezien.

5. Criteria voor deelname aan thuisdetentie niet in een amvb

Het vierde lid van het voorgestelde artikel 4a van de PBW geeft een grondslag voor het stellen van nadere regels over de toepassing van thuisdetentie bij of krachtens algemene maatregel van bestuur (de Penitentiaire maatregel). De nadere regels zullen volgens de toelichting in ieder geval de nadere voorwaarden voor deelname aan thuisdetentie betreffen. Verder gaat het om nadere regels over het uit te oefenen toezicht tijdens de periode van thuisdetentie, waaronder het elektronisch toezicht,

¹⁶ Memorie van toelichting, paragraaf 5.

¹⁷ Memorie van toelichting, paragraaf 5.

¹⁸ Memorie van toelichting, paragraaf 6.

¹⁹ In eenzelfde zin advies Reclassering, blz. 2-3, advies RSJ, blz. 14, advies RvdR, blz. 6, advies CvPG's, blz. 5 7.



nadere regels over de beëindiging van de deelname aan thuisdetentie en nadere regels over de rechtspositie van de deelnemer aan thuisdetentie.

De Raad merkt op dat de voorgestelde regeling wat betreft tekst en vorm overeenkomsten vertoont met de regeling betreffende het penitentiair programma.²⁰ Een penitentiair programma verschilt echter in die zin van thuisdetentie, dat het een samenstel van activiteiten betreft (onder meer gericht op het aanleren van bepaalde sociale vaardigheden, het vergroten van kans op arbeid na invrijheidstelling en het bieden van onderwijs) ter verdere tenuitvoerlegging van de opgelegde vrijheidsstraf of voorlopige hechtenis in aansluiting op het verblijf in een inrichting. De Raad is van oordeel dat in het bijzonder uit het oogpunt van rechtszekerheid de voorwaarden voor de toepassing van thuisdetentie in de wet zelf behoren te zijn geregeld, nu deze wezenlijke elementen bij een vorm van vrijheidsbeneming betreffen. De Raad adviseert de voorwaarden voor deelname aan thuisdetentie in het voorstel op te nemen en de toelichting in het licht van het voorgaande aan te passen.

6. Overgangsrecht

Het voorstel bevat geen regeling van overgangsrecht voor de tenuitvoerlegging van voorlopige hechtenis en vrijheidsstraffen die op het moment van inwerkingtreding van deze wet reeds is aangevangen. Ook in de toelichting wordt hieraan geen aandacht besteed.

De Raad adviseert in een bepaling van overgangsrecht te voorzien.

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.*

²⁰ Artikel 4 van de PBW.

1. Een penitentiair programma is een samenstel van activiteiten waaraan wordt deelgenomen door personen ter verdere tenuitvoerlegging van de aan hen opgelegde vrijheidsstraf of voorlopige hechtenis in aansluiting op hun verblijf in een inrichting en dat als zodanig door Onze Minister is erkend. De deelnemer aan een penitentiair programma kan onder elektronisch toezicht worden gesteld.(...)
3. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld die in elk geval betreffen:
 - a. de inhoud van het penitentiair programma,
 - b. de nadere voorwaarden voor deelname aan het penitentiair programma,
 - c. het toezicht, waaronder het elektronisch toezicht, tijdens de deelname,
 - d. de gevolgen van verzuim van deelname aan het programma of niet-nakoming van de daaraan verbonden voorwaarden, en
 - e. de rechtspositie van de deelnemers aan een penitentiair programma.(...)
5. Met inachtneming van het tweede lid en de regels krachtens het derde lid kan Onze Minister een penitentiair programma erkennen en bepalen welke gedetineerden voor deelname hieraan in aanmerking komen.



Nader rapport

28 februari 2011
Nr. 5685204/11/6

Aan de Koningin

Nader rapport inzake het voorstel van wet tot wijziging van de Penitentiaire beginselenwet en het Wetboek van Strafrecht in verband met de invoering van thuisdetentie en de verruiming van de mogelijkheden van elektronisch toezicht

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 23 maart 2010, nr. 10.000786, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan de Minister van Justitie te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 31 mei 2010, nr. W.03.10.0089/II, bied ik U hierbij aan.

Het kabinet zet in op een veiliger Nederland. Daarbij hoort een strenge en geloofwaardige bestraffing van strafbare feiten. Daarbij hoort ook een geloofwaardige tenuitvoerlegging door de administratie van door de rechter opgelegde straffen. Het vervangen van een door de rechter opgelegde gevangenisstraf door elektronisch bewaakt huisarrest acht het kabinet geen geloofwaardige vorm van tenuitvoerlegging van straffen. Het kabinet ziet daarom af van de wettelijke regeling van thuisdetentie.

Daartoe gemachtigd door de ministerraad moge ik U verzoeken goed te vinden dat het advies van de Raad van State buiten verdere behandeling wordt gelaten en dat het onderhavige nader rapport tezamen met het advies van de Raad van State en het voorstel van wet en de daarbij behorende memorie van toelichting zoals deze aan de Raad van State zijn voorgelegd, openbaar wordt gemaakt.

*De Minister van Veiligheid en Justitie,
I.W. Opstelten.*