

OPENBAAR MINISTERIE

College van procureurs-generaal

Postbus 20305, 2500 EH Den Haag

Ministerie van Justitie en Veiligheid
Directie Wetgeving
t.a.v
Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

Prins Clauslaan 16
2595 AJ Den Haag
T +31 88 699 11 00
www.om.nl

Datum 12 juni 2018
Onderdeel WBOM
Ons kenmerk WBOM/17839
Contactpersoon
Doorkiesnummer(s)
E-mail

Uw kenmerk 2254685

Bijlage(n)

Onderwerp Advies over conceptwetsvoorstel wijziging
regelingen inzake detentiefasering en
voorwaardelijke invrijheidstelling

Bij beantwoording de datum en
ons kenmerk vermelden

Geachte

Bij brief van 1 mei 2018 heeft u namens de minister voor Rechtsbescherming het College gevraagd om te adviseren over een conceptwetsvoorstel tot wijziging van de Penitentiaire beginselenwet, het Wetboek van Strafrecht en enige andere wetten in verband met de regelingen inzake detentiefasering en voorwaardelijke invrijheidstelling. Het College voldoet graag aan dit verzoek.

Ten behoeve van het onderhavige consultatieadvies heeft het College, OM-intern, het gevoel ingewonnen van de Centrale Voorziening voorwaardelijke invrijheidstelling (hierna: CV.v.i.) en van het Expertisecentrum Bijzondere Penitentiaire Zaken. Het College is beide onderdelen zeer erkentelijk voor hun waardevolle en op de praktijk gebaseerde inbreng in dit advies. Veel van hetgeen hieronder volgt is gebaseerd op de zojuist bedoelde inbreng.

Het College staat in het algemeen positief tegenover het wetsvoorstel en stemt graag in met de hoofdlijnen ervan. Niettemin is er aanleiding tot het maken van enkele kanttekeningen die nu eens het karakter van een opmerking en dan weer het karakter van een voorstel hebben. Alvorens op het wetsvoorstel en de

memorie van toelichting nader in te gaan merkt het College op dat de regering voornemens is te onderzoeken welke toegevoegde waarde een adviescollege, samengesteld uit (gedrags)deskundigen, zou kunnen hebben ten behoeve van de beslissing van het openbaar ministerie. Een dergelijk adviescollege zou op basis van rapportages van de betrokken justitiële partijen en actuele informatie ten aanzien van de belangen van slachtoffers of nabestaanden het openbaar ministerie kunnen adviseren over de v.i.-verlening en de te stellen voorwaarden. Het College verwacht veel van een dergelijk onder auspiciën van het openbaar ministerie opererend adviescollege als het gaat om de ondersteuning van het openbaar ministerie en het verkleinen van de afbreukrisico's. Dit adviescollege kan mede dienstbaar zijn aan een succesvolle verbinding tussen detentiefase en v.i. en is daarmee een factor van belang voor het welslagen van de uitvoering van dit wetsvoorstel.

1. Werklastverzwaring

Het wetsvoorstel heeft impact op de werkwijze van de CVv.i. Graag verwijst het College nu alvast naar paragraaf 8 van deze brief waar het College een serieus voorbehoud formuleert ten aanzien van impact en implementatie.

2. V.i. algemeen

2.1 V.i. wordt niet langer van rechtswege verleend

In de huidige wetgeving wordt v.i. van rechtswege verleend, tenzij er redenen bestaan om de v.i. uit te stellen of achterwege te laten.¹ In het wetsvoorstel wordt de v.i. niet langer van rechtswege verleend, maar is een specifieke individuele beslissing van het openbaar ministerie vereist. Het openbaar ministerie dient te toetsen aan drie criteria:

1. De mate waarin en de wijze waarop de veroordeelde door zijn gedrag heeft doen blijken van een bijzondere geschiktheid tot terugkeer in de samenleving;
2. De mogelijkheden om eventuele aan de invrijheidstelling verbonden risico's te beperken en beheersen;
3. De belangen van slachtoffers, nabestaanden en andere relevante personen.

¹ Artikel 15d lid 1 Sr. (Tenzij anders vermeld wordt in de voetnoten verwezen naar het huidige Wetboek van Strafrecht.)

Daarnaast blijven de huidige gronden voor uitstel of achterwege laten van de v.i. in materiële zin behouden doordat zij een rol kunnen spelen bij de afbakening van de categorie gedetineerden die in aanmerking komen voor v.i. en bij de beslissing tot het verlenen van v.i. Opvallend is wel dat de wettekst geen ruimte lijkt te bieden voor uitstel van de v.i. De memorie van toelichting lijkt daarin enigszins ambivalent.

Opmerkingen:

- De criteria om voor v.i. in aanmerking te komen zijn, naar het het College voorkomt, gelijk aan de criteria die gelden om in aanmerking te komen voor deelname aan een penitentiair programma. In de memorie van toelichting is sprake van een verschil in terminologie. Om voor fasering in aanmerking te komen is 'goed gedrag' vereist, terwijl 'gedrag waaruit een bijzondere geschiktheid tot terugkeer blijkt' het criterium is voor de v.i. Het College verzoekt de minister dit punt nader toe te lichten en eventuele verschillen te benoemen en/of te corrigeren.
- Na de beslissing tot achterwege laten van de v.i. kan de veroordeelde na minimaal zes maanden eenmaal een verzoek doen alsnog voorwaardelijk in vrijheid te worden gesteld. De CVv.i. dient binnen twee maanden na ontvangst van het verzoek hierop te beslissen. Wanneer de CVv.i. beslist aan de veroordeelde alsnog v.i. toe te kennen is niet duidelijk wanneer de v.i. in dat geval van start gaat.
- De huidige regeling biedt de mogelijkheid om de v.i. uit te stellen of achterwege te laten wanneer de vrijheidsstraf voortvloeit uit een onherroepelijke veroordeling door een buitenlandse rechter.² Deze vrijheidsstraf dient in die gevallen overeenkomstig een toepasselijk verdrag te zijn overgenomen en de mogelijkheid van uitstel of achterwege blijven van v.i. dient de instemming van de buitenlandse autoriteit met de overbrenging te hebben bevorderd. Het wetsvoorstel biedt deze mogelijkheid niet. Het is in het kader van resocialisatie van groot belang dat Nederlanders die in het buitenland zijn veroordeeld hun straf in Nederland kunnen ondergaan. Deze mogelijkheid in de huidige wet maakt het makkelijker de betreffende veroordeelde naar Nederland over te laten brengen. Het College pleit er daarom voor dat de inhoud van het huidige artikel 15d lid 1 onder e in de wet gehandhaafd blijft.

Voorstel:

² Artikel 15d lid 1 onder e Sr.

- Het College meent dat de mogelijkheid de v.i. uit te stellen behouden moet blijven. Er zijn in de praktijk situaties waarin ondanks goed gedrag toch op het moment van de v.i.-datum geen v.i. kan volgen, bijvoorbeeld omdat er geen plaats is in een woonvorm of kliniek. Het College onderkent dat de verantwoordelijkheid voor de v.i. bij de veroordeelde komt te liggen, maar in gevallen zoals deze lijkt het gerechtvaardigd de v.i. uit te stellen tot de datum waarop plaatsing wel mogelijk is. De mogelijkheid voor de veroordeelde om na de beslissing tot het niet verlenen van v.i. (op z'n vroegst) na zes maanden opnieuw te verzoeken om voorwaardelijk in vrijheid te worden gesteld, biedt onvoldoende soelaas, omdat zich dan dezelfde situatie voor kan doen. Daarnaast stelt het College voor (naar analogie van het derde lid van het voorgestelde artikel 15h) expliciet in de wet op te nemen dat het openbaar ministerie bij zijn beslissing op een verzoek zoals bedoeld in het nieuwe artikel 15d lid 2 Wetboek van Strafrecht de ingangsdatum van de v.i. bepaalt.

2.2 De v.i. gemaximeerd tot twee jaar

De mogelijkheid tot toekenning van v.i. ontstaat ook in de nieuwe wet (voor personen die zijn veroordeeld tot een tijdelijke gevangenisstraf van meer dan twee jaar) eerst als twee derde daarvan is ondergaan. De termijn van v.i. wordt evenwel gemaximeerd tot twee jaar. Het College heeft hiertegen geen overwegende bezwaren, maar plaatst wel twee opmerkingen.

Opmerkingen:

- In de toelichting op de wet wordt niet onderbouwd waarom de minister heeft gekozen voor een maximale termijn van twee jaar. In veel gevallen is die termijn voldoende om te resocialiseren, maar niet in alle. In die gevallen kan de v.i.-proeftijd door de rechter eenmaal worden verlengd op vordering van het openbaar ministerie. In geval van zware geweldsmisdrijven en zedendelicten kan de proeftijd telkens worden verlengd met twee jaar. Met name in de gevallen waarin de v.i.-proeftijd maar eenmaal kan worden verlengd vraagt het College zich af of dit afdoende is voor sommige veroordeelden. Door het vervallen van het penitentiair programma bij veroordeelden die in aanmerking komen voor v.i. verplaatst het risico zich naar de (korte) v.i.-periode.
- De maximale termijn van twee jaar kan zorgen voor calculerend gedrag bij langgestraften. Door het vooruitzicht van een v.i.-proeftijd van twee jaar die daarna verlengd kan worden zullen enkele langgestraften de voorkeur geven aan het uitzitten van de gehele

straf. Zij zullen na het uitzitten van deze straf zonder enige vorm van resocialisatie, zonder voorwaarden en met een wellicht hoog risico op recidive in de samenleving terugkeren.

- Bijzonder is overigens wel dat het effect van de wetswijziging, in het licht van de nieuwe regeling omtrent de levenslange gevangenisstraf, kan zijn dat iemand die levenslang opgelegd heeft gekregen eerder (na 27 jaar) vrij kan komen dan iemand die de maximale tijdelijke gevangenisstraf opgelegd heeft gekregen (na 28 jaar).

3. Procedure v.i.

In de huidige regeling beslist de CVv.i. over de te stellen v.i.-voorwaarden en beslist de rechter over achterwege laten en herroepen van de v.i. In de nieuwe regeling komen deze bevoegdheden bij de CVv.i. te liggen.

3.1 Herroepen v.i.

Naast de beslissing tot achterwege laten van de v.i. komt de beslissing tot herroepen van de v.i. bij de CVv.i. te liggen.

Opmerkingen:

- Momenteel is in de wet opgenomen dat de CVv.i. overgaat tot herroeping tenzij met het wijzigen van de voorwaarden of een waarschuwing kan worden volstaan.³ Die mogelijkheid wordt in het wetsvoorstel niet benoemd. In de praktijk ziet de CVv.i. dat na een overtreding in enkele gevallen kan worden volstaan met aanscherping van de voorwaarden of een waarschuwing zonder direct tot herroepen van de v.i. over te gaan.

Voorstel:

- Het College stelt de minister voor de mogelijkheid tot wijzigen van de voorwaarden en het geven van een waarschuwing te handhaven in de nieuwe wetgeving.

3.2 Bezwaar tegen de beslissing van het OM (CVv.i).

De veroordeelde kan tegen de beslissing van de CVv.i. bezwaar maken bij de rechtbank. De rechtbank zal slechts toetsen of de CVv.i. bij afweging

³ Artikel 15i lid 2 Sr.

van de betrokken belangen in redelijkheid tot de beslissing heeft kunnen komen. Bij een gegrondverklaring van het bezwaar bepaalt de rechtbank het tijdstip van v.i. en kan de rechtbank advies geven over de bijzondere voorwaarden.

Opmerkingen:

- In het wetsvoorstel is in artikel 15g lid 3 Wetboek van Strafrecht opgenomen welke rechtbank bevoegd is kennis te nemen van het bezwaarschrift. Net als in de huidige wet kunnen alle rechtbanken bevoegd zijn van v.i.-zaken kennis te nemen. Het gaat hierbij om een relatief klein aantal zaken waardoor veel rechters weinig ervaring hebben met v.i. De jurisprudentie loopt momenteel enigszins uiteen en de CVv.i. komt in een enkel geval ook kennelijk onjuiste beslissingen tegen. In het artikel staat tevens dat in beginsel de rechtbank bevoegd is die de bedoelde straf heeft opgelegd. In de huidige wet is de rechtbank bevoegd die in eerste aanleg heeft geoordeeld ter zake van het strafbare feit.⁴ Deze laatste omschrijving uit de huidige wet is duidelijker dan de nieuwe omschrijving, waarin, van 'opleggen' wordt gesproken (en dan ook nog zonder de woorden 'in eerste aanleg'). De huidige redactie is verkieslijker, gelet op het feit dat in veel zaken de (uiteindelijke) straf door het gerechtshof wordt opgelegd.
- Momenteel bestaat er onduidelijkheid over de relatieve competentie bij zaken die in het kader van een verdrag aan Nederland zijn overgedragen. De relatieve bevoegdheid ligt bij de rechtbank die verlof tot tenuitvoerlegging van de buitenlandse straf heeft verleend of de rechtbank in het arrondissement waarin de vrijheidsstraf ten uitvoer wordt gelegd⁵. Een groot deel van de vrijheidsstraffen die in het buitenland zijn opgelegd wordt via het Europese kaderbesluit⁶ of via de regeling van voortgezette tenuitvoerlegging uit de WOTS⁷ overgedragen. In deze zaken is er geen rechtbank die over de overdracht van de gevangenisstraf beslist, maar neemt de minister de uiteindelijke beslissing. Volgens de huidige omschrijving in de wet en de omschrijving in het wetsvoorstel worden deze zaken aangebracht bij de rechtbank in het arrondissement waar de tenuitvoerlegging plaatsvindt. In de praktijk geeft dit onvoldoende duidelijkheid over de bevoegde rechtbank in deze zaken. De plaats waar de vrijheidsstraf plaatsvindt kan tijdens de tenuitvoerlegging immers wijzigen.

⁴ Artikel 15d lid 5 Sr.

⁵ Artikel 15d lid 5 Sr.

⁶ Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging vrijheidsbenemende en voorwaardelijke sancties.

⁷ Artikel 43 ev Wet Overdracht Tenuitvoerlegging Strafvonnissen.

- Een vordering tot uitstel of achterwege laten en een vordering herroeping van de v.i. worden op dit moment behandeld bij de rechtbank. In het wetsvoorstel wordt de bezwaarprocedure behandeld in de raadkamer van de rechtbank. Dit is een logische keuze gelet op de marginale toetsing die de rechtbank zal uitvoeren in de bezwaarprocedure. De grootste verschillen ten opzichte van de huidige praktijk zijn dat de behandeling met gesloten deuren zal plaatsvinden,⁸ het niet meer mogelijk is deskundigen (en getuigen) op te roepen⁹ en er een hoorplicht geldt ten aanzien van de veroordeelde. Met name de behandeling met gesloten deuren zal in sommige gevallen door slachtoffers en nabestaanden, maar ook door de media, als nadelig worden ervaren. In de bezwaarprocedure bij de omzetting van de taakstraf (die overeenkomt met de bezwaarprocedure in het wetsvoorstel) is gekozen voor een openbare behandeling in de raadkamer¹⁰.

Voorstel:

- Zoals bij de opmerkingen is omschreven zijn er verschillende knelpunten als het gaat om de relatieve competentie bij v.i.-zaken. Het College stelt daarom voor de relatieve bevoegdheid van de bezwaarprocedure niet bij de verschillende rechtbanken neer te leggen, maar bij één rechtsprekend orgaan. Op die manier is duidelijk welk orgaan bevoegd is in alle zaken, wordt door de rechters ervaring opgebouwd met de procedure en zullen de uitspraken bestendiger zijn. Het College stelt voor het Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden bevoegd te verklaren van de bezwaarschriften kennis te nemen. Het Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden heeft veel ervaring met rechtspreken in de executiefase (penitentiaire kamer) en er kan snel geschakeld worden met de CVv.i. die in Arnhem huist.

Mocht het voorstel om het Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden bevoegd te verklaren niet worden overgenomen dan verzoekt het College de andere opmerkingen over de relatieve competentie waar mogelijk in het wetsvoorstel te verwerken.

- Het College stelt voor ten aanzien van de bezwaarschriftprocedure af te wijken van de in artikel 22 lid 1 Wetboek van Strafvordering

⁸ Artikel 22 lid 1 Sv, dat van overeenkomstige toepassing zal zijn dankzij het vierde lid van artikel 15g (wetsvoorstel).

⁹ Door de toepasselijkheid van de raadkamerprocedure moet er over dagvaardingen en oproepingen zoals bedoeld in het huidige artikel 15e vierde lid Sr onder het toekomstige recht eerst een rechterlijke beslissing worden genomen (namelijk door de raadkamer).

¹⁰ Artikel 22h jo. artikel 14i Sr.

opgenomen niet-openbare behandeling in de raadkamer en, overeenkomstig de bezwaarprocedure bij de omzetting van de taakstraf, te kiezen voor een openbare behandeling.

3.3 Bijzondere voorwaarden

De bijzondere voorwaarden zoals deze nu bestaan blijven in het wetsvoorstel van kracht. Er wordt wel een voorwaarde toegevoegd. In de bijzondere voorwaarden kan worden opgenomen dat de veroordeelde de schade die door het feit is veroorzaakt dient te vergoeden of dat er een regeling dient te worden getroffen voor het betalen van de schadevergoeding in termijnen. Het College merkt op dat de voorwaarden die aan de v.i. kunnen worden verbonden beperkter zijn dan die in het kader van de Gedragsbeïnvloedende en Vrijheidsbeperkende maatregel (GVM)¹¹ op grond van de Wet langdurig toezicht (Wlt) kunnen worden opgelegd.

Opmerkingen:

- Het toevoegen van een schadevergoedingsplicht vergt een andere manier van toezichthouden dan bij andere voorwaarden het geval is. Er moet een frequent contact zijn met het CJIB over de voortgang van de betaling(en) en de afspraken die hierover zijn gemaakt met het CJIB.

Voorstel:

- Om een naadloze overgang van de v.i. naar het langdurig toezicht te kunnen bewerkstelligen, eenheid in de op te leggen voorwaarden te creëren en slachtofferbelangen te kunnen waarborgen stelt het College voor de bijzondere voorwaarden in de v.i. gelijk te stellen aan de voorwaarden zoals deze zijn opgenomen in de GVM. De voorwaarden die momenteel niet zijn opgenomen in de bijzondere voorwaarden van de v.i., maar wel in de GVM zijn: een verbod om vrijwilligerswerk uit te voeren van bepaalde aard; een beperking van het recht Nederland te verlaten; een verbod tot vestigen in een bepaald gebied en een plicht tot verhuizen uit een bepaald gebied.

4. Rechtsmiddelen en v.i.

4.1 Geen v.i. bij een niet-onherroepelijke gevangenisstraf

Binnen de huidige wetgeving is het mogelijk dat veroordeelden tot een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf zich door het aanwenden (en eventueel

¹¹ Artikel 38ab Sr.

later weer intrekken) van een rechtsmiddel kunnen onttrekken aan v.i. met de daaraan verbonden proeftijd. In het geval de voorlopige hechtenis de duur van de opgelegde netto gevangenisstraf te boven gaat, moet namelijk in beginsel de voorlopige hechtenis op de zogenaamde fictieve v.i.-datum worden beëindigd. Daarbij wordt de termijn van de toepassing van de v.i. zoals opgenomen in artikel 15 lid 1 Wetboek van Strafrecht in acht genomen. Dat betekent dat de veroordeelde, na twee derde van de opgelegde vrijheidsstraf in voorlopige hechtenis te hebben uitgezeten, in vrijheid wordt gesteld zonder dat de mogelijkheid bestaat om voor het resterende deel van de opgelegde gevangenisstraf voorwaarden te stellen. De v.i.-regeling is niet van toepassing omdat er geen sprake is van de tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf maar van het opheffen of anderszins beëindigen van de voorlopige hechtenis. Het wetsvoorstel beperkt de v.i. weliswaar tot twee jaar, maar omdat deze problematiek primair speelt bij straffen tot zes jaar doet dat aan bovenstaande niet af.

Opmerkingen:

- Het feit dat deze verdachten bij de huidige stand van wetgeving een gecontroleerde invrijheidsstelling kunnen ontlopen wordt als onwenselijk ervaren. In verschillende wetsvoorstellen is getracht een oplossing voor dit probleem te brengen.

Voor een bepaalde categorie verdachten is het belangrijk om de mogelijkheid te hebben om voorwaarden aan de invrijheidsstelling te kunnen verbinden of de v.i. achterwege te laten en dat is, nu artikel 15 Wetboek van Strafrecht daar de ruimte niet voor biedt indien de veroordeling niet onherroepelijk is, slechts mogelijk in het kader van voorlopige hechtenis.

Voorstel:

- Het College stelt voor in de wet op te nemen dat de v.i.-regeling analoog kan worden toegepast op verdachten die een onvoorwaardelijke gevangenisstraf opgelegd hebben gekregen, maar welke straf nog niet onherroepelijk is. Een alternatief is te bepalen dat de voorlopige hechtenis in bedoelde situaties niet wordt opgeheven, maar geschorst en dat aan die schorsing voorwaarden kunnen worden verbonden en dat, nadat de zaak onherroepelijk is geworden, die voorwaarden in het kader van v.i. kunnen worden voortgezet.

4.2 Wijziging opgelegde straf na rechtsmiddel

Na het instellen van een rechtsmiddel kan een voorwaardelijk opgelegde gevangenisstraf wijzigen in een onvoorwaardelijke gevangenisstraf. Een

verdachte kan dan reeds in het kader van de voorwaardelijke straf zijn gestart met een penitentiair programma.

Opmerkingen:

- Een verdachte kan door een wijziging van zijn opgelegde straf plotseling geen recht meer hebben op deelname aan een penitentiair programma. Het College wil de minister er slechts op wijzen dat deze situatie zich in de praktijk kan voordoen.

4.3 Rechtsmiddel in Wet herziening strafrechtelijke beslissingen (USB)

In de Wet USB wordt het mogelijk hoger beroep in te stellen tegen de beslissing van de rechtbank tot het herroepen van de v.i.¹²

Opmerkingen:

- In het wetsvoorstel is opgenomen dat tegen de beslissing van de rechtbank geen rechtsmiddel openstaat¹³. In de memorie van toelichting wordt de beroepsmogelijkheid die de wet USB schept niet genoemd. Het College verzoekt de minister dit punt nader toe te lichten.

Voorstel:

- Het in de Wet USB geregelde hoger beroep is een appel tegen wat nu nog een rechterlijke beslissing is. Deze rechterlijke beslissing wordt door het onderhavige wetsvoorstel vervangen door een OM-beslissing. Het wetsvoorstel biedt tegen deze OM-beslissing een rechtsmiddel, te weten het indienen van een bezwaarschrift. Het College stelt voor (door wijziging van de Wet USB) een voorziening te treffen waardoor buiten twijfel wordt gesteld dat onder het nieuwe recht tegen de beslissing op het bezwaarschrift niet het thans in de Wet USB geregelde hoger beroep als rechtsmiddel openstaat.

5. Gedetineerden met psychiatrische problematiek

5.1 Plaatsing in een inrichting voor verpleging van ter beschikking gestelden¹⁴

In het wetsvoorstel is opgenomen dat géén v.i. kan worden verleend indien de veroordeelde op grond van de gebrekkige ontwikkeling of ziekelijke stoornis van zijn geestvermogens is geplaatst in een inrichting voor verpleging van ter beschikking gestelden en zijn verpleging

¹² Artikel 6:6:22 lid 1 Wetboek van Strafvordering (Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen; Staatsblad 2017, 82).

¹³ Artikel 15h lid 4 Sr (wetsvoorstel).

¹⁴ Artikel 15 lid 2 onder c Sr (wetsvoorstel).

voortzetting heeft.¹⁵ In de toelichting wordt opgemerkt dat, mocht veroordeelde worden teruggeplaatst in een gevangenis, hij alsnog in aanmerking komt voor v.i.

Dit heeft betrekking op de situatie van artikel 13 Wetboek van Strafrecht (plaatsing vanuit de penitentiaire inrichting).

In het huidige artikel 15d Wetboek van Strafrecht is opgenomen dat dit een grond *kan zijn* voor uitstel of afstel (cursivering door het College toegevoegd (vergelijk voetnoot 15)).

Opmerkingen:

- Het is onwenselijk om deze categorie gedetineerden van v.i. uit te sluiten. Juist bij deze groep is de mogelijkheid van een v.i.-traject van toegevoegde waarde. Indien er geen sprake is van v.i., is er na ommekomst van detentie geen titel meer om voorwaarden te stellen terwijl er juist sprake is van psychiatrische problematiek. Indien er wel v.i. kan worden toegekend kunnen er voorwaarden worden gesteld en zou er eventueel op grond van de Wet langdurig toezicht tot verlenging van de termijn kunnen worden overgegaan.

5.2 Wijziging v.i.-periode voor tbs-gestelden

In het wetsvoorstel is opgenomen dat de duur van de v.i.-periode nooit langer is dan twee jaar. Dit geldt ook voor veroordeelden tot een gevangenisstraf in combinatie met de maatregel tot terbeschikkingstelling (tbs) met verpleging. Op grond van artikel 42 Penitentiaire Maatregel zullen deze veroordeelden in beginsel op de v.i.-datum, derhalve twee jaar voor het einde van de gevangenisstraf naar een FPC (Forensisch Psychiatrisch Centrum) worden overgebracht. De minister kan eventueel besluiten tot eerdere plaatsing, onder meer op advies van de rechter conform artikel 37b Wetboek van Strafrecht.

Opmerkingen:

- De Taskforce behandelduur tbs¹⁶ heeft in 2014 aanbevolen om terughoudend te zijn met het opleggen van een lange gevangenisstraf naast de tbs-maatregel. Een lange straf kan tot detentieschade leiden en heeft naar verwachting een langere behandelduur tot gevolg. Hierbij wordt ook de mogelijkheid benoemd van de rechter om in een

¹⁵ De formulering van de aanhef van artikel 15 lid 2 (wetsvoorstel) is in absolute bewoordingen geformuleerd: "Het eerste lid ["Voorwaardelijke invrijheidstelling kan worden verleend"] is niet van toepassing (...)".

¹⁶ Brief van de minister: elndrapportage Taskforce Behandelduur tbs d.d. 12 januari 2015 en de Rapportage taskforce behandelduur tbs d.d. 22 december 2014.

combinatievonnis op grond van artikel 37b lid 2 Wetboek van Strafrecht te adviseren sneller te beginnen met de tbs-behandeling als dat in de specifieke omstandigheden aangewezen is.

Het wetsvoorstel heeft in de huidige vorm tot gevolg dat tbs-gestelden met een gevangenisstraf van meer dan zes jaar langer in detentie verblijven en later aan hun behandeling in een FPC kunnen starten. De nieuwe tweejaarstermijn leidt immers tot meer 'lange gevangenisstraffen'.¹⁷ Deze late start acht het College onwenselijk omdat dit ingaat tegen de zojuist bedoelde aanbeveling van de Taskforce tbs.

Weliswaar bestaat op grond van artikel 42 lid 2 Penitentiaire Maatregel de mogelijkheid om een veroordeelde tot een combinatievonnis eerder naar een FPC over te plaatsen, maar dat is geen oplossing omdat er op grond van de huidige Verlofregeling tbs geen verlof wordt verleend tot de v.i.-datum. Dat kan betekenen dat iemand langer in een FPC moet verblijven dan op behandelinhoudelijke gronden wordt gerechtvaardigd, met een langere behandelduur tot gevolg.

Voorstel:

- Het College stelt voor artikel 42 lid 1 van de Penitentiaire Maatregel (PM) en artikel 2 lid 5 van de Verlofregeling tbs aan te passen in die zin dat tbs-gestelden na twee derde van de straf in een FPC worden geplaatst én tevens in aanmerking komen voor een verlofmachtiging. Daarnaast moet een plaatsing op een eerder tijdstip dan na tenuitvoerlegging van twee derde van de straf op grond van de in artikel 42 lid 2 PM genoemde gronden mogelijk blijven. Op deze manier wordt bewerkstelligd dat het wetsvoorstel geen verzwarende voor tbs-gestelden tot gevolg heeft en in lijn is met de aanbevelingen van de Taskforce tbs.

5.3 Ambulante behandeling

Vaak is er bij langdurig gestraften sprake van psychologische of psychiatrische problematiek maar is er geen tbs-maatregel opgelegd. Momenteel kan deze groep worden behandeld in een Penitentiaal Psychiatrisch Centrum (PPC), in het kader van een artikelplaatsing tijdens detentie of in het kader van een penitentiaal programma. Het penitentiaal programma vervalt in het wetsvoorstel voor v.i.-waardige straffen. De ambulante behandelingen vinden momenteel grotendeels plaats tijdens

¹⁷ Bij een gelijkblijvende opleggingspraktijk wordt er van de opgelegde straffen (ten opzichte van de huidige situatie) een groter deel intramuraal geëxecuteerd.

een penitentiair programma. De problematiek is bij deze gedetineerden niet ernstig genoeg om plaats te vinden in een PPC of in het kader van een artikelplaatsing.

Opmerkingen:

- Alhoewel deze problematiek geen betrekking heeft op de v.i. wil het College hierover wel een opmerking maken. De mogelijkheid om veroordeelden vóór de v.i.-datum te laten behandelen ziet het College niet terug in het wetsvoorstel. Gelet op de voorgestelde systematiek is dat enerzijds niet onlogisch, anderzijds hecht het College eraan te benadrukken dat behandeling in een vroeg stadium vaak een grote meerwaarde kan hebben. Behandeling tijdens detentie, voor zover realliseerbaar, zal in de v.i.-periode zorgen voor een verlaging van het recidiverisico.

6. Andere punten betreffende de v.i.

6.1 Aanhouding van een v.i.-gestelde

Wanneer er ernstige redenen bestaan voor het vermoeden dat de v.i. zal worden herroepen kan tot aanhouding worden overgegaan. Dit komt overeen met de huidige regeling.

Opmerkingen:

- Het College vindt het goed dat de mogelijkheid tot aanhouding in het wetsvoorstel behouden blijft. In acute gevallen waarin een advies van de reclassering of het opstellen van een besluit tot herroeping niet kan worden afgewacht kan de veroordeelde direct worden aangehouden.

6.2 Vreemdelingen in de v.i.

Veroordeelden die geen bestendig rechtmatig verblijf in Nederland hebben komen niet in aanmerking voor v.i.¹⁸ Dit blijft in het wetsvoorstel van kracht.

Opmerkingen:

- In enkele gevallen kan een vreemdeling op het moment van de v.i.-datum geen rechtmatig verblijf hebben, maar dit kan in de loop van tijd wijzigen. Wanneer deze verblijfsstatus wijzigt in een bestendig rechtmatig verblijf tijdens het uitzitten van de gehele straf dient deze persoon naar de mening van het College alsnog in aanmerking te

¹⁸ Artikel 15 Sr.

komen voor v.i. Voorstelbaar is dat de regeling dat een veroordeelde na minimaal zes maanden een nieuw verzoek in kan dienen ook geldt voor vreemdelingen die op het moment van de initiële v.i.-beslissing geen, maar later wel een rechtmatig verblijf krijgen. Daarnaast komt het voor dat op het moment van het verlenen van v.i. de veroordeelde rechtmatig verblijf heeft in Nederland, maar deze rechtmatige status tijdens de v.i.-periode verliest. Het College is van mening dat in die situatie het recht op v.i. komt te vervallen en veroordeelde de rest van zijn gevangenisstraf dient uit te zitten. Het College adviseert de minister dit expliciet in de wet op te nemen en te bepalen dat het OM de bevoegdheid krijgt de veroordeelde daartoe aan te laten houden.

7. Inwerkingtreding

De nieuwe wet zal gelden voor onvoorwaardelijke gevangenisstraffen die worden opgelegd na de datum van inwerkingtreding.

Opmerkingen:

- Wanneer de gevangenisstraf door de rechtbank is opgelegd vóór de inwerkingtreding van de wet en de beslissing van het hof naar alle waarschijnlijkheid ná de inwerkingtreding zal worden genomen zal de gedetineerde die van het hof een even hoge gevangenisstraf opgelegd krijgt als van de rechtbank langere tijd gedetineerd zijn op basis van het hofarrest dan op basis van het rechtbankvonnis. In deze gevallen kunnen verdachten de afweging maken geen rechtsmiddel in te stellen. Hoewel de mate waarin dit zal gebeuren onvoorspelbaar is, is een eventuele bijwerking van het voorstel dus dat verdachten op oneigenlijke gronden ertoe kunnen worden bewogen niet het oordeel van de hogerberoepsrechter in te roepen.
- Na de inwerkingtreding zal voor opgelegde gevangenisstraffen de nieuwe v.i.-regeling van toepassing zijn. In de praktijk kan dit betekenen dat de CVv.i. zeer lange tijd met twee verschillende v.i.-regelingen moet werken. Dit is niet praktisch en onwenselijk.
Voorbeeld: Iemand die voor de wetswijziging wordt veroordeeld tot een gevangenisstraf van 30 jaar zal na 20 jaar in aanmerking komen voor v.i. In de praktijk kan het voorkomen dat bij een overtreding van de voorwaarden na 29 jaar een vordering tot herroeping van de gevangenisstraf bij de rechter moet worden ingediend volgens de oude regeling.

Voorstel:

- Het College stelt voor om de nieuwe regeling op de datum van inwerkingtreding voor alle veroordeelden te laten gelden, met uitzondering van de beperking van de v.i.-termijn tot twee jaar. Dat laatste zou naar de opvatting van het College namelijk in strijd komen met Europese jurisprudentie.¹⁹ De systematiek van het wetsvoorstel (kort gezegd: de beslissingen rondom de v.i. beleggen bij het OM (CVv.i.) met een bezwaarmogelijkheid bij de rechter) is niet in strijd met het legaliteitsbeginsel. Dit deel van het voorstel heeft betrekking op de wijze waarop een opgelegde straf wordt geëxecuteerd. Dit kan niet worden aangemerkt als een wijziging van wetgeving ten aanzien van de strafbaarstelling of de strafbedreiging. Het brengt immers als zodanig geen wijziging in de aard of de maximale duur van de ten uitvoer te leggen straf.²⁰

8. Tot slot

Het wetsvoorstel zal leiden tot een verzwaring van de taak van de CVv.i. Op dit moment kan door diverse omstandigheden (helaas) nog niet worden vastgesteld hoe groot de werklasterverzwaring zal zijn. Bijgevolg kan evenmin bekend zijn hoe de financiële dekking van die lastenverzwaring is geregeld. Daar waar dit advies een instemmende karakter heeft maakt het College graag het voorbehoud dat het ervan uitgaat dat het College nog in de gelegenheid zal worden gesteld zijn oordeel te geven over de te vervaardigen impactanalyses en de daarbij behorende financiële voornemens.

Hoogachtend,



M. Otte
procureur-generaal

¹⁹ EHRM 21 oktober 2013, ECLI:NL:XX:2013:405, *NJB* 2013/2566 (Del Rio Prada tegen Spanje).

²⁰ Artikel 1 lid 2 Sr; artikel 7 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens; HR 25 september 2012, ECLI:NL:HR:2012:BX5063, *NJ* 2013/190, m.nt. Keulen.

