

M.J. 106WIAV



Mr. Hirsch

Ministerie van Justitie
 DBOB/DIV/OAB/AL-OD
 Dossier w.g. 41/1062556
 Datum - 4 MEI 2009
 Nummer ogtsboofup
 Ambt.

Nederlandse Vereniging
 voor Rechtspraak

De minister van Justitie
 Mr. E.M.H. Hirsch Ballin
 Postbus 20301
 2500 GH Den Haag

Door Reg. D&C kopie gezonden
 aan DWIAV

11/5
 DW

Datum: 24 april 2009
 Ons kenmerk: B2.1.9./1674/HD
 Uw kenmerk: 5587133/09/6
 Onderwerp: Wijziging voorwaardelijke veroordeling en voorwaardelijke invrijheidstelling

Geachte heer Hirsch Ballin,

Bij brief van 16 februari 2009 heeft u aan de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (hierna te noemen: de NVvR) advies gevraagd over het concept-Wetsvoorstel wijziging regeling voorwaardelijke veroordeling en voorwaardelijke invrijheidstelling.

De Wetenschappelijke Commissie van de NVvR heeft het wetsontwerp bestudeerd en erover een aantal leden van de NVvR geconsulteerd, waarna een præadvies is opgesteld. Het door de Wetenschappelijke Commissie besproken en vastgestelde advies treft u aan in de bijlage bij deze brief.

Namens het bestuur van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak,
 de Wetenschappelijke Commissie,

F.F. Langemeijer,
 Voorzitter



Advies

inzake

Concept wetsvoorstel Voorwaardelijke veroordeling en voorwaardelijke invrijheidstelling

1. Inleiding

Bij brief van 16 februari 2009, kenmerk 5587133/09/6, heeft de Minister van Justitie aan de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (hierna: NVvR) advies gevraagd over het conceptwetsvoorstel¹ tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met wijzigingen van de regeling van de voorwaardelijke veroordeling en de regeling van de voorwaardelijke invrijheidstelling.

Dit advies is voorbereid door een werkgroep van leden en vastgesteld door de wetenschappelijke commissie van de NVvR.

2. Korte inhoud en achtergrond van het wetsvoorstel

Het wetsvoorstel hangt nauw samen met het kabinetsbeleid inzake het terugdringen van de criminaliteit en recidive, zoals vormgegeven in het project Veiligheid begint bij voorkomen en het Programma Justitiële Voorwaarden. Selectiviteit en differentiatie in de tenuitvoerlegging van sancties vormen daarbij de kern. De aard van de sanctie en de wijze van ten uitvoer leggen dienen sterker te zijn toegesneden op de aard van het delict en de persoon van de dader. In de Memorie van Toelichting wordt gesteld dat voor het verminderen van recidive gedragsverandering noodzakelijk is. Aangegeven wordt dat veel veroordeelden korter dan twee maanden in detentie zitten. Dat is te kort om een gedragsverandering te bereiken. Een voorwaardelijke straf biedt daarvoor, door de proeftijd, meer ruimte. Er wordt daarom ingezet op het stimuleren van het gebruik van straffen met bijzondere voorwaarden en op een intensivering van het reclasseringstoezicht op de naleving van deze voorwaarden. De combinatie van een aantal, in voorkomend geval ook vergaande voorwaarden tezamen met een langere duur van de proeftijd maken de voorwaardelijke straf vaak ingrijpender en zwaarder voor een dader dan een (zeer) korte gevangenisstraf. De combinatie van verschillende voorwaarden maakt het ook mogelijk dat de strafrechtelijke reactie de kern van de individuele problematiek aanpakt. De verwachting wordt uitgesproken dat dit uiteindelijk zal kunnen leiden tot een afname van het aantal korte onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen.

3. Commentaar

De voorgestelde wetswijziging en de toelichting geven de NVvR aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen.

3.1 Algemeen

¹ Daar waar verderop in het advies wordt gesproken over wetsvoorstel en memorie van toelichting wordt bedoeld conceptwetsvoorstel en conceptmemorie van toelichting. Omwille van de leesbaarheid is er voor gekozen om niet telkens het woord "concept" toe te voegen.



De NVvR onderschrijft het belang om maatwerk te leveren in het straffen van een dader en het hebben van een persoonsgericht sanctiestelsel en is ook van mening dat het verbeteren van de toepassing van de voorwaardelijke straf daarin een rol kan spelen.

3.1.1 De bijzondere voorwaarden

Teneinde dat te bereiken wordt de wettelijke regeling van de voorwaardelijke veroordeling op drie punten gewijzigd. Het gaat daarbij om:

- a- het vastleggen van een lijst met mogelijke bijzondere voorwaarden in de regelgeving;
- b- het creëren van een mogelijkheid voor snel ingrijpen indien de voorwaarden niet worden nageleefd en
- c- het doen opgaan van de leerstraf in de voorwaardelijke straf (en het daarmee opheffen van de leerstraf als zelfstandige taakstraf).

Het onderhavige wetsvoorstel voorziet in een uitbreiding van de lijst met mogelijk te stellen bijzondere voorwaarden. Op zichzelf zijn deze voorwaarden niet nieuw nu zij ook reeds onder de huidige regeling kunnen worden gesteld en ook al gesteld worden.

Blijkens de Memorie van Toelichting is de achtergrond van dit expliciet benoemen van de bijzondere voorwaarden enerzijds gelegen in de eis die voortkomt uit verdragsrechtelijke bepalingen die maken dat aan ingrijpende strafrechtelijke inbreuken een uitdrukkelijke wettelijke regeling ten grondslag behoort te liggen die voldoet aan de eisen van kenbaarheid en voorzienbaarheid.

Daarnaast wordt daarvan verwacht dat de reclassering beter in staat zal zijn toe te zien op de naleving van de bijzondere voorwaarden. Tevens zou het explicieter benoemen van de bijzondere voorwaarden in een wettelijke regeling het voor de reclassering mogelijk maken specifieker te adviseren omtrent de bijzondere voorwaarden die aan een voorwaardelijke straf verbonden zouden kunnen worden.

De NVvR heeft geen overwegende bezwaren tegen dit onderdeel van het wetsvoorstel, ook niet voor wat betreft het opheffen van de leerstraf als zelfstandige straf.

De NVvR waardeert het, dat door de open formulering van artikel 14c, tweede lid, aanhef en sub 15° Sr maatwerk mogelijk blijft in daarvoor in aanmerking komende gevallen.

Verder past hier de opmerking, die in eerdere adviezen ook al is gemaakt, dat ook in dit voorstel voor wat betreft de uitvoering voor de reclassering - terecht - weer een belangrijke taak is weggelegd en dat temeer de nadruk gelegd moet worden op het feit dat een versterking van de reclassering tijdig en adequaat zal moeten plaatsvinden.

3.1.2 De voorlopige tenuitvoerlegging

Het belangrijkste voorstel dat gedaan is in het concept-wetsvoorstel is het nieuw voorgestelde artikel 14fa Sr dat, kort gezegd, de officier van justitie de mogelijkheid geeft de voorlopige tenuitvoerlegging te vragen van de voorwaardelijk opgelegde vrijheidsstraf indien een schending van de voorwaarden is geconstateerd. De officier kan de directe aanhouding van de veroordeelde bevelen indien er redenen bestaan voor het vermoeden dat enige gestelde voorwaarde niet is nageleefd. Indien het openbaar ministerie de aanhouding noodzakelijk blijft vinden dan dient het openbaar ministerie onverwijld bij de rechter-commissaris de voorlopige tenuitvoerlegging te vorderen, die daarop binnen drie maal vierentwintig uur dient te beslissen.



Deze vordering tot voorlopige tenuitvoerlegging dient gelijktijdig gedaan te worden met de vordering als bedoeld in artikel 14g eerste lid Sr.

Achtergrond voor deze bepaling is het idee dat de geloofwaardigheid en effectiviteit van de voorwaardelijke vrijheidsstraf in het geding is als een schending van enige gestelde voorwaarde zonder gevolgen blijft. Uit onderzoek zou blijken dat zulks in 25% van de onderzochte gevallen aan de orde is.²

Bovendien zou de geloofwaardigheid van de voorwaardelijke vrijheidsstraf gebaat zijn bij een snelle reactie bij een geconstateerde schending.

De NVvR onderschrijft dat een voorwaardelijk opgelegde vrijheidsstraf aan gezag wint indien bij een geconstateerde schending van een voorwaarde snel wordt opgetreden. De vraag is echter of de voorgestelde regeling daar een wezenlijke verbetering in zal aanbrengen, vergeleken met de huidige regeling. De regeling omtrent de voorlopige tenuitvoerlegging zoals voorgesteld geeft aanleiding tot het plaatsen van een aantal opmerkingen.

De bepaling welke de voorlopige tenuitvoerlegging regelt (art. 14fa Sr) maakt geen onderscheid tussen de omstandigheid dat een veroordeelde de algemene voorwaarde zou hebben geschonden en de omstandigheid dat de veroordeelde enige bijzondere voorwaarde heeft geschonden, zulks terwijl de Memorie van Toelichting, hoewel dat niet expliciet wordt verwoord, gericht lijkt te zijn op de omstandigheid van de schending van enige bijzondere voorwaarde. Ook de voorwaarde dat een vordering tot voorlopige tenuitvoerlegging tegelijk gedaan moet worden met een vordering als bedoeld in art. 14g, eerste lid Sr - de 'definitieve' vordering tenuitvoerlegging, zoals opgenomen in het voorgestelde art. 14fa, tweede lid Sr - lijkt meer van toepassing op de situatie van de schending van enige bijzondere voorwaarde. Het ware wenselijk dat daar meer duidelijkheid over komt.

Het komt de NVvR voor dat een voorlopige tenuitvoerlegging niet toegepast mag worden in die gevallen waarin een veroordeelde de algemene voorwaarde zou hebben geschonden. Zulks omdat de dan geldende procedure helemaal gekoppeld is aan de strafprocedure voor het beweerdelijk nieuw gepleegde feit en tenuitvoerlegging ook alleen bij een nieuwe veroordeling kan worden bevolen. De NVvR is van mening dat de tenuitvoerlegging pas na het oordeel van de rechter in de nieuwe zaak kan geschieden. De voorgestelde regeling doet bij overtreding van de algemene voorwaarde geen recht aan de onschuldpresumptie ter zake van de nieuwe verdenking.

De nieuwe strafprocedure vergt in de regel vele maanden, zelfs soms meer dan een jaar en dat maakt toetsing door de rechter van de door de rechter-commissaris bevolen voorlopige tenuitvoerlegging veelal illusoir en beperkt de zittingsrechter onnodig in zijn straftoemeting, nu immers in veel gevallen de voorwaardelijke straf reeds zal zijn uitgezeten.

Anders dan de procedure bij schending van de algemene voorwaarde, voorziet de wet, thans en ook volgens dit ontwerp, bij schending van enige bijzondere voorwaarde in een eigen, zelfstandige procedure, welke procedure in gang gezet kan worden op het moment dat de schending wordt vermoed en in theorie binnen enkele weken afgerond kan zijn en geëxecuteerd kan worden.

De NVvR vraagt zich af of is onderzocht of de mogelijkheden van de thans geldende regeling om snel te reageren op een vermoede schending van enige bijzondere voorwaarde voldoende zijn onderzocht om een ingrijpende maatregel als de voorlopige tenuitvoerlegging is te rechtvaardigen. Is er bijvoorbeeld onderzocht of de regeling procedurele knelpunten bevat die een snel reageren in de weg staan: wordt bijvoorbeeld tijdig mededeling gedaan door de reclassering dat een bijzondere voorwaarde is geschonden en wordt door het openbaar ministerie wel tijdig op een dergelijke mededeling actie ondernomen?

Het komt de NVvR voor dat daar nog veel winst valt te behalen.

² Memorie van Toelichting, pagina 8.



3.2 Voorwaarden bij voorwaardelijke invrijheidstelling

Net als bij de voorwaardelijke veroordeling, wordt ten aanzien van de voorwaarden te stellen bij de voorwaardelijke invrijheidstelling ervoor gekozen eventueel te stellen bijzondere voorwaarden uitdrukkelijk in de wet - artikel 15a Sr - op te nemen.³

Ook ten aanzien van dit onderdeel van het voorstel ziet de NVvR hier geen overwegende bezwaren, al past ook hier weer de opmerking dat de reclassering voldoende moet zijn toegerust om toezicht te houden.

In de Memorie van Toelichting zou (onder 5.4) kunnen worden gerefereerd aan het advies van de Commissie vervroegde invrijheidsstelling ("Commissie Vegter"), "Voorwaarden voor een veilige terugkeer" uit mei 2001.

3.3 Artikelsgewijs commentaar

Ad artikel 9, tweede lid Sr

De wetgever beoogt de leerstraf niet meer als onderdeel van een taakstraf te zien. De taakstraf kan dus alleen nog als werkstraf, met het maximum van 240 uur, worden opgelegd. De leerstraf, voortaan leerproject geheten, kan als bijzondere voorwaarde worden opgelegd. Hoewel aan de ene kant de vraag gesteld kan worden naar nut en noodzaak van dit onderdeel van het voorstel zijn er aan de andere kant ook geen overwegende bezwaren tegen dit voorstel.

In een wijziging van artikel 22d, derde lid Sr, dat over de maximale duur van de vervangende hechtenis van een taakstraf gaat, is niet voorzien. Echter, waar het een taakstraf alleen bestaande uit een werkstraf met een maximum van 240 uur betreft, zou de vervangende hechtenis in totaal maximaal vier maanden mogen duren en niet meer acht maanden.

Ad artikel 14b, tweede lid, eerste volzin Sr

In de huidige regeling is de maximale duur van de proeftijd, afhankelijk van de geldende voorwaarden soms twee jaren en soms drie jaren. In het onderhavige voorstel wordt gekozen voor een algemeen geldend maximum van drie jaren. De NVvR kan zich wel vinden in deze eenduidige termijn.

4. Overige opmerkingen

De NVvR stelt voor om artikel 14f eerste lid Sr aan te passen met het oog op die gevallen, waarin op grond van artikel 14b, tweede lid, laatste volzin Sr een lange proeftijd kan worden vastgesteld. Volgens het huidige wetsartikel mag de rechter slechts eenmaal de proeftijd verlengen met ten hoogste één jaar. In de praktijk leidt dit ertoe dat de rechter (wanneer hij binnen de begrenzing ingevolge artikel 14b, tweede lid, tweede volzin, Sr een langere proeftijd wenselijk oordeelt) uit voorzorg een lange proeftijd oplegt, van 5 jaar of meer. Als de rechter de bevoegdheid zou hebben om vaker met één of meer jaren de proeftijd te verlengen, kan er beter ingespeeld worden op de wijze waarop de veroordeelde zich gedraagt. Een verder

³ Memorie van Toelichting, pagina 9.



voordeel hiervan is, dat doordat er bij een vordering tot verlenging een rechterlijke toetsing plaats vindt, voorkomen wordt dat een opgelegde bijzondere voorwaarde alleen op papier leeft. De begeleidende instantie zal moeten laten zien wat er gebeurd is en beargumenteren waarom de proeftijd verlengd moet worden.

Een derde voordeel is dat bij een ruimere verlengingsbevoegdheid overbodig wordt dat een vordering tot beëindiging moet worden gedaan ingeval de reclassering voor het einde van de (lange) proeftijd tot de conclusie komt dat de behandeling afgesloten kan worden.

5. Conclusie

De NVvR onderschrijft het voornemen van de wetgever om tot een persoonsgerichte aanpak te komen en maatwerk te leveren in het sanctiebeleid. Wel plaatst de NVvR een aantal kanttekeningen bij de uitwerking die het voorgestelde wetsvoorstel kan hebben op de praktijk van de rechtspraak.

Het bestuur van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak,
namens deze de Wetenschappelijke Commissie,

F.F. Langemeijer,
voorzitter