

Vergaderjaar 2011–2012

29 279

Rechtsstaat en Rechtsorde

Nr. 132

**BRIEF VAN DE MINISTER EN STAATSSECRETARIS VAN
VEILIGHEID EN JUSTITIE**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 februari 2012

Hierbij zenden wij u toe het onderzoeksrapport «Vergroting van de slagvaardigheid van het strafrecht; een rechtsvergelijkend perspectief».¹ Het onderzoek is onder begeleiding van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het Ministerie van Veiligheid en Justitie uitgevoerd door prof. Mr. F.W. Bleichrodt, prof. mr. P.A.M. Mevis en mw. mr. B.W.A. Volker van de Erasmus Universiteit Rotterdam. Het is begin september 2011 afgerond. Het werd door de toenmalige Minister van Justitie aangekondigd bij brief van 29 januari 2010 (Kamerstukken II 2009/2010, 32 123 VI, nr. 84).

De onderzoekers hebben een buitengewoon informatief en boeiend onderzoek afgeleverd, waarvoor wij hen zeer erkentelijk zijn. Het betreft een inventariserend onderzoek naar wettelijke sancties en voorzieningen om een snellere en effectievere reactie op een strafbaar feit mogelijk te maken en daarmee de slagvaardigheid van het strafrecht te vergroten, in het bijzonder met het oog op het voorkomen van strafbare feiten, gedragsverandering bij verdachten en veroordeelden en beveiliging van de samenleving.

De resultaten van het onderzoek zijn van belang voor het streven van het kabinet naar een veiliger Nederland. Het vergroten van de maatschappelijke veiligheid is een belangrijke prioriteit. Overlast, agressie, geweld en criminaliteit moeten daarom directer en effectiever worden aangepakt. Dit vraagt een zichtbaar, gezaghebbend en doortastend optreden van alle betrokken organisaties. Slachtoffers en verdachten hebben recht op een snel en zorgvuldig strafproces en een geloofwaardige en effectieve sanctietoepassing. De belangen van slachtoffers en recidivebestrijding wegen daarbij zwaar, zowel voorafgaand aan de berechting van de verdachte als tijdens en na de tenuitvoerlegging van sancties en bij de terugkeer van ex-gedetineerden in de samenleving. In elk van deze fases van het strafrecht moeten toereikende mogelijkheden voor effectieve interventies beschikbaar zijn ter bescherming van slachtoffers en beveiliging van de samenleving. Op dit punt zijn nog verbeteringen

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

mogelijk. De resultaten van het onderzoek geven daar handvatten voor. Zoals wij ook aangaven in onze brief van 26 oktober 2011, gaat het hierbij onder andere om de snellere tenuitvoerlegging van straffen, behandeling en gedragsinterventies gericht op vermindering van recidive en de terugkeer in de samenleving onder strikte strafrechtelijke voorwaarden. (Kamerstukken II 2011/2012, 29 270, nr. 60).

Hierna worden de resultaten van het onderzoek op hoofdlijnen vermeld en geven wij onze reactie op deze resultaten.

1. De resultaten van het onderzoek

Het onderzoek richt zich op vrijheidsbenemende en vrijheidsbeperkende maatregelen gedurende het strafvorderlijk onderzoek, de dadelijke tenuitvoerlegging van beslissingen van de strafrechter en vrijheidsbeperkende sancties. Tevens wordt onderzocht in hoeverre het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) grenzen stelt aan deze voorzieningen. Het onderzoek bespreekt de situatie in Engeland en Wales, Duitsland, Frankrijk en Noorwegen.

Vrijheidsbenemende en vrijheidsbeperkende maatregelen gedurende het strafvorderlijk onderzoek

In alle onderzochte landen geldt de toepassing van voorlopige hechtenis wettelijk als *ultimum remedium* en zijn alternatieven voor het voorarrest expliciet maar veelal niet limitatief in de wet opgenomen, waarbij in vrijheidsbeperking of gedragsbeïnvloeding van de verdachte is voorzien. De onderzoekers vermelden dat in de onderzochte landen het aantal gevallen van daadwerkelijke opsluiting in voorlopige hechtenis in relatieve zin geringer is dan in Nederland. In het bijzonder in Engeland is «bail» (vrijlating onder voorwaarden) het uitgangspunt. Het daadwerkelijk toepassen van alternatieven voor voorlopige hechtenis is in het licht van artikel 5 EVRM aangewezen. Ook bieden alternatieven voor voorlopige hechtenis een sleutel voor verdere versterking van het strafrecht: het gedrag van de verdachte kan direct en concreet worden beïnvloed. In de wet zouden – aldus de onderzoekers – de voorwaarden voor de schorsing van de voorlopige hechtenis uitgewerkt moeten worden.

In de onderzochte landen bestaan naast de alternatieven voor voorlopige hechtenis, ook andere mogelijkheden tot het opleggen van vrijheidsbeperkende maatregelen voorafgaand aan berechting. Noorwegen kent deze in de vorm van voorlopige preventieve maatregelen in geval de verdachte lijdt aan een gebrekkige ontwikkeling, geestelijke stoornis of verslaving. Het gaat bijvoorbeeld om plaatsing onder toezicht of in een zorgomgeving of om een gebiedsverbod. Frankrijk kent maatregelen die door de rechter kunnen worden opgelegd, indien de verdachte een misdrijf heeft gepleegd waarvoor hem gevangenisstraf kan worden opgelegd en er een noodzaak is in het belang van de veiligheid. Deze kunnen strafvorderlijke doelen dienen, maar ook de bescherming van slachtoffers en het bevorderen van resocialisatie. Als de verdachte zich niet aan de voorwaarde houdt, kan hij worden aangehouden en in hechtenis worden geplaatst. Het kan bijvoorbeeld gaan om deelname aan werk of lessen, het ondergaan van medische verzorging, een verbod op bepaalde activiteiten of een gebiedsverbod. In Duitsland zijn voorlopige maatregelen ter «Besserung und Sicherung» in de vorm van intrekking van het rijbewijs, een beroepsverbod en opname in een psychiatrisch ziekenhuis mogelijk als de oplegging daarvan door de rechter wordt verwacht. De onderzoekers geven aan dat in Nederland het beroepsverbod als voorlopige

maatregel voorstelbaar is, maar wijzen erop dat geen sprake is van regelmatige toepassing van het beroepsverbod als bijkomende straf.

Dadelijke tenuitvoerlegging

In Engeland is de dadelijke tenuitvoerlegging van vonnissen van de rechter het uitgangspunt en kent het instellen van hoger beroep geen schorsende werking. In Duitsland, Frankrijk en Noorwegen is dadelijke tenuitvoerlegging geen uitgangspunt. Wel is recent in Frankrijk in de wet opgenomen dat de rechter een groot aantal vrijheidsbeperkende sancties en voorwaarden dadelijk uitvoerbaar kan verklaren. Noorwegen en Duitsland kennen, zoals hiervoor al genoemd, de mogelijkheid van directe tenuitvoerlegging, zelfs voorafgaand aan veroordeling in eerste aanleg, voor bepaalde preventieve maatregelen. In Noorwegen is daarnaast dadelijke tenuitvoerlegging mogelijk van voorwaarden waarmee de verdachte heeft ingestemd, in geval van een voorwaardelijke veroordeling waarbij de verdachte het strafbare feit heeft bekend. De onderzoekers geven aan dat dadelijke tenuitvoerlegging in handen van de rechter kan bijdragen aan versterking van de slagvaardigheid van het strafrecht. Wel wijzen zij erop dat – behoudens in geval van financiële sancties – ten uitvoer gelegde sancties moeilijk ongedaan kunnen worden gemaakt als het vonnis in hoger beroep geen stand houdt. Ook kan schadevergoeding aan de orde zijn, indien in een dergelijk geval schade is geleden.

Vrijheidsbeperkende sancties

Naast uiteenlopende regelingen voor het stellen van voorwaarden bij een voorwaardelijke veroordeling, kennen alle landen vormen van vrijheidsbeperkende sancties als zelfstandige straffen en maatregelen. In het bijzonder Engeland kent er vele. De onderzoekers menen dat vrijheidsbeperking binnen het kader van de voorwaardelijke sanctietoepassing – indien mogelijk – de voorkeur heeft. Engeland kent vormen van een dierenhoudverbod; Engeland en Frankrijk kennen beperkingen in reizen, gebiedsverboden en het omgaan met kinderen als vrijheidsbeperkende sancties. De hiervoor genoemde preventieve maatregelen in Noorwegen en Duitsland kunnen ook na veroordeling als zelfstandige vrijheidsbeperkende maatregel worden opgelegd. Duitsland kent het «Führungsaufsicht» als aparte maatregel. Deze maatregel combineert hulp en steun met bewaking en controle ter voorkoming van recidive en kan worden opgelegd in aansluiting op een vrijheidsstraf. Bij vrijheidsbeperkende maatregelen is de maximale duur van enkele jaren veelal in de wet vastgelegd. Soms is bepaald dat de rechter de duur vaststelt en in enkele gevallen is een lange duur van 10 of 20 jaar of een onbeperkte (tussentijds te herziene) duur mogelijk.

Algemene conclusie

De onderzoekers stellen vast dat het EVRM en de daarop gebaseerde rechtspraak van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) grenzen stellen aan voornoemde voorzieningen tot versterking van de slagvaardigheid van het strafrecht. Enkele hoofdlijnen worden hier vermeld. Op grond van artikel 5 van het EVRM mag niemand zijn vrijheid worden ontnomen, tenzij is voldaan aan bepaalde voorwaarden en er sprake is van – voor zover hier relevant – veroordeling door de rechter, of met het doel de verdachte van een strafbaar feit onverwijld aan de rechter voor te geleiden. De rechtspraak van het EHRM noopt tot een terughoudende toepassing van voorlopige hechtenis en waar mogelijk het toepassen van alternatieven. In artikel 6, tweede lid, van het EVRM is de onschuldpresumptie neergelegd. Deze brengt met zich mee dat voorwaarden die voorafgaand aan de berechting aan de verdachte

worden gesteld geen punitief karakter mogen dragen en dat de verdachte niet als schuldige mag worden behandeld. De onschuldpresumptie staat in beginsel niet in de weg aan de tenuitvoerlegging van een straf of maatregel op grond van een nog niet-onherroepelijk rechterlijk vonnis. Artikel 8 EVRM, inzake het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer, en artikel 2 van het vierde protocol bij het EVRM, inzake de vrijheid van verplaatsing, stellen eisen die inhouden dat een sanctie die de persoonlijke levenssfeer of de bewegingsvrijheid beperkt, alleen is toegestaan indien noodzakelijk voor (onder andere) het voorkomen van strafbare feiten, en stellen eisen aan de afbakening van de sanctie in de wet. De onderzoekers concluderen dat er geen algemene belemmeringen zijn voor de sancties en voorzieningen die onderwerp van het onderzoek zijn, mits is voldaan aan de gestelde randvoorwaarden en is voorzien in een goede regeling in de wet en in een zorgvuldige procedure met rechterlijke toetsing.

De onderzoekers geven met betrekking tot een aantal voorzieningen aan hoe zij de inpasbaarheid in het Nederlandse stelsel beoordelen. In het voorgaande kwam dit tot uitdrukking. Zij stellen vast dat – behalve in Noorwegen – in de onderzochte landen – elk op eigen wijze – een tendens te zien is in de richting van een versterking van de slagvaardigheid van het strafrecht. Het valt daarbij op dat in de onderzochte landen de rechter zich veelal kort na het strafbare feit over de noodzakelijke interventie kan uitspreken, als een snel bereikbare voorzieningenrechter. In dat licht verdient een actieve rol voor de rechter om bevelen te geven tot gedragsbeïnvloeding en vrijheidsbeperking in de fase voorafgaand aan de berechting, de aandacht. Omdat hem vrijheidsbeperking en ook -beneming ter beschikking staan, terwijl directe tenuitvoerlegging in het licht van het EVRM mogelijk is, kan de rechter slagvaardig optreden.

2. Reactie

Een slagvaardig strafrecht houdt in dat een justitiële reactie zo snel mogelijk moet worden gegeven nadat een strafbaar feit is gepleegd en is opgehelderd. In het actieprogramma «Sneller recht doen, sneller straffen» wordt daarom gewerkt aan versnelde afdoening van strafzaken (Kamerstukken II 2011/2012, 29 279, nr. 126). Tevens wordt gewerkt aan een betere tenuitvoerlegging van de opgelegde straf (Uitvoeringsketen strafrechtelijke beslissingen; Kamerstukken 2011/2012, 33 000 VI, nr. 11). Een belangrijk punt dat aansluit bij het onderwerp van dit rechtsvergelijkend onderzoek is dat de tenuitvoerlegging van een strafrechtelijke beslissing snel en zeker moet verlopen. Om dit te bereiken dient de samenwerking in de keten en de sturing vanuit het departement te worden verbeterd. Met beide programma's worden de snelheid en zekerheid gediend. Daarnaast wordt ingezet op versterking van het sanctiepakket en het terugdringen van recidive (Kamerstukken II 2011/12, 29 270, nr. 60).

Op dit punt zijn nog verdere verbeteringen mogelijk. Het gaat er hierbij om dat zowel voorafgaand aan de berechting van de verdachte als tijdens en na de tenuitvoerlegging van sancties en bij de terugkeer van ex-gedetineerden in de samenleving, effectieve interventies beschikbaar zijn ter bescherming van slachtoffers en beveiliging van de samenleving. De resultaten van het onderzoek geven hiervoor aanknopingspunten. In de onderzochte landen bestaan voorzieningen, gericht op beveiliging van de samenleving en recidivevermindering, in vormen die in Nederland niet bekend zijn. Daarbij moet er rekening mee gehouden worden dat rechtsculturele kenmerken een belangrijke rol spelen. De strafrechtelijke stelsels van de onderzochte landen verschillen van elkaar. Dit betreft de rol van bijvoorbeeld de politie en het openbaar ministerie maar ook de

positie van de verdachte en het karakter van het strafproces. Met inachtneming hiervan bespreken wij de resultaten van het onderzoek als volgt.

2.1. Vrijheidsbenemende en vrijheidsbeperkende maatregelen gedurende het strafvorderlijk onderzoek

Voor de toepassing van de voorlopige hechtenis kan worden verwezen naar de kabinetsreactie op het Groenboek detentie van de EU (Kamerstukken II 2011/2012, 22 112, EI). In Nederland bestaan alternatieven voor de voorlopige hechtenis in de voorwaarden die de rechter verbindt aan de opschorting of de schorsing van de voorlopige hechtenis. Deze opschorting of schorsing wordt in 20–25% van de gevallen van voorlopige hechtenis toegepast. De rechter is vrij in de voorwaarden die hij daarbij stelt. Deze kunnen vrijheidsbeperkend zijn (zoals een contactverbod, een locatieverbod of een meldplicht) of de verplichting inhouden tot deelname aan zekere activiteiten of programma's die de kans op recidive verminderen.

In de onderzochte landen zijn de voorwaarden voor schorsing van de voorlopige hechtenis expliciet, zij het veelal niet limitatief in de wet opgenomen en kunnen deze voorwaarden eveneens voorzien in vrijheidsbeperking of gedragsbeïnvloeding van de verdachte. Het zo mogelijk schorsen van de voorlopige hechtenis onder voorwaarden is volgens de onderzoekers niet alleen gewenst in het licht van artikel 5 EVRM, om vrijheidsbeneming zo mogelijk te beperken, maar biedt ook een sleutel voor verdere versterking van het strafrecht omdat het gedrag van de verdachte direct en concreet kan worden beïnvloed. Met deze constatering van de onderzoekers kan worden ingestemd.

In de recente praktijk komt tot uitdrukking dat rechters-commissarissen vaker overgaan tot schorsing van de voorlopige hechtenis en daarbij gebruik maken van de bijzondere voorwaarden die met het oog op voorwaardelijke strafoplegging door de reclassering worden geadviseerd en de prioriteit die de reclassering geeft aan het tijdig starten daarmee. Het doel dat wordt beoogd met voorwaardelijke strafoplegging wordt hiermee naar voren gehaald. Juist met het oog op dit effect is er voor de schorsing van de voorlopige hechtenis bij jeugdigen reeds voorzien in een wettelijke verankering van de schorsingsvoorwaarden (Besluit gedragsbeïnvloeding jeugdigen, Stb. 2008, 23). Wij onderschrijven dan ook de gedachte van de onderzoekers dat de voorwaarden voor schorsing van de voorlopige hechtenis uitgewerkt moeten worden in het Wetboek van Strafvordering. Een wettelijke regeling van de schorsingsvoorwaarden bevordert de rechtszekerheid en vergroot de mogelijkheden van vroegtijdige gedragsbeïnvloeding en vroegtijdig optreden van de reclassering.

De reclasseringsorganisaties zetten samen met de ketenpartners in op een toename van het aantal schorsingen van de voorlopige hechtenis onder bijzondere voorwaarden. De bijzondere voorwaarden verbonden aan de resocialisatie moeten zijn gericht op het misdrijf, het maatschappelijk risico en de (vaak psychische) problemen van de dader. In de fase van de voorlopige hechtenis zijn verdachten veelal het meest gemotiveerd en dat is een kritische succesfactor voor het welslagen van gedragsverandering. Bovendien ontstaat er een directe en duidelijkere relatie tussen delict, de berechting en de sanctie. In de meeste parketten zijn tussen openbaar ministerie en de drie reclasseringsorganisaties beleidsafspraken gemaakt over het gericht bezoeken en adviseren in de fase van de vooropleiding. De eerste resultaten zijn hiervan al zichtbaar. Ten opzichte van vorig jaar is er een stijging van 3% van het aantal schorsingen met bijzondere voorwaarden.

Gedragsverandering onder voorwaarden is in brede zin noodzakelijk voor het verminderen van recidive. Circa 60% van de veroordeelden zit korter dan twee maanden in detentie. Dit is te kort om een gedragsverandering te bereiken. Gedragsbeïnvloeding als onderdeel van bijzondere voorwaarden is kansrijk door de combinatie met gevangenisstraf als stok achter de deur: het overtreden van de voorwaarden leidt tot tenuitvoerlegging van de gevangenisstraf. Een voorwaardelijke straf biedt daar door de proeftijd meer ruimte voor. Er wordt daarom ook ingezet op een toename van straffen met bijzondere voorwaarden gecombineerd met het intensiveren van het reclasseringstoezicht op de naleving daarvan. In 2012 is in capaciteit en financiën voorzien in een stijging van 6% van het aantal voorwaardelijke sancties inclusief schorsingen van de voorlopige hechtenis onder voorwaarden en in een verdubbeling van het aantal elektronische toezichten als onderdeel van deze voorwaarden.

Een wettelijke regeling van de voorwaarden voor schorsing van de voorlopige hechtenis sluit aan bij recente wetgeving waarin de voorwaarden voor voorwaardelijke strafoplegging in de wet zijn opgenomen (Wet van 17 november 2011 tot wijziging van de voorwaardelijke veroordeling en voorwaardelijke invrijheidstelling (Stb. 2011, 245)). Naast een wettelijke regeling van de voorwaarden is het nodig de uitvoering van de instrumenten die specifiek zijn voor de fase van de voorlopige hechtenis – zoals de borgsom en elektronisch toezicht – te stimuleren door hiertoe standaarden te ontwikkelen. Dit zal tevens ter hand worden genomen. Voor de toepassing van de borgsom zal een pilot worden gestart. Dit sluit aan bij de aanbevelingen in het advies «Voorlopige hechtenis – maar dan anders; Verkenning van alternatieven in het kader van schorsing en tenuitvoerlegging» van de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming, van 4 juli 2011.

Ook in strafzaken waarin geen voorlopige hechtenis kan worden toegepast, kan het aangewezen zijn dat de rechter de verdachte verplichtende maatregelen kan opleggen, teneinde slachtoffers te vrijwaren van de vrees voor herhaling, dan wel anderszins het risico van recidive te beperken. Dit kan zich voordoen in geval van minder zware misdrijven waarvoor geen voorlopige hechtenis is toegelaten, in gevallen waarin geen grond voor voorlopige hechtenis aanwezig is, dan wel in gevallen waarin de verdachte naar verwachting bij veroordeling geen vrijheidsbenemende straf of maatregel zal krijgen opgelegd, zodat om die reden voorlopige hechtenis niet aan de orde kan zijn. Het kan gaan om verdachten die relatief lichte delicten plegen, zoals diefstal of bedreiging waarvoor geen of slechts kortdurende vrijheidsstraffen worden opgelegd. Aan hen kunnen thans geen bindende voorwaarden worden gesteld. Bij de aanpak van criminele jeugdgroepen en overlast in wijken van buurtbewoners of multi-probleem gezinnen die kleine delicten plegen, kan dit als gemis worden ervaren. Hier kan er een groot belang zijn dat een gebieds- of contactverbod kan worden opgelegd of direct gedragsbeïnvloedend wordt optreden, dan wel een aanbod van zorg kan worden gedaan. In de onderzochte landen kent men deze mogelijkheid dat de rechter buiten de gevallen van voorlopige hechtenis verplichtingen aan de verdachte kan opleggen. Het gaat om verplichtingen met als doel het bevorderen van resocialisatie en gedragsverandering, zoals deelname aan werk of lessen, het ondergaan van medische verzorging, een verbod op bepaalde activiteiten of een gebiedsverbod. De niet-naleving van de door de rechter opgelegde voorwaarde kan een zelfstandige grond zijn voor hechtenis.

Naast deze gedragsbeïnvloedende doelen, kunnen er ook strafvorderlijke doelen gediend zijn met het opleggen van verplichtende maatregelen aan de verdachte. Zo is het van belang dat de verdachte bereikbaar is voor

afspraken en formele handelingen zoals de uitreiking van de dagvaarding, en zich houdt aan afspraken met de reclassering met het oog op het opstellen van een advies voor begeleiding en eventueel behandeling. Het kan daarom gewenst zijn de verdachte hieraan te binden door bijvoorbeeld een plicht voor de verdachte zich te melden op bepaalde momenten.

Binnen het actieprogramma «Sneller recht doen, sneller straffen», dat hierna nog aan de orde komt, wordt onder andere gewerkt aan het terugbrengen van de behandelingsduur van eenvoudige strafzaken naar één maand. Het kan van belang zijn dat in de aanloop naar de afdoening van die zaken en in andere strafzaken, verplichtingen opgelegd kunnen worden met het oog op de beschikbaarheid van de verdachte, om nieuwe strafbare feiten te voorkomen en om gedragsbeïnvloeding vorm te geven. In overleg met de praktijk en met inachtneming van de ervaringen die in het actieprogramma worden opgedaan, zal daarom worden nagegaan in welke vorm een wettelijke regeling van door de rechter te stellen voorwaarden buiten de gevallen van voorlopige hechtenis gewenst is.

Zoals de resultaten van het onderzoek laten zien, kent een aantal van de onderzochte landen daarnaast de mogelijkheid dat de rechter – vooruitlopend op de strafoplegging bij veroordeling – een voorlopige maatregel oplegt. Het gaat om maatregelen ter beveiliging van de samenleving, zoals de intrekking van het rijbewijs of een beroepsverbod, of ter behandeling van de verdachte, zoals de opname in een psychiatrisch ziekenhuis, dan wel het opleggen van toezicht.

Ook Nederland kent voorbeelden van dergelijke voorlopige maatregelen. Op grond van de Wegenverkeerswet 1994 (WVW) kan de officier van justitie vooruitlopend op de bijkomende straf van de ontzegging van de bevoegdheid tot het besturen van motorrijtuigen (OBM) bij ernstige alcohol- of snelheidsovertredingen het rijbewijs onder zich houden totdat de veroordeling onherroepelijk is geworden. In de Wet op de economische delicten (WED) is bepaald dat de officier van justitie in bepaalde gevallen aan de verdachte een voorlopige maatregel kan opleggen, zoals de verplichting zich te onthouden van bepaalde handelingen, terwijl de rechter meer ingrijpende voorlopige maatregelen kan bevelen, zoals stillegging van de onderneming en ontzegging van bepaalde rechten. Deze maatregelen zijn dadelijk uitvoerbaar.

Analoog aan deze voorbeelden kan worden overwogen de rechter de bevoegdheid te geven bepaalde gedragsbeïnvloedende of vrijheidsbeperkende maatregelen, zoals locatieverboden, contactverboden, dan wel de bijkomende straf van het beroepsverbod als voorlopige maatregel op te leggen, indien de verwachting gerechtvaardigd is dat deze maatregel bij veroordeling zal worden opgelegd. De behoefte om de verdachte een voorlopige maatregel op te kunnen leggen zal echter gering zijn, indien de mogelijkheid bestaat aan verdachten voorafgaand aan berechting voorwaarden te stellen. Zoals hiervoor is besproken zullen de voorwaarden voor de schorsing van voorlopige hechtenis in de wet worden uitgewerkt en zal in overleg met de praktijk worden nagegaan of en in welke vorm een wettelijke regeling gewenst is van door de rechter te stellen voorwaarden buiten de gevallen van voorlopige hechtenis. Hiermee is naar verwachting in toereikende mate voorzien in de mogelijkheid om voorafgaand aan berechting beperkingen aan de verdachte op te leggen, waar dit nodig is ter bescherming van de belangen van het slachtoffer en het voorkomen van recidive.

2.2. Dadelijke tenuitvoerlegging

Het is voor de geloofwaardigheid en doeltreffendheid van het strafrecht van belang dat een rechterlijk vonnis snel effect heeft. Strafbaar gedrag vraagt om een directe justitiële reactie. Een snelle, directe justitiële reactie geeft uitdrukking aan een sterke publieke afkeuring van deze gedragingen en dient ter bescherming van de leefomgeving. Naarmate een reactie langer uitblijft, wordt dit in toenemende mate ervaren als ontoereikend overheidsoptreden waarmee geen recht wordt gedaan aan de ernst van het feit en aan mogelijke slachtoffers. Een te lang tijdsverloop tussen delictgedrag en straf is bovendien niet effectief. Bijkomend voordeel van snel optreden is dat de motivatie van de justitiabele om zijn gedrag te veranderen in de beginfase vaak het grootst is. Juist intrinsieke motivatie is een belangrijke factor voor het succesvol afronden van gedragsinterventies en behandeling.

Ook om die reden zijn de hiervoor genoemde programma's Sneller recht doen, sneller straffen en Uitvoering strafrechtelijke beslissingen van groot belang. Zij dragen bij aan een permanente verbetering en versnelling van de werkprocessen van ketenpartners, zoals politie en de rechtspraak. Op deze wijze wordt een snelle tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen daadwerkelijk bereikt.

In 2012 wordt bovendien in het bijzonder gewerkt aan een versnelling van de werkprocessen rondom de tenuitvoerlegging van werkstraffen. Daarmee wordt uitvoering gegeven aan de motie van het lid Van der Steur (VVD). De motie verzoekt de regering ervoor zorg te dragen dat de tijd tussen het vonnis (dan wel de OM-afdoening) en de uitvoering van de taakstraf zo kort mogelijk is (Kamerstukken II 2010/2011, 32 169, nr. 27)

Zeker in gevallen waarin de bescherming van de samenleving of gedragsbeïnvloeding ter beperking van recidive aan de orde zijn, is een snelle tenuitvoerlegging van het vonnis van de rechter van belang. Dit kan in het gedrang komen wanneer de veroordeelde hoger beroep aantekent tegen de uitspraak van de rechter. Het Wetboek van Strafvordering kent namelijk als algemene regel dat het instellen van hoger beroep een schorsende werking heeft, zodat een straf of maatregel die door de rechter in eerste aanleg is opgelegd niet voor tenuitvoerlegging vatbaar is. Hiermee wordt zoveel mogelijk voorkomen dat ten aanzien van een verdachte onherstelbare maatregelen worden genomen. Gelet op de tijd die gemoeid kan zijn met de behandeling van hoger beroep, mogelijk gevolgd door cassatie, kan het dan echter vóórkomen dat een straf of maatregel pas na 1 tot 3 jaar ten uitvoer wordt gelegd.

Om die reden is in recente wetgeving voorzien in de mogelijkheid van dadelijke tenuitvoerlegging van voorwaarden bij de voorwaardelijke TBS en de voorwaardelijke veroordeling en van het rechterlijk gebieds- of contactverbod (Wet van 17 november 2011 tot wijziging van de voorwaardelijke veroordeling en voorwaardelijke invrijheidstelling (Stb. 2001, 245), Wet van 17 november 2011 tot invoering van een rechterlijk gebieds- of contactverbod (Stb. 2011, 246), Wet van 1 juli 2010 tot aanpassing van de tbs met voorwaarden (Stb. 2011, 270)). In deze wetgeving is bepaald dat de rechter in bepaalde gevallen kan bevelen dat de sanctie dadelijk uitvoerbaar is, zodat het instellen van hoger beroep geen uitstel van de tenuitvoerlegging oplevert. Het gaat hierbij in hoofdzaak om gevallen waarin er ernstig rekening mee moet worden gehouden dat de veroordeelde wederom een (ernstig) strafbaar feit zal begaan. In deze gevallen klemt het immers het meest wanneer het hoger beroep de tenuitvoerlegging zou schorsen.

Ook buiten deze gevallen is het voor de geloofwaardigheid en doeltreffendheid van het strafrecht van belang dat de tenuitvoerlegging van een rechterlijk vonnis snel effect heeft. Een eerste oplossing die zich hierbij aandient, is te bevorderen dat de behandeling in hoger beroep wordt versneld. In de huidige praktijk laat deze vaak lang op zich wachten. Dit heeft verschillende oorzaken, zoals vertraging in de doorgeleiding van strafzaken van de rechtbanken naar de gerechtshoven. Om die reden zal in het zojuist genoemde actieprogramma «Sneller recht doen, sneller straffen» niet alleen worden gewerkt aan versnelde afdoening van strafzaken in eerste aanleg, maar ook aan versnelde afdoening in hoger beroep. Bij aanpassing van werkwijzen zal een versnelde behandeling mogelijk zijn en kan onnodige vertraging worden voorkomen. Dit ontmoedigt het instellen van hoger beroep met als inzet uitstel te verkrijgen en komt tegemoet aan de belangen van het slachtoffer. Het is gewenst dat de behandeling in hoger beroep kort na de uitspraak in eerste aanleg daadwerkelijk begint. Hiermee kan de periode waarin de door de rechter in eerste aanleg opgelegde sanctie nog niet kan worden ten uitvoer gelegd sterk worden bekort.

Mede op basis van de resultaten die langs deze weg kunnen worden behaald, zullen wij overwegen welke vorm een ruimere regeling terzake van de dadelijke tenuitvoerlegging van rechterlijke vonnissen moet hebben. Hierbij zullen wij bezien of deze – in aansluiting op de hiervoor genoemde wetgeving – gericht zou moeten zijn op sancties die een direct gevolg hebben voor veiligheid en gedragsbeïnvloeding, zoals de voorwaardelijke strafoplegging in den brede, de ISD en de TBS, of ook voor andere sancties, zoals de taakstraf, de geldboete en de vrijheidsstraf. Daarbij dient – zoals de onderzoekers aangeven – rekening gehouden te worden met de onomkeerbaarheid van bepaalde sancties en het belang dat geen onherstelbare maatregelen worden genomen, die achteraf niet terecht blijken te zijn geweest.

Om hierin tot een goede afweging te kunnen komen, zal tevens – parallel aan voornoemd actieprogramma «Sneller recht doen, sneller straffen» – onderzoek worden gedaan naar de praktijk van het hoger beroep in strafzaken. Naar globale schatting wordt bij lichte standaardzaken in 10–13% van de zaken hoger beroep ingesteld en bij zware gewelds- en zedendelicten in 30–40% van de zaken. Onderzocht zal worden in hoeveel zaken exact hoger beroep wordt ingesteld, de soorten strafbare feiten en sancties die het daarbij betreft, de redenen voor het instellen van het hoger beroep, de aantallen zaken waarin en de achtergronden waarom de rechter in hoger beroep tot een ander oordeel komt dan de rechter in eerste aanleg en de wijze waarop toepassing wordt gegeven aan de Wet stroomlijning hoger beroep.

Na het gereed komen van dit onderzoek en rekening houdend met de resultaten van het actieprogramma «Sneller recht doen, sneller straffen» zal beleidsvorming plaatsvinden met betrekking tot een ruimere regeling van de dadelijke tenuitvoerlegging van rechterlijke vonnissen. Hiermee wordt tevens uitvoering gegeven aan de toezegging van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie bij gelegenheid van de behandeling van het wetsvoorstel betreffende de voorwaardelijke veroordeling, waar de vraag aan de orde is geweest of het gewenst is de rechter een algemene bevoegdheid te geven om de dadelijke tenuitvoerlegging van het voorwaardelijk strafdeel te bevelen (Kamerstukken II 2010/2011, 32 319).

2.3. Vrijheidsbeperkende maatregel

De onderzochte landen kennen vrijheidsbeperkende maatregelen en straffen als zelfstandige sancties naast de mogelijkheid van het stellen van vrijheidsbeperkende voorwaarden bij voorwaardelijke strafoplegging. Ten dele zijn deze vergelijkbaar met maatregelen die in Nederland bekend zijn zoals de TBS en de ISD-maatregel. Voor een ander deel betreft het vrijheidsbeperkende maatregelen die in Nederland aan de orde zijn bij het stellen van voorwaarden bij voorwaardelijke strafoplegging of bij voorwaardelijke invrijheidstelling, zoals deelname aan verslavingszorg, een verbod tot het verrichten van bepaalde activiteiten, gebieds- en contactverboden, of voorwaarden ter zake van de te kiezen woonplaats. Deze maatregelen strekken ertoe het gedrag van de veroordeelde te beïnvloeden en een gedragsverandering bij hem teweeg te brengen, dan wel strekken zij tot beperking van vrijheden. Zij richten zich primair op de persoon en hebben soms een minder rechtstreekse relatie met de ernst van het gepleegde strafbaar feit.

Een argument voor de introductie van een vrijheidsbeperkende maatregel als zelfstandige sanctie is, dat deze meer ruimte biedt voor meer omvangrijke of ingrijpende maatregelen dan een (voorwaardelijke) strafoplegging, die altijd gerelateerd moet zijn aan de ernst van het feit. Bij een minder ernstig feit is er weinig ruimte voor een straf van enige omvang en wanneer bij de voorwaardelijke strafoplegging het resterende strafdeel klein is, is bij het stellen van voorwaarden de kans op naleving daarvan minder groot. Dit komt naar voren in recente ervaringen met de voorwaardelijke strafoplegging.

Een tweede argument is dat een vrijheidsbeperkende maatregel als zelfstandige sanctie ruimte biedt voor langere termijnen dan die mogelijk zijn bij een (voorwaardelijke) straf of bij de voorwaarden bij voorwaardelijke invrijheidstelling (VI). De maximale proeftijd bij voorwaardelijke strafoplegging is afhankelijk van het karakter van de voorwaarde 2 tot 3 jaar. In geval van een ernstig gewelds- of zedenmisdrijf kan de proeftijd oplopen tot 10 jaar. De proeftijd bij de VI wordt beperkt door de duur van de opgelegde vrijheidsstraf: zij bedraagt voor de bijzondere voorwaarde ten hoogste een derde gedeelte van de opgelegde vrijheidsstraf. Bij vrijheidsstraffen van 1,5 jaar, bedraagt de proeftijd dus een half jaar. Bij vrijheidsstraffen vanaf 6 jaar, is de proeftijd vergelijkbaar met die bij de voorwaardelijke strafoplegging.

Hiermee hangt een derde argument samen, namelijk dat een vrijheidsbeperkende maatregel een mogelijkheid tot vrijheidsbeperking biedt in die gevallen waarin voorwaardelijke strafoplegging niet mogelijk is, omdat een vrijheidsstraf wordt opgelegd van meer dan vier jaar. Weliswaar kan dan voorzien worden in het stellen van voorwaarden bij de voorwaardelijke invrijheidstelling, maar dan is er een beperkte proeftijd. Ook in gevallen waarin voorwaardelijke invrijheidstelling niet mogelijk is, namelijk in geval van een vrijheidsstraf van minder dan een jaar, kan een vrijheidsbeperkende maatregel een goede aanvulling zijn, in plaats van of in aanvulling op het opleggen van een voorwaardelijk strafdeel. Het komt aan op een zoveel mogelijk op de persoon van de veroordeelde af te stemmen straftoemeting, waarbij de vrijheid beperkt kan worden in relatie tot het strafbaar feit, de belangen van het slachtoffer en de voorkoming van recidive.

Mede vanwege deze argumenten is enige jaren geleden de gedragsbeïnvloedende maatregel voor de jeugd ingevoerd en is recent het rechterlijk gebieds- of contactverbod geïntroduceerd als vrijheidsbeperkende maatregel.

Met betrekking tot een verbod om dieren te houden is dit aan de orde geweest bij de behandeling in de Tweede Kamer van het initiatief wetsvoorstel van de leden Waalkens en Ormel dat betrekking heeft op het verruimen van de praktijk bij een voorwaardelijke veroordeling ten einde een langduriger verbod op het houden van dieren mogelijk te maken (Kamerstukken I 2009/2010, 30 511, A). Bij die gelegenheid is in reactie op de met algemene stemmen door de Tweede Kamer aanvaarde motie van het lid Van der Ham (Kamerstukken II 2009/2010, 30 511, nr. 36) aangegeven dat op basis van het in deze brief besproken onderzoek zal worden gekomen tot een rechterlijke zelfstandige maatregel.

Nu dit onderzoek voorligt, kan worden vastgesteld dat enkele van de onderzochte landen dergelijke rechterlijke maatregelen kennen, en dat – indien dergelijke maatregelen voldoen aan randvoorwaarden – het EVRM hieraan niet in de weg staat. Een dergelijke maatregel kan voorzien in een generieke vrijheidsbeperkende sanctie, die ruimte biedt voor differentiatie naar inhoud en duur, en toepasbaar is in meer gevallen dan mogelijk is bij de voorwaardelijke strafoplegging en de voorwaardelijke invrijheidstelling. Hierbij kan worden gedacht aan een maatregel betreffende de woonplaats van een ex-gedetineerde, een verbod te reizen naar bepaalde bestemmingen na veroordeling wegens delicten in verband met drugstoerisme of kinderseksuïerisme, een verbod op het verrichten van bepaalde sociale activiteiten, bijvoorbeeld vrijwilligerswerk met kinderen, dan wel andere maatregelen die kunnen dienen om vroegere slachtoffers te beschermen of recidive van strafbare feiten te voorkomen.

Het gaat om langdurige vrijheidsbeperking, door middel van verboden, zonder behandeling of begeleiding gericht op gedragsbeïnvloeding.

Een belangrijk aandachtspunt is de handhaving van een vrijheidsbeperkende maatregel en de consequenties die moeten worden verbonden aan niet-naleving van de maatregel. Hiervoor zal aansluiting worden gezocht bij het in artikel 38 e.v. van het Wetboek van Strafrecht neergelegde rechterlijk gebieds- of contactverbod. De aandacht zal uitgaan naar de vrijheidsbeperkingen als hiervoor genoemd, gericht op de bescherming van slachtoffers en de voorkoming van strafbare feiten en zal worden gekeken naar de verhouding tot de in artikel 28 e.v. van het Wetboek van Strafrecht neergelegde bijkomende straf van de ontzetting uit bepaalde rechten.

Langdurige gedragsbeïnvloeding en toezicht na afloop van de detentie wordt beoogd met het stellen van voorwaarden en de proeftijden van de VI.

Met het oog op langdurig toezicht op ex-zeden delinquenten is het wetsvoorstel levenslang toezicht zedendelinquenten in voorbereiding. Dit wetsvoorstel maakt mogelijk dat zedendelinquenten onder langdurig reclasseringstoezicht worden geplaatst. Het betreft een langdurige vrijheidsbeperkende maatregel voor een specifieke groep van ex-veroordeelden, met een eigen karakter, vanwege de langdurige betrokkenheid van de reclassering en de verplichting van de ex-veroordeelde daaraan medewerking te verlenen. Mede in relatie tot de langere proeftijd van 10 jaar die in bepaalde gevallen mogelijk is bij de voorwaardelijke strafoplegging, zal dit wetsvoorstel tevens voorzien in langere proeftijden bij de VI.

3. Conclusie

In alle fasen van het strafrecht dienen ter bescherming van slachtoffers en de beveiliging van de samenleving effectieve interventies beschikbaar te zijn. Op dit punt zijn verbeteringen mogelijk. Daartoe zullen de volgende acties worden ondernomen:

- De voorwaarden voor schorsing van de voorlopige hechtenis worden uitgewerkt in een wijzigingsvoorstel voor het Wetboek van Strafvordering.
- In flankerend beleid zal de toepassing van instrumenten ter handhaving van deze voorwaarden zoals de borgsom en het elektronisch toezicht worden bevorderd.
- Door de rechter aan de verdachte op te leggen verplichtende maatregelen in het vooronderzoek, buiten de gevallen van voorlopige hechtenis, worden in overleg met de praktijk uitgewerkt.
- In het kader van het actieprogramma «Sneller recht doen, sneller straffen» wordt ingezet op versnelde afdoening van strafzaken in hoger beroep.
- Op basis van de resultaten daarvan en van een WODC-onderzoek naar de praktijk van het hoger beroep in strafzaken, zal een ruimere regeling van de dadelijke tenuitvoerlegging van rechterlijke vonnissen worden overwogen.
- Uitgewerkt wordt een generieke rechterlijke vrijheidsbeperkende maatregel.

Langs deze weg kan – in samenhang met de programma’s Sneller recht doen, sneller straffen en Uitvoering strafrechtelijke beslissingen – worden gewerkt aan een verdere vergroting van de slagvaardigheid van het strafrecht en een verdere verbetering van beschikbare effectieve interventies ter bescherming van slachtoffers en beveiliging van de samenleving.

De minister van Veiligheid en Justitie,
I. W. Opstelten

De staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
F. Teeven