

Vergaderjaar 2005–2006

30 513

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

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

1. Inleiding

Het onderhavige wetsvoorstel strekt tot herziening van de vervroegde invrijheidstelling. De vervroegde invrijheidstelling wordt omgevormd tot een voorwaardelijke invrijheidstelling (v.i.). Daarmee wordt een einde gemaakt aan de bestaande en sterk bekritiseerde situatie dat aan de vervroegde invrijheidstelling geen voorwaarden kunnen worden verbonden en dat de eenmaal toegekende vervroegde invrijheidstelling niet kan worden herroepen. Met het voorwaardelijk maken van de vervroegde invrijheidstelling wordt een bijdrage geleverd aan vergroting van de maatschappelijke veiligheid. De voorwaardelijke invrijheidstelling draagt bij aan de bescherming van de samenleving mede door het beperken van de kans op recidive doordat de veroordeelde onder toezicht van justitie staat.

Het wetsvoorstel vloeit voort uit de brief «Modernisering sanctietoepassing», die op 16 oktober 2002 aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal is aangeboden (Kamerstukken II 2002/03, 28 600 VI, nr. 8) en uit het Hoofdlijnenakkoord van 16 mei 2003. De maatregelen in «Modernisering sanctietoepassing» moeten leiden tot een consequentere, effectievere en efficiëntere tenuitvoerlegging van sancties. De tenuitvoerlegging dient doelgerichter (nl. selectiever en intensiever) bij te dragen aan de vermindering van recidive en zo aan de vergroting van de maatschappelijke veiligheid. In het gevangeniswezen staan functionaliteit en maatwerk van de detentie centraal. Hieronder wordt verstaan de doeltreffende, efficiënte en doelgroepgerichte tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen en vrijheidsbenemende maatregelen. De juridische verblijfstitel, de (te verwachten) verblijfsduur en eventuele bijzondere problematiek (psychiatrische problematiek, beheersproblematiek, vluchtrisico) zijn bepalend voor het antwoord op de vraag welke mate van beveiliging, zorg en dagprogrammering het meest effectief en efficiënt is. Degenen van wie verwacht wordt dat ze daarvoor ontvankelijk zijn, kunnen op basis van een risicoanalyse worden geselecteerd voor een gedifferentieerde interventie gericht op hun problematiek en op het verminderen van hun kans op recidive. Er wordt naar gestreefd om gedetineerden die daarvoor qua

strafduur in aanmerking komen in een traject van detentiefasering te leiden, waarbij naarmate de datum van voorwaardelijke invrijheidstelling nadert, meer vrijheden (waaronder meer verlof) worden toegestaan. Dit traject wordt zo veel mogelijk afgesloten met deelname aan een penitentiaal programma. De tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf wordt afgesloten met voorwaardelijke invrijheidstelling. De verlening van voorwaardelijke invrijheidstelling zal in de detentie van morgen geen ongeclauserde strafkorting meer zijn, maar invrijheidstelling onder voorwaarden verbonden aan de bereidheid van de gedetineerde om verantwoordelijkheid te dragen voor de eigen toekomst.

Het conceptwetsvoorstel is ter consultatie voorgelegd aan de Raad voor de Rechtspraak (RvdR), de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR), het openbaar ministerie (OM), de politie, de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) en de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ). Daarnaast zijn de reclasseringsinstellingen in de gelegenheid gesteld commentaar te leveren op het conceptwetsvoorstel. Deze instanties hebben met instemming op het voorstel gereageerd. Zij zijn met de regering van mening dat aan de vervroegde invrijheidstelling voorwaarden moeten worden verbonden en dat bij overtreding van de voorwaarden herroeping van de vervroegde invrijheidstelling mogelijk dient te zijn. Wel hebben zij een aantal vragen gesteld en een aantal kanttekeningen geplaatst bij het conceptwetsvoorstel. In het onderstaande zal op de desbetreffende plaats worden ingegaan op opmerkingen van de adviesinstanties. De adviezen¹ hebben geleid tot enkele aanpassingen van het voorstel en de memorie van toelichting. Op een van deze aanpassingen wordt thans ingegaan, omdat deze in het onderstaande verder niet aan de orde komt.

Het conceptwetsvoorstel dat is voorgelegd aan de adviesinstanties bevatte een regeling die het mogelijk maakte voor de rechter om te bepalen dat geen voorwaardelijke invrijheidstelling zal worden verleend in het geval dat de rechter een gevangenisstraf van twintig jaren oplegt. Deze bepaling beoogde het verschil te verminderen tussen de hoogste tijdelijke gevangenisstraf die de rechter thans kan opleggen (twintig jaar) en levenslange gevangenisstraf. Verschillende adviesinstanties (NVvR, RvdR, OM) hebben geadviseerd deze bepaling te schrappen. Zij wijzen er daarbij op dat juist na het ondergaan van een lange gevangenisstraf een geleidelijke en begeleide terugkeer naar de samenleving van essentieel belang is. Zonder de mogelijkheid van voorwaardelijke invrijheidstelling en de daarbij behorende mogelijkheden van begeleiding en toezicht wordt het risico dat deze categorie veroordeelden opnieuw zware misdrijven zal plegen onaanvaardbaar groot. Daar komt nog bij, aldus de NVvR, dat op het moment van opleggen van een gevangenisstraf van twintig jaar de rechter niet kan overzien of zich ruim dertien jaar later niet zodanige persoonlijke omstandigheden bij de verdachte of zodanige gewijzigde omstandigheden in de samenleving zullen voordoen dat voorwaardelijke invrijheidstelling aangewezen is.

Gelet hierop en gelet op de inwerkingtreding van de Wet van 22 december 2005 tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht en de Wegenverkeerswet 1994, in verband met de herijking van een aantal wettelijke strafmaxima (Stb. 2006, 11) die de maximale tijdelijke gevangenisstraf bepaalt op dertig jaren, is in het onderhavige wetsvoorstel niet de mogelijkheid opgenomen dat de rechter bepaalt dat geen voorwaardelijke invrijheidstelling zal plaatsvinden. Het verschil tussen de hoogste tijdelijke gevangenisstraf en de levenslange gevangenisstraf is immers als gevolg van deze wetswijziging aanzienlijk afgenomen.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

2. De vervroegde invrijheidstelling ter discussie

Vanaf de invoering in 1987 heeft de onvoorwaardelijke, onherroepelijke vervroegde invrijheidstelling, tot veel maatschappelijke en politieke discussie geleid. Reeds in 1992 nam de Tweede Kamer een motie aan waarin werd gepleit voor de herziening van de vervroegde invrijheidstelling (Kamerstukken II 1991/92, 22 536, nr. 2). In de beleidsnota voor het gevangeniswezen «Werkzame Detentie» uit 1994 (Kamerstukken II 1993/94, 22 999, nrs. 10–11) gaven de toenmalige Minister en Staatssecretaris van Justitie aan te overwegen de automatische toekenning van vervroegde invrijheidstelling («ja, tenzij») voor een beperkte groep gedetineerden te vervangen door «nee, tenzij». Verder overwogen zij de vervroegde invrijheidstelling voor korte vrijheidsstraffen geheel af te schaffen. Een en ander resulteerde in voorontwerp van wet «Herziene regeling vervroegde invrijheidstelling». In 1996 besloot de toenmalige Minister van Justitie dit voorontwerp niet verder in procedure te brengen, omdat in het doel van de nieuwe regeling zou worden voorzien door de nieuwe penitentiaire programma's die in de Penitentiaire beginselenwet zijn geïntroduceerd. Wel werd in 1994, naar aanleiding van een aantal zeer gewelddadige ontvluchtelingen en pogingen tot ontvluchting, onttrekking aan de vrijheidsbeneming (of poging daartoe) een wettelijke grond voor het uitstellen of achterwege blijven van vervroegde invrijheidstelling (wet van 4 februari 1994, Stb. 82).

Ter gelegenheid van de parlementaire behandeling van de Penitentiaire beginselenwet kwam het onderwerp van de vervroegde invrijheidstelling wederom ter sprake. Door verschillende fracties werd de behoefte geuit aan een overzicht van de samenhang van de verschillende sanctiemogelijkheden. De toenmalige Minister van Justitie zei toe met een beleidsnota te komen betreffende een heroriëntatie van het sanctiestelsel en daarin uitdrukkelijk aandacht te besteden aan de vervroegde invrijheidstelling (Kamerstukken I 1997/98, 24 263, nr. 62f). Deze beleidsnota, «Sancties in Perspectief», werd op 21 september 2000 aan de Tweede Kamer aangeboden (Kamerstukken II 2000/01, 27 419, nr. 1). De beleidsnota bevat het voorstel de vervroegde invrijheidstelling zodanig te herzien, dat de invrijheidstelling weer onder voorwaarden kan plaatsvinden. Aangezien aan een vérgaande herziening van de vervroegde invrijheidstelling veel uitvoeringsvragen kleefden en nader onderzoek wenselijk was naar de relatie tussen vrijheidsstraf, vrijheidsbeneming en het penitentiair programma, werd een projectmatige aanpak wenselijk geacht, waarbij ook de ervaringen in andere landen met vormen van voorwaardelijke invrijheidstelling konden worden betrokken. Ter uitwerking van de in «Sancties in Perspectief» gedane voorstellen werden twee commissies ingesteld: de Commissie Herziening vervroegde invrijheidstelling (Commissie Vegter, ingesteld op 13 maart 2001) en de Commissie Vrijheidsbeperking (Commissie Otte, ingesteld 8 mei 2001). De rapporten van deze commissies werden respectievelijk op 17 mei 2002 (Kamerstukken II 2001/02, niet-dossierstuk, just020458) en op 4 april 2003 (Kamerstukken II 2002/03, niet-dossierstuk, just030306) aan de Tweede Kamer aangeboden. In hun rapporten pleiten de commissies voor de herziening van de regeling van vervroegde invrijheidstelling en stellen voor deze om te vormen tot een regeling van voorwaardelijke invrijheidstelling. De Commissie Otte stelde verder voor om het toepassingsbereik van de voorwaardelijke invrijheidstelling af te grenzen van dat van de voorwaardelijke veroordeling.

In «Modernisering sanctietoepassing» ten slotte, is de wijziging van de vervroegde invrijheidstelling in een invrijheidstelling onder voorwaarden opgenomen als een van de maatregelen gericht op een consequentere en effectievere sanctietoepassing. Aanvankelijk bestond daarbij het voorname om het penitentiair programma te incorporeren in de voorwaardelijke invrijheidstelling en deze mogelijk te maken na ommekomst van de

helft van de opgelegde straf. Daarvan wordt thans afgezien. Uitgangspunt van dit wetsvoorstel is dat de voorwaardelijke invrijheidstelling plaatsvindt wanneer tweederde gedeelte van de opgelegde vrijheidsstraf is ondergaan. Daardoor wordt het meest recht gedaan aan de beslissing van de rechter om een vrijheidsstraf van een bepaalde duur op te leggen en wordt tevens gevolg gegeven aan de door de Tweede Kamer aangenomen motie van de leden Eerdmans, Van Fessem en Griffith van 29 oktober 2003 (Kamerstukken II 2003/04, 29 200 VI, nr. 50). Bij een keuze voor het handhaven van het tijdstip van voorwaardelijke invrijheidstelling op tweederde gedeelte van de opgelegde straf, past niet het incorporeren van het penitentiair programma in de voorwaardelijke invrijheidstelling. Daarmee zou immers de deelname aan een penitentiair programma eerst op een veel later moment kunnen plaatsvinden dan thans het geval is. Het gevolg daarvan zou een aanzienlijke extra belasting van de detentiecapaciteit zijn en zou voor de gedetineerde een aanzienlijke strafverzwaring betekenen. Ook zou het penitentiare programma zijn betekenis verliezen als zelfstandig instrument (naast de voorwaardelijke invrijheidstelling) voor de reïntegratie en resocialisatie van gedetineerden.

3. Voorwaardelijke invrijheidstelling

3a. Voorwaardelijke en vervroegde invrijheidstelling in Nederland en Europa

De voorwaardelijke invrijheidstelling is aan het einde van de negentiende eeuw in veel landen ingevoerd teneinde de overgang van detentie naar vrijheid meer geleidelijk te laten verlopen. Door middel van het stellen van voorwaarden kon gevolgd worden hoe de veroordeelde omging met de herkrege vrijheid en of hij zich niet opnieuw schuldig maakte aan strafbare feiten. Herroeping van de invrijheidsstelling fungeerde als stok achter de deur. Centraal stond de vergroting van de maatschappelijke veiligheid door vermindering van de kans op recidive.

De voorwaardelijke invrijheidstelling werd in Nederland in 1886 met de invoering van het Wetboek van Strafrecht geïntroduceerd.¹ Voorwaardelijke invrijheidstelling was mogelijk indien de opgelegde straf ten minste drie jaar bedroeg en daarvan driekwart was ondergaan. De Minister van Justitie besliste over verlening en herroeping van de voorwaardelijke invrijheidstelling. In 1915 werd, gelijk met de invoering van de voorwaardelijke veroordeling, het moment van voorwaardelijke invrijheidstelling vervroegd naar tweederde en werd de wettelijke regeling van toepassing op straffen vanaf negen maanden. In de daaropvolgende jaren nam het aantal gevallen waarin voorwaardelijke invrijheidstelling werd verleend gestaag toe. In 1929 werd de wettelijke regeling opnieuw gewijzigd, onder andere op het punt van het toezicht en de termijn voor herroeping. In de jaren vijftig werd al in meer dan de helft van de gevallen voorwaardelijke invrijheidstelling verleend. In 1970 was het aantal gevallen waarin voorwaardelijke invrijheidstelling werd verleend opgelopen tot meer dan negentig procent. Een wijziging van de wet in 1976 schiep de mogelijkheid om tegen een beslissing tot weigering, schorsing of herroeping van de voorwaardelijke invrijheidstelling in beroep te gaan bij de penitentiare kamer van het gerechtshof te Arnhem. De toetsing van het beleid van de Minister van Justitie door het Arnhemse gerechtshof had tot gevolg dat de voorwaardelijke invrijheidstelling slechts nog bij hoge uitzondering kon worden geweigerd. De voorwaardelijke invrijheidstelling was feitelijk van een gunst veranderd in een recht van de gedetineerde.

De veranderende rolopvatting van de reclassering sinds de jaren zestig, waarbij de reclassering van oordeel was dat het houden van toezicht niet paste bij de vertrouwensrelatie met de veroordeelde, de geringe prioriteit die het openbaar ministerie toekende aan herroeping van de voorwaardelijke invrijheidstelling in geval van overtreding van de (standaard gestelde

¹ Dit korte overzicht van de geschiedenis van de voorwaardelijke invrijheidstelling in Nederland is gebaseerd op § 1.5 van het rapport van de Commissie Herziening vervroegde invrijheidstelling, waarin uitgebreider op deze geschiedenis wordt ingegaan.

bijzondere) voorwaarden en de jurisprudentie van het Arnhemse gerechtshof waren aanleiding voor de wetwijziging in 1986–1987, waarbij de huidige regeling van vervroegde invrijheidstelling werd ingevoerd. De onvoorwaardelijke en onherroepelijke vervroegde invrijheidstelling deed weliswaar recht aan de in de praktijk ontstane situatie, maar was niet onomstreden. De huidige regeling van vervroegde invrijheidstelling werd in 1986 in de Eerste Kamer aanvaard met een meerderheid van slechts één stem (31 tegen 30 stemmen).

Met het beëindigen van het voorwaardelijke karakter van de vervroegde invrijheidstelling ging een instrument verloren om het gedrag van de veroordeelde en zijn reïntegratie in de maatschappij te beïnvloeden. Daarmee verloor de voorwaardelijke invrijheidstelling haar oorspronkelijke betekenis.

De regering wil thans de vervroegde invrijheidstelling haar betekenis als instrument ter bescherming van de samenleving en het voorkomen van recidive teruggeven. Door de vervroegde invrijheidstelling weer voorwaardelijk te maken kan de terugkeer in de samenleving meer gecontroleerd plaatsvinden en kunnen de risico's die soms aan de invrijheidstelling kleven, beter worden teruggedrongen.¹ De herroeping van de invrijheidstelling fungeert daarbij als stok achter de deur.

Met het weer voorwaardelijk maken van de vervroegde invrijheidstelling wordt aangesloten bij de ontwikkelingen in Europa. Nederland is een van de weinige landen in Europa waar aan de vervroegde invrijheidstelling geen voorwaarden kunnen worden verbonden. Blijkens het Groenboek over de onderlinge aanpassing, wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging van strafrechtelijke sancties, dat de Europese Commissie op 30 april 2004 heeft gepubliceerd, komt de vervroegde invrijheidstelling in de wetgeving van alle lidstaten van de Europese Unie voor (zij het onder verschillende benamingen). Kenmerkend is daarbij steeds dat de vervroegde invrijheidstelling kan worden herroepen als de veroordeelde zich tijdens de proeftijd niet aan bepaalde voorwaarden houdt.² Wat betreft de verdere kenmerken van de vervroegde invrijheidstelling bestaan er in de wetgeving van de lidstaten grote verschillen, met name wat betreft de voorwaarden die aan de vervroegde invrijheidstelling kunnen worden verbonden, de gevolgen van de overtreding van de voorwaarden, de lengte van de proeftijd, de bevoegdhedenverdeling tussen de betrokken instanties en de rechtsbescherming.

Aan het rapport van de Commissie Herziening vervroegde invrijheidstelling is een rechtsvergelijkend onderzoek voorafgegaan.³ Daaruit bleek dat in verschillende landen in Europa de voorwaardelijke invrijheidstelling voorwerp van discussie was. Deze discussies hebben bijvoorbeeld in België (1999), Frankrijk (2001) en Noorwegen (2001) tot wijzigingen van de wettelijke regeling van vervroegde/voorwaardelijke invrijheidstelling geleid.

De regering verwacht van de regeling van de voorwaardelijke invrijheidstelling zoals die hier wordt voorgesteld, een positieve invloed op de overdacht of overname van de executie van in het buitenland uitgesproken strafvonnissen.

3b. Hoofdpijnen van de nieuwe regeling

De hoofdpijnen van de nieuwe regeling van voorwaardelijke invrijheidstelling worden hierna kort aangegeven. Vervolgens zal op verschillende aspecten nader worden ingegaan. In het algemeen kan worden gesteld dat de voorgestelde regeling aansluit op de voorstellen die zijn gedaan door de Commissie Herziening vervroegde invrijheidstelling.

- De vervroegde invrijheidstelling wordt vervangen door een voorwaardelijke invrijheidstelling.
- De regeling van voorwaardelijke invrijheidstelling is van toepassing op vrijheidsstraffen met een duur van meer dan een jaar.

¹ De functie van gecontroleerde terugkeer in de samenleving heeft de voorwaardelijke invrijheidstelling gemeen met detentiefasering met als sluitstuk het penitentiaal programma, dat in de Penitentiaire beginselenwet werd geïntroduceerd. In onderdeel 3e wordt nader ingegaan op de relatie tussen voorwaardelijke invrijheidstelling en detentiefasering (waaronder het penitentiaal programma).

² Groenboek over de onderlinge aanpassing, wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging van strafrechtelijke sancties, COM(2004)334 definitief, blz. 101 e.v.

³ «Vervroegde Invrijheidstelling Onder Voorwaarden. VIOV», Universiteit Leiden, J. F. Nijboer, M. H. M. van Asten en C. E. M. Marsé, Leiden 2001.

- De regeling van voorwaardelijke invrijheidstelling is niet van toepassing indien de rechter een deels voorwaardelijke vrijheidsstraf heeft opgelegd.
- De voorwaardelijke invrijheidstelling vindt van rechtswege plaats wanneer tweederde van de door de rechter opgelegde vrijheidsstraf is ondergaan. Voor straffen met een duur tussen een jaar en twee jaar vindt voorwaardelijke invrijheidstelling plaats wanneer de vrijheidsbeneming ten minste een jaar heeft geduurd en van het alsdan nog ten uitvoer te leggen gedeelte van de straf eenderde gedeelte is ondergaan.
- De voorwaardelijke invrijheidstelling geschiedt onder de algemene voorwaarde dat de veroordeelde zich voor het einde van de proeftijd niet schuldig maakt aan een strafbaar feit.
- Aan de voorwaardelijke invrijheidstelling kunnen door de Minister van Justitie bijzondere voorwaarden betreffende het gedrag van de veroordeelde worden gesteld. Te denken valt aan de verplichting om deel te nemen aan bepaalde cursussen, een meldingsplicht, een alcohol- en/of drugsverbod, zo nodig gecombineerd met elektronisch toezicht.
- De proeftijd van de algemene voorwaarde is gelijk aan de periode waarover voorwaardelijke invrijheidstelling wordt verleend, maar bedraagt ten minste een jaar. De proeftijd verbonden aan bijzondere voorwaarden is ten hoogste gelijk is aan de periode waarover voorwaardelijke invrijheidstelling wordt verleend.
- De voorwaardelijke invrijheidstelling kan worden uitgesteld of achterwege blijven indien door het stellen van voorwaarden het recidiverisico voor ernstige misdrijven onvoldoende kan worden ingeperkt. Verder worden de bestaande gronden voor uitstel of achterwege blijven van vervroegde invrijheidstelling gehandhaafd.
- De voorwaardelijke invrijheidstelling kan worden herroepen indien de veroordeelde de algemene voorwaarde of de bijzondere voorwaarden niet heeft nageleefd.
- De rechter beslist op vordering van het openbaar ministerie over het uitstellen, achterwege blijven dan wel herroepen van de voorwaardelijke invrijheidstelling.
- In geval van een tekort aan plaatsen in penitentiaire inrichtingen kan de Minister van Justitie bepalen dat de voorwaardelijke invrijheidstelling voor bepaalde categorieën gedetineerden en voor een bepaalde periode op een eerder tijdstip plaatsvindt.

3c. De verlening van de voorwaardelijke invrijheidstelling

Ook in de nieuwe regeling geldt dat gedetineerden van rechtswege na tweederde deel van de straf voorwaardelijk in vrijheid worden gesteld. Het bestaande systeem van «v.i., tenzij» wordt dus gehandhaafd. Gelet op het doel van voorwaardelijke invrijheidstelling, nl. de bescherming van de samenleving door vermindering van de kans op recidive, is het onwenselijk om over te gaan naar een systeem waarbij een gedetineerde niet voorwaardelijk in vrijheid wordt gesteld, behoudens enkele uitzonderingen. In een dergelijk systeem zouden immers veel gedetineerden pas wanneer de door de rechter opgelegde straf geheel is uitgezeten in vrijheid worden gesteld, zonder dat nog voorwaarden kunnen worden gesteld. Er is dan geen gecontroleerde en geleidelijke overgang van detentie naar vrijheid. In dit verband acht de regering het ook niet goed passend bij het karakter van de voorwaardelijke invrijheidstelling dat deze afhankelijk zou worden gemaakt van het tot stand komen en nakomen van een betalingsregeling met het slachtoffer van een strafbaar feit, zoals aangegeven in de motie van het lid Griffith van 17 november 2004 (Kamerstukken II 2004/05, 29 800 VI, nr. 46). Het uitgangspunt van de motie dat daders altijd de schade moeten vergoeden die het gevolg is van het gepleegde delict wordt volledig onderschreven. In het Nederlandse rechtssysteem zijn er

verschillende mogelijkheden voor een slachtoffer van een strafbaar feit om de daaruit voortvloeiende schade vergoed te krijgen. Een daarvan is de zogenaamde schadevergoedingsmaatregel, die ter gelegenheid van een strafrechtelijke veroordeling kan worden toegewezen. Voor het slachtoffer van een strafbaar feit heeft deze maatregel als voordeel dat niet hij, maar het openbaar ministerie met de inning van de schadevergoeding is belast. Ten behoeve van de betaling aan het slachtoffer kan het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) een betalingsregeling treffen met de veroordeelde. In een brief van 31 mei 2005 aan de Tweede Kamer (Kamerstukken 2004/05, 29 800 VI, nr. 151) is hier nader op ingegaan. Tijdens detentie is het veelal zo dat de veroordeelde geen mogelijkheden heeft eventuele door hem aangerichte schade bij het slachtoffer te vergoeden. Na (voorwaardelijke) invrijheidstelling is de veroordeelde in de gelegenheid om een inkomen te genereren. Hij kan door de reclasering en maatschappelijke opvang geholpen worden bij het vinden van een baan. Is betrokkene daar in geslaagd dan is hij in beginsel in staat de door hem veroorzaakte schade te vergoeden. Gelet hierop en gelet op de bestaande mogelijkheden betreffende de vergoeding van schade acht de regering het niet gewenst dat de voorwaardelijke invrijheidstelling afhankelijk zou worden gemaakt van het tot stand komen en nakomen van een betalingsregeling.

Dat de voorwaardelijke invrijheidstelling van rechtswege wordt verleend, betekent uiteraard niet dat er geen gronden kunnen zijn om de voorwaardelijke invrijheidstelling uit te stellen of zelfs achterwege te laten. De voorgestelde regeling houdt in dit opzicht vast aan de gronden voor uit- of afstel van invrijheidstelling zoals die in de huidige regeling zijn opgenomen, en voegt daar nog gronden aan toe. Indien door het stellen van voorwaarden het recidiverisico onvoldoende kan worden beperkt of indien de veroordeelde zich niet bereid verklaart te stellen voorwaarden na te leven, kan de voorwaardelijke invrijheidstelling worden uitgesteld of achterwege blijven. In onderdeel 3h wordt hierop nader ingegaan. Verlening van rechtswege betekent dat voor de rechter op het moment van het bepalen van de strafmaat duidelijk is wat de verhouding is tussen de op te leggen straf en de werkelijke duur van de detentie (behoudens uitzonderingen). Tevens betekent het dat geen individuele besluitvorming nodig is over de toekenning van voorwaardelijke invrijheidstelling, maar slechts in geval van uitstel of achterwege blijven van de voorwaardelijke invrijheidstelling. Gelet op de aanzienlijke aantallen gedetineerden en de verwachting dat uitstel of afstel van de voorwaardelijke invrijheidstelling in een beperkt aantal gevallen aan de orde zal zijn, is verlening van rechtswege de meest efficiënte werkwijze. Voorkomen dient immers te worden dat een nieuwe regeling omtrent de voorwaardelijke invrijheidstelling tot een aanmerkelijke verzwaring van de administratieve lasten van het justitiële apparaat zou leiden. Met dit aspect is overigens in de gehele regeling nadrukkelijk rekening gehouden.

Ten opzichte van de huidige regeling van vervroegde invrijheidstelling is er in de thans voorgestelde regeling voor gekozen de afbakening van de categorie straffen waarop de regeling van toepassing is te verschuiven van een duur van meer dan zes maanden naar een duur van meer dan een jaar. Op straffen van een jaar en minder is de v.i.-regeling derhalve niet van toepassing. De reden hiervoor is dat de toepassing van voorwaardelijke invrijheidstelling op vrijheidsstraffen met een duur van zes maanden tot en met een jaar betekent dat slechts over zeer korte periodes voorwaardelijke invrijheidstelling wordt verleend. Dergelijke korte periodes zijn in het algemeen te kort om invulling te geven aan de voorwaardelijke invrijheidstelling te verbinden voorwaarden, zeker in gevallen waarin ter voorkoming van recidive het wenselijk wordt geacht program-

matische voorwaarden (zie onderdeel 3e) aan de voorwaardelijke invrijheidstelling te verbinden.

Ook houdt de keuze om de regeling van voorwaardelijke invrijheidstelling te beperken tot straffen met een duur van meer dan een jaar verband met de wenselijk geachte afbakening tussen het toepassingsbereik van deze regeling en het toepassingsbereik van de regeling van voorwaardelijke veroordeling. In onderdeel 4 wordt hierop nader ingegaan.

3d. Het tijdstip van voorwaardelijke invrijheidstelling

Het tijdstip van voorwaardelijke invrijheidstelling ligt op twee derde van de door de rechter opgelegde straf. Wordt de voorwaardelijke invrijheidstelling uitgesteld (zie onderdeel 3h) dan vindt de voorwaardelijke invrijheidstelling uiteraard op een later tijdstip plaats.

Zoals hiervoor al is aangegeven, is afgezien van het aanvankelijke voornemen om het tijdstip van voorwaardelijke invrijheidstelling op de helft van de opgelegde straf te bepalen. Evenmin is er voor gekozen om de voorwaardelijke invrijheidstelling op een later tijdstip te bepalen dan in de huidige regeling het geval is. Het op een later tijdstip bepalen van de voorwaardelijke invrijheidstelling, bijvoorbeeld op drievierde gedeelte van de opgelegde straf, betekent dat de periode waarover voorwaardelijke invrijheidstelling wordt verleend, korter is. Deze periode kan dan zo kort zijn dat er weinig tijd is om invulling te geven aan activiteiten en begeleiding gericht op vermindering van het recidiverisico, in de gevallen waarin dit gewenst wordt geacht. Daarnaast is het moment van twee derde van de opgelegde straf in veel landen een gebruikelijk tijdstip voor voorwaardelijke invrijheidstelling.¹ Vasthouden aan het bestaande tijdstip van invrijheidstelling heeft ten slotte het voordeel dat de rechter bij de straftoemeting kan uitgaan van dezelfde verhouding tussen de op te leggen straf en de werkelijke duur van de detentie als nu het geval is.

Voor straffen met een duur tussen één jaar en twee jaren, is voor de bepaling van het tijdstip van voorwaardelijke invrijheidstelling een bijzondere regeling getroffen (zoals in de bestaande regeling van vervroegde invrijheidstelling ook het geval is voor straffen met een duur van niet meer dan een jaar). Voor deze categorie straffen vindt voorwaardelijke invrijheidstelling plaats wanneer de vrijheidsbeneming ten minste een jaar heeft geduurd en van het alsdan nog ten uitvoer te leggen gedeelte van de straf eenderde gedeelte is ondergaan. Deze bijzondere regeling houdt ermee verband dat geen voorwaardelijke invrijheidstelling wordt toegepast in geval van straffen met een duur van een jaar en minder. Zonder deze regeling zou het mogelijk zijn dat een persoon die tot een gevangenisstraf van een jaar is veroordeeld langer gedetineerd zou zijn dan een persoon die tot een gevangenisstraf van langere duur is veroordeeld, maar die daarvan als gevolg van de toepassing van de v.i.-regeling een deel niet hoeft te ondergaan.

3e. De voorwaarden

De aan de invrijheidstelling te stellen voorwaarden zijn te onderscheiden in de algemene voorwaarde en bijzondere voorwaarden.

De algemene voorwaarde

De voorwaardelijke invrijheidstelling geschiedt steeds onder de algemene voorwaarde dat de veroordeelde zich voor het einde van de proeftijd niet schuldig maakt aan een strafbaar feit. De algemene voorwaarde is derhalve van rechtswege aan de voorwaardelijke invrijheidstelling verbonden. In de huidige situatie is de vervroegde invrijheidstelling onherroepelijk. Indien de veroordeelde na zijn vervroegde invrijheidstelling een strafbaar feit pleegt, heeft dat geen gevolgen voor de vervroegde invrijheidstelling. In de voorgestelde regeling van voorwaardelijke invrij-

¹ In België en Frankrijk, bijvoorbeeld, ligt het tijdstip van voorwaardelijke invrijheidstelling op twee derde van de opgelegde straf, maar geldt voor «first offenders» een eerder tijdstip (resp. op een derde en op de helft van de opgelegde straf).

heidstelling is dat uiteraard anders: het begaan van een strafbaar feit is een grond voor herroeping van de voorwaardelijke invrijheidstelling. Voorgesteld wordt om in de formulering van de algemene voorwaarde de term «strafbaar feit» te gebruiken en niet te spreken van «misdrijven» of «misdrijven waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten». Het gebruik van de algemene term «strafbaar feit» omvat zowel misdrijven als overtredingen. Ook het begaan van een overtreding is derhalve een grond om de voorwaardelijke invrijheidstelling te kunnen herroepen. Op dit punt is afgeweken van het voorstel van de Commissie Herziening vervroegde invrijheidstelling om als algemene voorwaarde het niet plegen van misdrijven op te nemen. De redenen om van dit voorstel af te wijken zijn de volgende. In de eerste plaats is het ook bij de voorwaardelijke veroordeling zo dat als algemene voorwaarde is bepaald dat de veroordeelde zich voor het einde van de proeftijd niet schuldig maakt aan een strafbaar feit (artikel 14c, eerste lid, van het Wetboek van Strafrecht). Gelet op de gelijksoortige functies van de voorwaardelijke veroordeling en de voorwaardelijke invrijheidstelling (het binden van de veroordeelde aan voorwaarden, met als stok achter de deur het alsnog moeten ondergaan van het niet ten uitvoer gelegde deel) is er geen reden om bij de voorwaardelijke invrijheidstelling de algemene voorwaarde anders in te vullen dan bij de voorwaardelijke veroordeling. In de tweede plaats kan de voorwaardelijke invrijheidstelling worden herroepen in geval van het niet naleven van een bijzondere voorwaarde. Het niet naleven van een bijzondere voorwaarde hoeft geen strafbaar feit op te leveren. Het zou derhalve merkwaardig zijn indien de voorwaardelijke invrijheidstelling wel zou kunnen worden herroepen indien de veroordeelde geen strafbaar feit pleegt, maar wel een bijzondere voorwaarde schendt en de voorwaardelijke invrijheidstelling niet zou kunnen worden herroepen indien de veroordeelde opnieuw een strafbaar feit pleegt, maar dit feit geen misdrijf is maar een overtreding. De vrees van de Commissie Herziening vervroegde invrijheidstelling dat de uitbreiding van de algemene voorwaarde tot «geen strafbare feiten plegen» zou kunnen leiden tot herroepingsvorderingen waar dat niet proportioneel is in relatie tot de ernst van het gepleegde feit, wordt in het onderhavige voorstel onderzocht doordat er geen verplichting is voor het openbaar ministerie om een herroepingsvordering in te dienen bij de rechter in geval van schending van de voorwaarden. Afhankelijk van de ernst van de schending van de aan de voorwaardelijke invrijheidstelling verbonden voorwaarden, moet bekeken worden welke reactie daarop passend is. In onderdeel 3i wordt hier verder op ingegaan.

Bijzondere voorwaarden

Aan de voorwaardelijke invrijheidstelling kunnen ook bijzondere voorwaarden worden verbonden. Het gaat hierbij om verplichtingen die betrekking hebben op het gedrag van de veroordeelde. Het kan gaan om programmatische voorwaarden, zoals deelname aan scholing en vaardigheidstrainingen of het accepteren van intensieve hulpverlening bijvoorbeeld in verband met een verslaving. Het kan ook gaan om beperkende voorwaarden, zoals een meldingsplicht, een contactverbod, een locatieverbod of -gebod en een alcohol- en/of drugsverbod. Bijzondere voorwaarden kunnen variëren van beperkt tot zeer ingrijpend. Daarbij dient ervoor te worden gewaakt dat de bijzondere voorwaarden zulke ingrijpende beperkingen aan de betrokkene opleggen dat van invrijheidstelling nauwelijks sprake meer is.

Een bijzondere voorwaarde kan gecombineerd worden met elektronisch toezicht. In paragraaf 3g wordt hierop verder ingegaan.

De algemene voorwaarde geldt in alle gevallen waarin voorwaardelijke invrijheidstelling wordt verleend. Ten aanzien van bijzondere voorwaarden is dit anders. Voor iedere individuele gedetineerde zal bekeken moeten worden of het nodig is om bijzondere voorwaarden te stellen. Het

stellen van bijzondere voorwaarden kan achterwege blijven indien het recidiverisico als gering wordt ingeschat op grond van bijvoorbeeld de persoonlijke omstandigheden van de gedetineerde of omdat de gedetineerde tijdens detentie al voldoende is voorbereid op de invrijheidstelling. De te stellen voorwaarden dienen zo veel mogelijk aan te sluiten op het voorafgaande detentietraject. Er wordt naar gestreefd om gedetineerden die daarvoor qua strafduur in aanmerking komen in een traject van detentiefasering te leiden, waarbij naarmate de datum van voorwaardelijke invrijheidstelling nadert, meer vrijheden (waaronder meer verlof) worden toegestaan. Dit traject kan worden afgesloten met deelname aan een penitentiair programma. Voor de gedetineerden die aldus zijn voorbereid op de terugkeer in de samenleving zal het stellen van bijzondere (programmatische) voorwaarden gedurende de v.i.-periode doorgaans niet nodig of zinvol zijn en kan worden volstaan met de algemene voorwaarde. In de overige gevallen zal steeds aan de hand van een inschatting van het recidiverisico bekeken moeten worden welke bijzondere voorwaarden aan de voorwaardelijke invrijheidstelling moeten worden verbonden. Daarbij kan onder andere het nieuwe diagnose instrument RISC (Recidive Inschattings Schalen) een rol spelen. RISC is ontwikkeld in het kader van het programma «Terugdringen recidive» en biedt reclasering en gevangeniswezen meer houvast bij het inschatten van het recidiverisico.

Met de beslissing omtrent het stellen van bijzondere voorwaarden wordt de Minister van Justitie belast. Op grond van artikel 553 van het Wetboek van Strafvordering geschiedt de tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen door het openbaar ministerie dan wel op voordracht van deze door de Minister van Justitie. Waar het gaat om vrijheidstraffen worden deze steeds door de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) van het ministerie van Justitie ten uitvoer gelegd. Welke functionarissen zullen worden belast met de beslissing om namens de Minister van Justitie bijzondere voorwaarden aan de voorwaardelijke invrijheidstelling te verbinden, zal nader worden bekeken. Een van de mogelijkheden betreft de selectiefunctionarissen van het gevangeniswezen. Zij zijn thans op grond van artikel 15, derde lid, van de Penitentiaire beginselenwet belast met de beslissingen omtrent de plaatsing en overplaatsing van gedetineerden en omtrent de deelname (en beëindiging van de deelname) aan een penitentiair programma.

In de adviezen van de NVvR en het OM wordt ervoor gepleit om het openbaar ministerie te belasten met de beslissing omtrent het stellen van bijzondere voorwaarden. Ook de RvdR pleit voor een centrale rol van het openbaar ministerie bij de vaststelling van de bijzondere voorwaarden. Gelet op de verdeling van taken en bevoegdheden tussen openbaar ministerie en ministerie van Justitie (DJI) bij de tenuitvoerlegging van vrijheidstraffen en met het oog op artikel 553 van het Wetboek van Strafvordering, ligt het minder voor de hand om de beslissing over de bijzondere voorwaarden bij het openbaar ministerie te leggen. Hoewel het openbaar ministerie een rol speelt in de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen, geschiedt de feitelijke tenuitvoerlegging door DJI. Bij DJI is kennis en ervaring aanwezig met betrekking tot de individuele gedetineerden en hun detentiegeschiedenis. Op grond daarvan kan een goede inschatting worden gemaakt van de noodzaak om in voorkomende gevallen bijzondere voorwaarden aan de voorwaardelijke invrijheidstelling te verbinden. Uiteraard is het hierbij van groot belang dat het openbaar ministerie kan adviseren over de te stellen voorwaarden indien het daartoe reden ziet. Door middel van het plaatsen van de zgn. executie-indicator kan het openbaar ministerie verzekeren dat het bij de vaststelling van bijzondere voorwaarden wordt betrokken.

De directeur van de inrichting en in voorkomende gevallen de reclasering adviseren over de te stellen voorwaarden. Betrokkenheid van de reclasse-

ring ligt vooral in de rede indien de bijzondere voorwaarden voorzien in een belangrijke rol voor de reclassering.

Door de beslissing omtrent het stellen van bijzondere voorwaarden bij de Minister van Justitie te leggen wordt een evenwicht gevonden in de verdeling van de onvermijdelijke extra werkzaamheden die de nieuwe regeling mee zal brengen.

De Minister van Justitie kan de gestelde bijzondere voorwaarden aanvullen, wijzigen of opheffen, indien het gedrag van de veroordeelde daartoe aanleiding geeft. Zo kan de manier waarop de veroordeelde met zijn terugkeer in de samenleving omgaat, aanleiding zijn een bijzondere voorwaarde, die bij de invrijheidstelling niet werd gesteld, alsnog te stellen. Ook kan het niet naleven van de voorwaarden een reden zijn om de bijzondere voorwaarden aan te vullen of te wijzigen. Op de gevolgen van overtreding van de voorwaarden wordt in onderdeel 3i ingegaan. Ten slotte kunnen bijzondere voorwaarden worden opgeheven omdat zij overbodig zijn geworden. Hierbij kan gedacht worden aan het beëindigen van hulpverlening indien deze succesvol is afgerond of het opheffen van een straatverbod indien het daar wonende slachtoffer is verhuisd.

3f. De proeftijd

De proeftijd is de periode die ingaat op de dag van de invrijheidstelling en gedurende welke de voorwaarden van kracht zijn. Uit het omvormen van de vervroegde invrijheidstelling tot voorwaardelijke invrijheidstelling volgt logischerwijs dat de voorwaarden ten minste gedurende de periode waarover voorwaardelijke invrijheidstelling wordt verleend, van kracht zijn. De vraag kan gesteld worden of de proeftijd daarna nog moet doorlopen. Gelet op het doel van de voorwaardelijke invrijheidstelling, namelijk het beschermen van de samenleving door het beperken van de kans op recidive, kan gepleit worden voor een lange proeftijd. Een lange proeftijd betekent immers dat een langere periode van gedragsbeïnvloeding wordt gecreëerd met een vrijheidsstraf als stok achter de deur. Daar staat tegenover dat uit ervaringsgegevens blijkt dat het recidiveverminderend effect van strafrechtelijke interventies nauw samenhangt met de intensiteit van die interventies en minder met de duur ervan.¹ Met andere woorden, van een intensieve, in tijd beperkte, interventie is in het algemeen meer effect te verwachten dan van een langdurige, minder intensieve interventie. Cruciaal bij het voorkomen van recidive is de periode onmiddellijk na de invrijheidstelling. Juist in de periode onmiddellijk na de invrijheidstelling is van interventies het meeste effect te verwachten. In deze periode moet het eigen leven in de samenleving weer worden opgebouwd. Dat gaat gepaard met tegenslagen en hindernissen.² Begeleiding en toezicht kan bij het omgaan met die tegenslagen en hindernissen het meeste effect sorteren. Na enige tijd zal vervolgens wel duidelijk zijn of de voorwaardelijk in vrijheid gestelde op de goede weg is met het opbouwen van een aanvaardbaar maatschappelijk bestaan of dat hij recidiveert. In het eerste geval is het niet nodig gestelde bijzondere voorwaarden te handhaven, in het tweede geval zal een adequate strafrechtelijke reactie dienen te volgen. Het toepassen van ingrijpende bijzondere voorwaarden (lang) na de periode waarover voorwaardelijke invrijheidstelling wordt verleend, is moeilijk te verenigen met het karakter van de voorwaardelijke invrijheidstelling. Dit zou immers tot de onwenselijke situatie leiden dat een voorwaardelijk in vrijheid gestelde voor lange tijd met bijzondere voorwaarden wordt geconfronteerd, terwijl een gedetineerde aan wie geen voorwaardelijke invrijheidstelling wordt verleend in verband met de door hem gevormde risico's, zonder enige voorwaarde in vrijheid wordt gesteld, nadat hij de gehele straf heeft uitgezeten. In het licht van het voorgaande wordt voorgesteld om de proeftijd voor wat betreft de algemene voorwaarde gelijk te stellen aan de periode waar-

¹ O.a. WODC onderzoeksnotities 2001/1, «Effectiviteit van sanctieprogramma's: bouwstenen voor een toetsingskader» en Ministerie van Justitie, «Gedragsinterventies» (rapport van de werkgroep Interventies van het programma Terugdringen Recidive), 2005.

² Zie bijvoorbeeld P. Nelissen, «Binnen beginnen & buiten blijven met het Schakelproject. Een onderzoek naar de effectiviteit van een resocialisatieprogramma van de P.I. De Geerhorst in Sittard», 2003.

over voorwaardelijke invrijheidstelling wordt verleend, maar een minimum van één jaar te bepalen. Dit betekent dat voor alle door de rechter opgelegde gevangenisstraffen van drie jaar en minder een proeftijd voor voorwaardelijke invrijheidstelling geldt van één jaar en voor de straffen van meer dan drie jaar een proeftijd die gelijk is aan de periode waarover voorwaardelijke invrijheidstelling wordt verleend. Het bepalen van een minimum van één jaar verzekert dat ook in gevallen waarin over een korte periode v.i. wordt verleend, de veroordeelde zich ten minste voor een jaar aan de algemene voorwaarde dient te houden. Een minimumduur van een jaar is lang genoeg om invulling te geven aan de functie van stok achter de deur, maar is niet zo lang dat deze vragen oproept met betrekking tot de proportionaliteit.

De proeftijd ten aanzien van bijzondere voorwaarden is ten hoogste gelijk aan de periode waarover voorwaardelijke invrijheidstelling wordt verleend en wordt vastgesteld door de Minister van Justitie. Programmatische bijzondere voorwaarden bijvoorbeeld, hoeven niet gedurende de gehele periode waarover voorwaardelijke invrijheidstelling wordt verleend, van kracht te zijn. De Minister van Justitie kan voor verschillende bijzondere voorwaarden een periode vaststellen waarbinnen de veroordeelde de voorwaarden dient na te leven. Zo kan enige fasering worden aangebracht in de bijzondere voorwaarden. Ook elektronisch toezicht op de naleving van een bijzondere voorwaarde kan onmiddellijk na de invrijheidstelling aangewezen zijn, maar hoeft niet gedurende de gehele periode waarover voorwaardelijke invrijheidstelling wordt verleend, te worden voortgezet. Bijzondere voorwaarden zoals locatieverboden of -geboden zullen doorgaans voor de gehele v.i.-periode gelden.

3g. Toezicht en begeleiding

De formele verantwoordelijkheid om toezicht te houden op de naleving van de voorwaarden komt bij het openbaar ministerie te liggen. Dit is in overeenstemming met de andere voorwaardelijke (sanctie)modaliteiten die het strafrecht kent. Het feitelijke toezicht zal vooral geschieden door de politie en de reclassering. De politie zal uit hoofde van haar taken veelal een schending van de algemene voorwaarde kunnen constateren. Het is echter ook mogelijk dat bij de politie een schending van de bijzondere voorwaarden aan het licht komt, bijvoorbeeld indien de veroordeelde zich niet houdt aan de als bijzondere voorwaarde opgelegde plicht zich op bepaalde tijdstippen bij de politie te melden. Bij het toezicht op de naleving van de bijzondere (programmatische) voorwaarden speelt de reclassering een bijzondere rol. De Minister van Justitie kan de reclassering de opdracht geven begeleiding te bieden bij en toezicht te houden op de naleving van de bijzondere voorwaarden. Indien enige voorwaarde niet wordt nageleefd, dient de reclassering dit te melden aan de Minister van Justitie en het openbaar ministerie, zodat besloten kan worden op welke wijze op de overtreding zal worden gereageerd (zie verder onderdeel 3i). De manier waarop het toezicht vorm wordt gegeven, hangt uiteraard af van de gestelde bijzondere voorwaarden. Bij intensieve programmatische voorwaarden, zoals hulpverlening in verband met een verslaving, ligt intensiever toezicht voor de hand.

Bij het houden van toezicht kan elektronisch toezicht een rol spelen. Aan een bijzondere voorwaarde kan elektronisch toezicht worden verbonden. Door middel van elektronisch toezicht kan de aanwezigheid van de voorwaardelijk in vrijheid gestelde op een bepaalde plaats op een bepaald tijdstip gecontroleerd worden. Elektronisch toezicht is daarmee met name geschikt om in bijzondere gevallen de naleving te controleren van een als bijzondere voorwaarde opgelegd locatieverbod of -gebod. Te denken valt bijvoorbeeld aan een voetbalvandaal aan wie een stadionverbod is opgelegd.

Naast begeleiding door de reclassering in het kader van voorwaardelijke invrijheidstelling is voor een succesvolle reïntegratie van de ex-gedetineerde in de samenleving de beschikbaarheid van maatschappelijke opvang van groot belang. De aansluiting tussen het justitiële (intramurale) traject en de maatschappelijke voorzieningen dient daarom naadloos te verlopen. Om dat te bereiken heeft dit onderwerp de volle aandacht van de regering. Cruciaal voor een goede aansluiting nazorg zijn een tijdige en zorgvuldige overdracht van het reïntegratietraject van justitie naar gemeenten en de beschikbaarheid en toegankelijkheid van de maatschappelijke voorzieningen. Om de overdracht van de reïntegratieactiviteiten naar de gemeenten zorgvuldig te laten plaatsvinden heeft Justitie geïnvesteerd in het creëren van de zogenaamde «makelaarsfunctie». Met de aanstelling van medewerkers Maatschappelijke Dienstverlening binnen de penitentiaire inrichtingen vindt in principe bij elke gedetineerde een screening plaats op de primaire leefgebieden en de noodzakelijkheid van toeleiding naar de vervolgvoorzieningen. Waar mogelijk vindt de feitelijke toeleiding al tijdens detentie en in samenwerking met de gemeenten plaats. Met name het kunnen beschikken over huisvesting na detentie is van cruciaal belang voor de reïntegratie van ex-gedetineerden en het terugdringen van de recidive. Verwacht wordt dat met de inzet van de medewerkers Maatschappelijke Dienstverlening zoals hierboven beschreven het aantal personen dat dakloos is na de detentieperiode zal afnemen. Als andere vormen van huisvesting ontbreken is de maatschappelijke opvang als eerste mogelijkheid (vangnet) vaak onontbeerlijk. Vanuit de maatschappelijke opvang dient dan verder te worden toegeleid naar andere specifieke voorzieningen of reguliere huisvesting. Het kabinet heeft met het standpunt op het Interdepartementaal Beleidsonderzoek Maatschappelijke Opvang een aantal maatregelen in gang gezet waarmee het capaciteitstekort in de maatschappelijke opvang wordt bestreden (Kamerstukken II 2003/04, 29 325, nr. 1). Daarvoor is extra budget beschikbaar gesteld. Vooral de doorstroming in de maatschappelijke opvang dient te worden bevorderd. Gemeenten hebben toegezegd deze middelen te zullen aanwenden om de gemiddelde verblijfsduur in de maatschappelijke opvang terug te dringen om stagnatie bij de instroom te verminderen.

3h. Uitstel en achterwege blijven van de voorwaardelijke invrijheidstelling

Zoals hiervoor al is aangegeven, is het uitgangspunt dat alle veroordeelden met een straf van meer dan een jaar in aanmerking komen voor voorwaardelijke invrijheidstelling. Er kunnen zich echter gevallen voordoen waarin de veiligheid van de samenleving slechts voldoende kan worden gewaarborgd door de detentie voort te laten duren. In dergelijke gevallen kan de voorwaardelijke invrijheidstelling uitgesteld worden of geheel achterwege blijven. De voorgestelde regeling handhaaft de gronden voor uitstel of achterwege blijven van de invrijheidstelling zoals die in de huidige regeling zijn opgenomen. Het gaat om de volgende gronden:

- de veroordeelde is op grond van de gebrekkige ontwikkeling of ziekelijke stoornis van zijn geestvermogens geplaatst in een inrichting voor verpleging van ter beschikking gestelden en zijn verpleging behoeft voortzetting;
- de veroordeelde is onherroepelijk veroordeeld voor een misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten en dat is begaan na de aanvang van de tenuitvoerlegging van zijn straf;
- de veroordeelde heeft zich anderszins na de aanvang van de tenuitvoerlegging van zijn straf zeer ernstig misdragen;
- de veroordeelde onttrekt zich aan zijn straf of doet daartoe een poging.

Het doel van de nieuwe regeling en de introductie van aan de voorwaardelijke invrijheidstelling te verbinden voorwaarden brengen met zich dat aan deze gronden een nieuwe grond dient te worden toegevoegd. Het stellen van voorwaarden heeft tot doel bij te dragen aan het verminderen van het risico van recidive en zo de samenleving te beschermen. Indien door middel van het stellen van voorwaarden het recidiverisico voor (ernstige) geweldsmisdrijven onvoldoende beperkt kan worden of indien de veroordeelde niet bereid is te stellen voorwaarden na te leven, kan de voorwaardelijke invrijheidstelling uitgesteld worden of achterwege blijven. De formulering van artikel 15d, eerste lid, onder e, («de veiligheid van anderen of de algemene veiligheid van personen») is ontleend aan de artikelen 37a en 37b van het Wetboek van Strafrecht.

Verder is nog een grond toegevoegd die verband houdt met de tenuitvoerlegging van in het buitenland opgelegde vrijheidsstraffen in Nederland. Overname van de tenuitvoerlegging impliceert dat er in Nederland een strafresistant te executeren valt. Indien in voorkomend geval er ten gevolge van de Nederlandse v.i.-regeling na overbrenging geen of een zeer klein strafresistant ten uitvoer valt te leggen, leidt dit nogal eens tot een weigering van de overbrenging. Met de voorgestelde wettelijke mogelijkheid om de voorwaardelijke invrijheidstelling uit te stellen of achterwege te laten, wordt beoogd de instemming van buitenlandse autoriteiten met overbrenging van een gedetineerde ook in dit geval te bevorderen.

De rechter beslist, op vordering van het openbaar ministerie, over het uitstellen of achterwege laten van de voorwaardelijke invrijheidstelling. Ter voorbereiding van deze beslissing is een belangrijke rol weggelegd voor het ministerie van Justitie. De Dienst Justitiële Inrichtingen van het ministerie is op de hoogte van het verloop van de detentie en verantwoordelijk voor het stellen van de bijzondere voorwaarden. Indien de functionaris die namens de Minister van Justitie is belast met het stellen van bijzondere voorwaarden van oordeel is dat er reden is de voorwaardelijke invrijheidstelling met een bepaalde termijn uit te stellen of achterwege te laten, dan verzoekt hij het openbaar ministerie een daartoe strekkende vordering in te dienen. Het openbaar ministerie kan echter ook zonder een dergelijk verzoek beslissen een vordering tot uitstel of achterwege laten van de voorwaardelijke invrijheidstelling in te dienen bij de rechtbank. Het gaat derhalve om een zelfstandige bevoegdheid van het openbaar ministerie.

Uit onderzoek is gebleken dat op grond van de huidige regeling van vervroegde invrijheidstelling door het openbaar ministerie zelden een vordering tot uitstel of achterwege laten van de vervroegde invrijheidstelling wordt ingediend.¹ Met de wijziging van de vervroegde invrijheidstelling in een voorwaardelijke invrijheidstelling is het van groot belang dat er een helder beleid komt ten aanzien van uitstel en achterwege blijven van voorwaardelijke invrijheidstelling. In overleg tussen de Minister van Justitie en het openbaar ministerie zal dit beleid vorm krijgen.

3i. De gevolgen van overtreding van de voorwaarden

Van het grootste belang voor de effectiviteit en geloofwaardigheid van de nieuwe regeling van voorwaardelijke invrijheidstelling is dat het overtreden van de voorwaarden niet zonder gevolgen blijft. Gebrek hieraan leidde immers tot de zo bekritiseerde regeling van vervroegde invrijheidstelling. Het uitgangspunt is derhalve dat steeds een reactie volgt op iedere overtreding van de voorwaarden. Afhankelijk van de ernst van de overtreding van de voorwaarden kunnen drie reacties volgen: herroeping van de voorwaardelijke invrijheidstelling, wijziging van de bijzondere voorwaarden of een waarschuwing indien er sprake is van een zeer geringe schending van de voorwaarden. De reclassering kan een waarschuwing geven indien de betrokkene welis-

¹ Zie het hiervoor in noot 3, blz. 5 genoemde rapport «Vervroegde Invrijheidstelling Onder Voorwaarden. VIOV», blz. 81 e.v.

waar een bijzondere voorwaarde niet heeft nageleefd, maar dit niet tot ernstige gevolgen heeft geleid. Verder kan een waarschuwing aan de orde zijn indien het wijzigen van de voorwaarden of het herroepen van de invrijheidstelling als een onevenredige reactie op de overtreding van de voorwaarden wordt beschouwd. In zijn algemeenheid is een waarschuwing aan de orde indien het gaat om een geringe schending van de voorwaarden, maar het vertrouwen dat de veroordeelde zich aan de voorwaarden zal houden niet is geschaad.

Het wijzigen van de voorwaarden kan een adequate reactie zijn op het niet naleven van de voorwaarden indien deze wijziging bijdraagt aan de handhaving van de voorwaarden. Indien bijvoorbeeld de betrokkene een locatieverbod niet naleeft, kan het nuttig zijn om als extra voorwaarde elektronisch toezicht toe te passen. Het wijzigen van de voorwaarden heeft weinig zin indien door het schenden van de voorwaarden het vertrouwen dat de veroordeelde de voorwaarden zal naleven ernstig is aangetast of is verdwenen.

Herroeping van de voorwaardelijke invrijheidstelling is aan de orde indien er sprake is van een ernstige schending van een aan de voorwaardelijke invrijheidstelling verbonden voorwaarde. De voorwaardelijke invrijheidstelling kan geheel of gedeeltelijk worden herroepen. Aan de hand van de omstandigheden van het geval zal steeds bepaald moeten worden welke reactie op overtreding van de voorwaarden het meest passend is. In beleidsregels van het openbaar ministerie zullen kaders worden gesteld met betrekking tot de gevallen waarin een vordering tot herroeping van de voorwaardelijke invrijheidstelling wordt ingediend.

De herroeping van de voorwaardelijke invrijheidstelling brengt mee dat de verdere tenuitvoerlegging van de opgelegde gevangenisstraf wordt gelast. De veroordeelde wordt weer ingesloten in een penitentiaire inrichting.

De bevoegdheid te beslissen over het herroepen van de voorwaardelijke invrijheidstelling ligt bij de rechter. Op vordering van het openbaar ministerie beslist de rechtbank over de herroeping van de voorwaardelijke invrijheidstelling. De Minister van Justitie kan het openbaar ministerie een verzoek doen om een vordering tot herroeping van de voorwaardelijke invrijheidstelling in te dienen. Het openbaar ministerie kan echter ook zonder een dergelijk voorstel beslissen een vordering in te dienen. Omdat een beslissing van de rechtbank niet altijd kan worden afgewacht, voorziet dit wetsvoorstel in de mogelijkheid van schorsing van de voorwaardelijke invrijheidstelling in afwachting van de beslissing van de rechtbank (artikel 15h). Schorsing van de voorwaardelijke invrijheidstelling is aan de orde indien er ernstige redenen zijn voor het vermoeden dat de veroordeelde een aan de voorwaardelijke invrijheidstelling verbonden voorwaarde heeft geschonden en deze schending van zodanige aard is dat de onmiddellijke vrijheidsbeneming van de veroordeelde aangewezen is. De rechter-commissaris beslist op vordering van het openbaar ministerie over de schorsing van de voorwaardelijke invrijheidstelling. Tegelijkertijd met de vordering tot schorsing dient het openbaar ministerie een vordering tot herroeping van de voorwaardelijke invrijheidstelling in bij de rechtbank. In het onderhavige wetsvoorstel wordt er derhalve voor gekozen de bevoegdheid te beslissen over uitstel, afstel en herroeping bij de rechter te leggen. Niet langer wordt voorgesteld om deze beslissing door het openbaar ministerie te laten nemen met een mogelijkheid van beroep op de rechter. De regering volgt daarmee de adviezen van de Commissie Herziening vervroegde invrijheidstelling, enkele van de over het wetsvoorstel ontvangen adviezen en het advies van de Raad van State. Een keuze voor het rechtersmodel biedt ook naar het oordeel van de regering de meeste waarborgen voor een zorgvuldige procedure en voorkomt dat twijfels zouden kunnen worden geuit over de verenigbaarheid van de procedure ten aanzien van uitstel, afstel en herroeping met de eisen die

4. Verhouding tot de voorwaardelijke veroordeling

Bijzondere aandacht verdient de verhouding tussen de voorwaardelijke veroordeling op grond van artikel 14a van het Wetboek van Strafrecht en de voorwaardelijke invrijheidstelling. In verschillende adviezen (onder meer van de Raad voor de rechtspraak en de Raad van State) is een voorkeur uitgesproken voor een heldere wettelijke afbakening van het toepassingsbereik van de voorwaardelijke invrijheidstelling ten opzichte van de voorwaardelijke veroordeling. Deze adviezen volgen daarmee een aanbeveling van de Commissie Vrijheidsbeperking, die in haar rapport uitgebreid is ingegaan op de problemen die uit een overlap van de voorwaardelijke veroordeling en de voorwaardelijke invrijheidstelling voortvloeien.¹ De overlap heeft tot gevolg dat de proeftijden van de voorwaardelijke veroordeling en de voorwaardelijke invrijheidstelling samen kunnen vallen, dat in die periode dubbele, mogelijk uiteenlopende of zelfs tegenstrijdige bijzondere voorwaarden kunnen gelden en dat er twee verschillende herroepingsprocedures gevolgd kunnen worden. Verder heeft deze overlap tot gevolg dat aan het door de rechter vastgestelde voorwaardelijk deel van de vrijheidsstraf ook nog een voorwaardelijk deel als gevolg van de toepassing van de v.i.-regeling wordt toegevoegd. Van de door de rechter opgelegde vrijheidsstraf wordt dan slechts een beperkt deel daadwerkelijk ten uitvoer gelegd.

Als gevolg van de inwerkingtreding van de voornoemde wet herijking strafmaxima (Stb. 2006, 11) op 1 februari 2006 is de regeling van de voorwaardelijke veroordeling gewijzigd. Bij straffen tot ten hoogste vier jaar kan thans een voorwaardelijk deel worden opgelegd van maximaal twee jaar. Het toepassingsbereik van de voorwaardelijke veroordeling is hiermee met een jaar verlengd (tot straffen van vier jaar) en de maximale duur van een voorwaardelijk op te leggen deel van een vrijheidsstraf is verdubbeld (tot twee jaar). Als gevolg van deze wetswijziging is het belang toegenomen van een duidelijke afbakening tussen de voorwaardelijke veroordeling en de voorwaardelijke invrijheidstelling.

De regering is van mening dat een heldere afbakening van de regelingen van voorwaardelijke veroordeling en voorwaardelijke invrijheidstelling wenselijk is en volgt daarmee de hiervoor genoemde adviezen en de opmerkingen hierover in het rapport van de Commissie Vrijheidsbeperking. In het onderhavige wetsvoorstel wordt het toepassingsbereik van de nieuwe regeling van voorwaardelijke invrijheidstelling als volgt afgebakend van de regeling van voorwaardelijke veroordeling, zoals neergelegd in artikel 14a tot en met 14k van het Wetboek van Strafrecht.

In de eerste plaats is ervoor gekozen het toepassingsbereik van de regeling van voorwaardelijke invrijheidstelling te beperken tot vrijheidsstraffen met een duur van meer dan een jaar. Op straffen van een jaar en minder is de v.i.-regeling derhalve niet van toepassing en wordt aan de rechter overgelaten om bij de strafoplegging te bepalen of (een gedeelte van) de straf voorwaardelijk niet ten uitvoer zal worden gelegd op grond van de regeling van voorwaardelijke veroordeling.

In de tweede plaats is in het wetsvoorstel een regeling getroffen voor de gevallen waarin het toepassingsbereik van de nieuwe v.i.-regeling en de regeling van de voorwaardelijke veroordeling overlappen. Het derde lid van artikel 15 van de voorgestelde regeling voorziet erin dat in de gevallen waarin de rechter op grond van artikel 14a van het Wetboek van Strafrecht heeft bepaald dat een gedeelte van de straf niet ten uitvoer zal worden gelegd, de regeling van voorwaardelijke invrijheidstelling niet van toepassing is. Indien derhalve de rechter een persoon veroordeelt tot een gedeeltelijk voorwaardelijke vrijheidsstraf, wordt op het onvoorwaardelijk opgelegde deel geen voorwaardelijke invrijheidstelling toegepast.

¹ Rapport van de Commissie Vrijheidsbeperking, hoofdstuk 6.

Dubbele voorwaardelijke delen van de straf, proeftijden, bijzondere voorwaarden en herroepingsprocedures worden aldus voorkomen.

Alleen in gevallen waarin een persoon verschillende vrijheidsstraffen heeft te ondergaan en het hierbij gaat om combinaties van onvoorwaardelijke en voorwaardelijke vrijheidsstraffen, is een overlap tussen de toepassing van voorwaardelijke invrijheidstelling en voorwaardelijke veroordeling niet te voorkomen. Omdat zulke gevallen zich zeker voordoen, maar niet in groten getale, bestaat de verwachting dat in de praktijk adequaat met deze overlap zal kunnen worden omgegaan.

5. Voorwaardelijke invrijheidstelling en vreemdelingen

De toepassing van voorwaardelijke invrijheidstelling op personen die na het ondergaan van hun straf Nederland moeten verlaten verdient bijzondere aandacht. Uitgangspunt van de voorgestelde regeling is dat strafrechtelijk gedetineerde vreemdelingen, net als Nederlanders die hun vrijheidsstraf ondergaan, in aanmerking komen voor voorwaardelijke invrijheidstelling. Door vreemdelingen niet uit te sluiten van voorwaardelijke invrijheidstelling wordt voorkomen dat zij voor dezelfde delicten feitelijk zwaarder bestraft zouden worden dan Nederlanders. Voor vreemdelingen die na het ondergaan van hun vrijheidsstraf in Nederland mogen blijven, geldt dat zij voorwaardelijk in vrijheid worden gesteld en dat indien dit noodzakelijk of wenselijk wordt geacht aan deze invrijheidstelling bijzondere voorwaarden worden verbonden. Voor vreemdelingen die na het ondergaan van de aan hen opgelegde vrijheidsstraf niet in Nederland mogen blijven, ligt dit anders. In dergelijke gevallen ligt het verbinden van bijzondere voorwaarden aan de invrijheidstelling niet voor de hand. Bijzondere voorwaarden worden immers aan de voorwaardelijke invrijheidstelling verbonden ten behoeve van het toezicht op en de begeleiding van de terugkeer in de *Nederlandse* samenleving. Voor vreemdelingen die na het ondergaan van strafrechtelijke detentie Nederland moeten verlaten, is dit niet aan de orde. In dit verband dient te worden vermeld dat de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie met een brief van 30 september 2005 een aanscherping van het vreemdelingenrechtelijke openbare orde beleid heeft ingezet (Kamerstukken II 2005/06, 19 637, nr. 971). Deze aanscherping houdt in dat in beginsel elke veroordeling wegens een misdrijf waarop een gevangenisstraf staat, vreemdelingenrechtelijke consequenties heeft. Indien een vreemdeling die in Nederland rechtmatig verblijf heeft, onherroepelijk is veroordeeld tot een vrijheidsstraf, zal door de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) worden bekeken of de verblijfsvergunning op grond van deze veroordeling kan worden ingetrokken. Daarnaast zal worden nagegaan of de betrokkene tot ongewenst vreemdeling kan worden verklaard. In de gevallen dat de vreemdeling een gevangenisstraf van enige duur heeft te ondergaan, wordt er naar gestreefd dat de procedures betreffende het intrekken van de verblijfsvergunning en ongewenstverklaring zijn afgerond op het moment van voorwaardelijke invrijheidstelling, zodat de betrokkene dan aansluitend uit Nederland kan worden verwijderd. Dit laatste geldt uiteraard ook voor vreemdelingen die illegaal in Nederland verblijven. De IND stelt in samenwerking met DJI alles in het werk om ervoor te zorgen dat de illegale vreemdeling op het moment van voorwaardelijke invrijheidstelling uitgezet kan worden. Indien de betrokken vreemdeling op het moment van voorwaardelijke invrijheidstelling nog niet uitgezet kan worden, maar er wel zicht op uitzetting bestaat, wordt hij aansluitend aan de beëindiging van de strafrechtelijke detentie in vreemdelingenbewaring genomen en later alsnog uitgezet.

Indien een ongewenst verklaarde vreemdeling na zijn uitzetting in Nederland wordt aangetroffen, kan dit gevolgen hebben voor de eerder verleende voorwaardelijke invrijheidstelling. Het verblijf in Nederland van een ongewenst verklaarde vreemdeling is immers een strafbaar feit

(artikel 197 van het Wetboek van Strafrecht). De vreemdeling schendt derhalve de algemene voorwaarde van de voorwaardelijke invrijheidstelling, hetgeen een grond is voor de herroeping van de voorwaardelijke invrijheidstelling.

6. Voorwaardelijke invrijheidstelling en capaciteitsproblematiek

Het gevangeniswezen is de afgelopen jaren geconfronteerd geweest met grote druk op de capaciteit. Dit heeft geleid tot grote aantallen incidenteel versneld ontslag (IVO) aan gedetineerden met een beperkt strafrestant. Incidenteel versneld ontslag betekent dat de feitelijke invrijheidstelling van gedetineerden noodgedwongen plaatsvindt vóór het (formele) tijdstip van vervroegde invrijheidstelling (voor zover het gaat om vrijheidsstraffen van meer dan zes maanden). Met het omvormen van de vervroegde invrijheidstelling tot voorwaardelijke invrijheidstelling behoeft deze praktijk bijzondere aandacht. Voorwaardelijke invrijheidstelling betekent immers dat aan de invrijheidstelling voorwaarden verbonden zijn, die van kracht worden op het tijdstip van invrijheidstelling. Thans zijn aan een IVO (en vervroegde invrijheidstelling) geen voorwaarden verbonden. Wanneer de invrijheidstelling onder voorwaarden plaatsvindt en een IVO zonder voorwaarden zou plaatsvinden, betekent dit dat tot aan het tijdstip van voorwaardelijke invrijheidstelling de veroordeelde onvoorwaardelijk in vrijheid verkeert en daarna alsnog de voorwaarden van de voorwaardelijke invrijheidstelling van kracht worden. Een dergelijke situatie dient vermeden te worden. Zij ondergraaft namelijk de doelstellingen van dit wetsvoorstel, dat door het verbinden van voorwaarden aan de (vervroegde) invrijheidstelling deze dienstbaar wil maken aan het terugdringen van recidive en aldus de veiligheid in de samenleving wil vergroten.

In «Modernisering sanctietoepassing» is een pakket van maatregelen neergelegd dat het hoofd moet bieden aan de druk op de sanctiecapaciteit. Deze maatregelen hebben inmiddels al geleid tot het creëren van extra capaciteit, zoals in de vijfde voortgangsrapportage over het Veiligheidsprogramma (Kamerstukken II 2004/05, 28 684, nr. 51) is aangegeven. Gelet echter op de extra inspanningen op het gebied van handhaving en opsporing van strafbare feiten teneinde de maatschappelijke veiligheid te vergroten, zoals die gerealiseerd worden in het kader van het Veiligheidsprogramma van de regering, is niet uitgesloten dat ook in de toekomst grote druk op de capaciteit van het gevangeniswezen zal blijven bestaan en zich capaciteitstekorten zullen voordoen. In een dergelijke situatie is het van groot belang (tijdelijke) maatregelen te kunnen nemen om met deze tekorten om te gaan op een wijze die de geloofwaardigheid van de sanctietoepassing zo min mogelijk schaadt. Voorgesteld wordt daarom een wettelijke voorziening te creëren die het mogelijk maakt voor de Minister van Justitie om te bepalen dat de voorwaardelijke invrijheidstelling eerder plaatsvindt dan het wettelijke tijdstip (artikel 151). Op basis van de feitelijke ontwikkeling van de druk op de gevangenis­capaciteit kan dan indien de situatie zulks noodzakelijk maakt voor een bepaalde periode worden bepaald dat de voorwaardelijke invrijheidstelling op een eerder tijdstip ingaat. Daarbij zal dan tevens worden bepaald hoeveel eerder de invrijheidstelling zal plaatsvinden. Voor het bepalen van het tijdstip van voorwaardelijke invrijheidstelling voor daarvoor in aanmerking komende categorieën van gedetineerden zullen criteria worden gehanteerd die vergelijkbaar zijn met de criteria die thans gelden voor toepassing van incidenteel versneld ontslag. Zo kunnen bepaalde groepen delinquenten waarvan het maatschappelijk niet gewenst wordt geacht die eerder in vrijheid te stellen, kunnen worden uitgesloten. Een belangrijk voordeel ten opzichte van de huidige IVO-praktijk is dat aan de vervroegde voorwaardelijke invrijheidstelling een dienovereenkomstige extra proeftijd is verbonden, gedurende welke voorwaarden kunnen worden gesteld aan

het gedrag van de veroordeelde en de invrijheidstelling zo nodig kan worden herroepen, terwijl toekenning van IVO nu onherroepelijk is. Om allen die het aangaat in staat te stellen rekening te houden met het vervroegde tijdstip van voorwaardelijke invrijheidstelling zal het desbetreffende besluit van de Minister van Justitie geruime tijd voordat het tijdstip van kracht wordt, in de Staatscourant worden gepubliceerd.

Zowel NVvR als RSJ stellen in hun advies voor dit onderdeel van het wetsvoorstel te schappen. De NVvR meent dat de voorgestelde regeling op gespannen voet staat met het derde lid van artikel 113 van de Grondwet, dat bepaalt dat een straf van vrijheidsontneming uitsluitend door de rechterlijke macht kan worden opgelegd. De NVvR meent dat de voorgestelde regeling een eerste aanzet geeft tot een systeem waarbij de strafrechter slechts optreedt als machtigingsrechter en waarin het bestuur degene is die bepaalt in hoeverre een opgelegde straf daadwerkelijk wordt uitgezeten. Verder verstoort, aldus de NVvR, de vrijheid van de minister om een opgelegde vrijheidsstraf wegens cellentekort niet ten uitvoer te leggen, het straftoemittingsbeleid van de rechter. De voorgestelde regeling zal naar de verwachting van de NVvR afbreuk doen aan de geloofwaardigheid van de door de rechter opgelegde straf en daarmee aan het vertrouwen van het publiek in de strafrechtspraak.

De RSJ vreest dat de voorgestelde regeling dezelfde voor detentiefasering en resocialisatie disfunctionele werking zal krijgen die het incidenteel versneld ontslag heeft.

Met de NVvR is de regering van mening dat afbreuk van de geloofwaardigheid van de sanctietoepassing te allen tijde dient te worden voorkomen. Uitgangspunt is en blijft dat door de rechter opgelegde straffen volledig ten uitvoer worden gelegd. De maatregelen die in het kader van Modernisering sanctietoepassing zijn en nog worden ondernomen hebben tot doel dit uitgangspunt te realiseren. De verwachtingen ten aanzien van de sanctiecapaciteit die de komende jaren nodig is, dwingen echter tot het moeten laten voortbestaan van mogelijkheden om in voorkomende gevallen detentiecapaciteit vrij te maken. Het weglaten van deze mogelijkheden zou betekenen dat met de extra druk op de capaciteit die het gevolg is van dit wetsvoorstel (er moet immers onder meer capaciteit voor herroeping beschikbaar zijn), nog vaker het instrument van IVO zou moeten worden toegepast. De RSJ wijst er terecht op dat de plotse invrijheidstelling van gedetineerden door middel van IVO voor resocialisatie en het voorkómen van recidive een versturende werking heeft. Aan IVO kunnen immers geen voorwaarden worden verbonden. Met de voorgestelde regeling kunnen de nadelen die aan IVO kleven, deels worden weggenomen. Doordat de vervroeging van het v.i.-moment tijdig in de Staatscourant zal worden gepubliceerd, is steeds ruim van tevoren duidelijk welke gedetineerden vervroegd voorwaardelijk in vrijheid zullen worden gesteld. De voorgestelde regeling heeft verder als voordeel ten opzichte van de bestaande IVO-praktijk dat de invrijheidstelling voorwaardelijk zal zijn en kan worden herroepen.

Omdat de regering zich ervan bewust is dat een vervroeging van het v.i.-tijdstip betekent dat de door de rechter opgelegde vrijheidsstraf niet volledig ten uitvoer wordt gelegd, zal met de toepassing van de in dit wetsvoorstel gegeven bevoegdheid van de Minister van Justitie met de grootste terughoudendheid worden omgegaan. Van de bevoegdheid zal slechts gebruik worden gemaakt indien niet op andere wijze kan worden voorzien in het vrijmaken van benodigde detentiecapaciteit. Over de wijze waarop van deze bevoegdheid gebruik wordt gemaakt, zal uiteraard langs gebruikelijke weg verantwoording worden afgelegd.

7. Financiële gevolgen en gevolgen voor de capaciteit en uitvoering

De herziening van de vervoegde invrijheidstelling in een voorwaardelijke invrijheidstelling heeft gevolgen voor de detentiecapaciteit en voor de werklast van de instanties die een taak hebben met betrekking tot de voorwaardelijke invrijheidstelling (gevangeniswezen, openbaar ministerie, reclassering en zittende magistratuur). De beslissing voorwaardelijke invrijheidstelling uit te stellen, achterwege te laten of te herroepen betekent dat een veroordeelde langer dan wel opnieuw in een penitentiaire inrichting moet worden ondergebracht. Daarvoor moet derhalve detentiecapaciteit beschikbaar zijn. Het aantal plaatsen dat benodigd zal zijn, is afhankelijk van de mate waarin voorwaardelijk in vrijheid gestelden de gestelde voorwaarden niet naleven en van de daaropvolgende reactie van de bij herroeping van de voorwaardelijke invrijheidstelling betrokken instanties. Voorwaardelijke invrijheidstelling kan geheel of gedeeltelijk worden herroepen maar ook worden gehandhaafd onder aanpassing van de voorwaarden. Dit laat zich niet exact voorspellen, ook omdat met herinvoering van de voorwaardelijke invrijheidstelling juist wordt beoogd de recidive van ex-gedetineerden te beperken. Evenmin kan thans al worden aangegeven in welke mate het voorwaardelijk maken van de vervroegde invrijheidstelling effect zal hebben op de straftoemeting door de rechter. Daarnaast bestaat er enige onzekerheid over het effect van het niet langer toepassen van vervroegde (voorwaardelijke) invrijheidstelling op vrijheidsstraffen met een duur van zes maanden tot een jaar. Betoogd zou kunnen worden dat dit tot een groter beslag op de gevangenis-capaciteit zou leiden, omdat immers de door de rechter opgelegde straf volledig ten uitvoer moet worden gelegd en er geen deel niet ten uitvoer wordt gelegd als gevolg van toepassing van voorwaardelijke invrijheidstelling. Hier staat echter tegenover dat de rechter thans bij het opleggen van de straf rekening houdt met de vervroegde invrijheidstelling. Verwacht mag derhalve worden – en via het strafvorderingsbeleid van het openbaar ministerie zullen hiervoor ook aanzetten gegeven worden – dat de rechter bij het bepalen van de stafmaat er rekening mee zal houden dat voor deze categorie straffen geen voorwaardelijke invrijheidstelling wordt toegepast en dat hij derhalve een lagere straf of een deels voorwaardelijke straf zal opleggen. De regering heeft op voorhand geen redenen om aan te nemen dat een aanzienlijk strafverhogend effect zal optreden. De capacitaire effecten van de voorgestelde regeling van voorwaardelijke invrijheidstelling zijn betrokken bij de zgn. beleidsrijke capaciteitsprognoses in het kader van het Prognosemodel Justitiële Ketens (PMJ).

Herinvoering van de voorwaardelijke invrijheidstelling heeft consequenties voor de activiteiten en daarmee de werklast van het gevangeniswezen, de reclassering, het openbaar ministerie en de zittende magistratuur. Deze hebben elk een eigen taak in de processen van verlening, begeleiding en herroeping van v.i. Ook hiervoor geldt dat de concrete gevolgen afhankelijk zijn van de wijze waarop de nieuwe v.i.-procedure in de praktijk gestalte krijgt, in samenhang met de ontwikkelingen in de samenstelling van de gedetineerdenpopulatie. Ook de wijze waarop de detentie wordt ingevuld is daarbij van belang, dat wil zeggen de mate waarin vrijheden en verantwoordelijkheden en op integratie gerichte programma's daarin al een rol hebben gespeeld. Wel laat het zich op voorhand aanzien dat waar bijzondere voorwaarden aan de voorwaardelijke invrijheidstelling worden verbonden, de reclassering met producten als toezicht en interventies daarbij een belangrijke functie kan vervullen. Om de toename van de werklast binnen de keten voor strafrechtshandhaving op te vangen is in de Justitiebegroting met ingang van 2006 een bedrag van € 15,3 miljoen structureel gereserveerd. Verwacht mag

worden dat hiermee op een verantwoorde en doelmatige wijze invulling kan worden gegeven aan de voorwaardelijke invrijheidstelling.

Om de financiële consequenties van de nieuwe v.i.-regeling te kunnen bepalen, is het van belang te weten hoeveel gedetineerden voor de nieuwe regeling in aanmerking komen. In 2004 zijn ruim 5000 (deels) onvoorwaardelijke gevangenisstraffen in eerste aanleg opgelegd met een duur van meer dan een jaar (de ondergrens voor de voorgestelde v.i.-regeling). Niet al deze gedetineerden komen in aanmerking voor voorwaardelijke invrijheidstelling. Zo zal geen voorwaardelijke invrijheidstelling plaatsvinden indien de rechter een gedeeltelijk voorwaardelijke vrijheidsstraf heeft opgelegd. Aangenomen kan worden dat jaarlijks ongeveer 3000 gedetineerden in aanmerking komen voor voorwaardelijke invrijheidstelling.

De advisering en de besluitvorming over op te leggen bijzondere voorwaarden vergt extra inspanningen van met name het gevangeniswezen en de reclasseringsinstellingen.

Een aantal v.i.-gestelden zal tijdens de proefperiode onder reclasseringstoezicht worden geplaatst. Indien het recidiverisico zeer beperkt is, kan worden volstaan met het opleggen van uitsluitend de algemene voorwaarde van het niet plegen van strafbare feiten tijdens de proefperiode. Een aantal gedetineerden met een hoog recidiverisico zal voorafgaand aan de voorwaardelijke invrijheidstelling een traject gericht op gedragsverandering hebben doorlopen. Op basis van recente ervaringen wordt dit aantal geschat op de helft van alle gedetineerden die in aanmerking komen voor voorwaardelijke invrijheidstelling. Een aantal van hen zal nog enige tijd reclasseringsbegeleiding krijgen om de overgang van detentie naar de vrije samenleving te faciliteren. Een derde categorie veroordeelden heeft een hoog recidiverisico maar doorloopt geen traject dat is gericht op gedragsverandering. In die gevallen zullen reclasseringsbegeleiding en toezicht in combinatie met andere bijzondere voorwaarden er vooral op zijn gericht om herhalingscriminaliteit tijdens de proefperiode te voorkomen. Er worden dan geen gedragsinterventies ingezet. Tenslotte zal de voorwaardelijke invrijheidstelling bij overtreding van de bijzondere en algemene voorwaarden kunnen worden herroepen. Bij overtreding van de algemene voorwaarde, zal de herroeping worden betrokken bij de nieuwe strafzaak. Als uitsluitend de bijzondere voorwaarden worden geschonden, zullen extra kosten worden gemaakt. Het grootste deel van de kosten die uit het onderhavige wetsvoorstel voortvloeien, bestaat uit kosten van reclasseringstoezicht en -begeleiding en de kosten van het invulling geven aan bijzondere voorwaarden. Deze kosten worden geraamd op tussen de 8 en 12 miljoen euro. Het bedrag van 15,3 miljoen euro dat met ingang van 2006 structureel in de Justitiebegroting is gereserveerd, is toereikend om deze kosten en de kosten die voor het gevangeniswezen, zittende magistratuur, openbaar ministerie en politie uit het wetsvoorstel voortvloeien, te dekken.

ARTIKELSGEWIJS

Artikel I, onderdeel A

Artikel 15

Artikel 15 is hiervoor toegelicht in de onderdelen 3c, 3d en 4.

In het eerste en het tweede lid van dit artikel wordt een regeling gegeven voor de bepaling van het moment waarop voorwaardelijke invrijheidstelling wordt verleend. Hoewel deze leden betrekking hebben op de tenuitvoerlegging van vrijheidstraffen – en dus op gevallen waarin de veroordeling onherroepelijk is geworden – zijn zij ook van belang voor personen die op basis van een bevel voorlopige hechtenis gedetineerd zijn. In voor-

komende gevallen kan op het in deze leden aangegeven moment de voorlopige hechtenis worden beëindigd, omdat in geval van voortzetting van de voorlopige hechtenis de vrijheidsbeneming zou voortduren tot na het moment waarop de betrokkene voorwaardelijk in vrijheid zou zijn gesteld, gelet op de nog niet onherroepelijk opgelegde vrijheidsstraf. Artikel 75, vierde lid, van het Wetboek van Strafvordering bevat hiervoor een regeling.

Het derde lid voorziet erin dat in de gevallen dat de rechter een deels voorwaardelijke vrijheidsstraf heeft opgelegd, de regeling van voorwaardelijke invrijheidstelling niet wordt toegepast op het onvoorwaardelijk ten uitvoer te leggen gedeelte van de straf.

De regeling in het vierde lid is niet gewijzigd ten opzichte van de bestaande regeling in het derde lid van artikel 15.

Het vijfde lid heeft betrekking op gevallen waarin een veroordeelde meerdere straffen heeft te ondergaan. Zoals ook nu het geval is, worden deze zo mogelijk aaneensluitend ten uitvoer gelegd. In het licht van de regeling in het derde lid (geen toepassing van voorwaardelijke invrijheidstelling in geval van voorwaardelijke veroordeling) worden in het geval dat een veroordeelde meer dan één straf heeft te ondergaan alleen de geheel onvoorwaardelijk opgelegde vrijheidsstraffen bij elkaar opgeteld en wordt daarop de regeling van voorwaardelijke invrijheidstelling toegepast. Indien een veroordeelde een geheel onvoorwaardelijke en een gedeeltelijk onvoorwaardelijke vrijheidsstraf heeft te ondergaan, worden de ten uitvoer te leggen delen voor wat betreft de toepassing van de v.i.-regeling niet bij elkaar opgeteld. Zou dit wel gebeuren, dan zou dit er immers toe leiden dat op een deels voorwaardelijke straf toch voorwaardelijke invrijheidstelling wordt toegepast. Een voorbeeld kan dienen ter verduidelijking. Een persoon die is veroordeeld tot een onvoorwaardelijke gevangenisstraf van twee jaren en tot een gevangenisstraf van achttien maanden waarvan zes maanden voorwaardelijk wordt voorwaardelijk in vrijheid gesteld nadat hij twee jaar en vier maanden heeft uitgezeten. Van de onvoorwaardelijk opgelegde straf dient hij immers zestien maanden uit te zitten als gevolg van de toepassing van de v.i.-regeling. Van de gedeeltelijke voorwaardelijk opgelegde straf dient hij twaalf maanden uit te zitten. Opgeteld is dit achtentwintig maanden, d.w.z. twee jaar en vier maanden. Het bepaalde in het zesde lid is ongewijzigd gebleven ten opzichte van de huidige regeling.

Artikel 15a

Artikel 15a is in hoofdlijnen toegelicht in onderdeel 3e. Artikel 15a heeft betrekking op de aan de voorwaardelijke invrijheidstelling verbonden voorwaarden. Wat de formulering van de (algemene en bijzondere) voorwaarden betreft, is aansluiting gezocht bij de formulering van de aan de voorwaardelijke veroordeling verbonden voorwaarden (artikel 14c van het Wetboek van Strafrecht) en bij de regeling van het penitentiair programma (artikel 5, tweede lid, van de Penitentiaire maatregel). Zoals ook in artikel 14c, derde lid, van het Wetboek van Strafrecht is bepaald voor de voorwaardelijke veroordeling, mogen de aan de voorwaardelijke invrijheidstelling verbonden bijzondere voorwaarden de vrijheid van de veroordeelde zijn godsdienst of levensovertuiging te belijden en de staatkundige vrijheid niet beperken.¹

In het vijfde lid is bepaald dat de directeur van de penitentiaire inrichting waar de veroordeelde verblijft, de Minister van Justitie adviseert over te stellen bijzondere voorwaarden. Een dergelijk advies kan uiteraard ook inhouden dat het stellen van bijzondere voorwaarden niet nodig is in verband met het detentieverloop. In voorkomende gevallen kunnen het openbaar ministerie en de reclassering adviseren.

Het achtste lid van artikel 15a geeft een grondslag voor een algemene maatregel van bestuur waarin nadere regels kunnen worden gesteld over

¹ Met «staatkundige vrijheid» worden de politieke vrijheidsrechten, zoals het kiesrecht en het recht van vereniging en vergadering, bedoeld.

de totstandkoming van de beslissing over het verbinden van bijzondere voorwaarden aan de voorwaardelijke invrijheidstelling en de beslissing omtrent het wijzigen van de bijzondere voorwaarden. Te denken valt aan regels over de wijze waarop de directeur van de inrichting, openbaar ministerie en reclassering bij de beslissing over te stellen bijzonder voorwaarden worden betrokken en aan de wijze waarop de veroordeelde bij de invulling van deze voorwaarden wordt betrokken.

Artikel 15b

Artikel 15b is toegelicht in onderdeel 3g.

Artikel 15c

Artikel 15c is toegelicht in onderdeel 3f. Het vierde lid bepaalt dat de proeftijd niet loopt gedurende de tijd dat de veroordeelde rechtens zijn vrijheid is ontnomen, zoals dat ook ten aanzien van de proeftijd bij een voorwaardelijke straf is bepaald (artikel 14b, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht).

Artikel 15d

Artikel 15d is toegelicht in onderdeel 3h. Dit artikel geeft een regeling voor uitstel en achterwege blijven van de voorwaardelijke invrijheidstelling. De veroordeelde wordt uiterlijk één maand voor het tijdstip van voorwaardelijke invrijheidstelling op de hoogte gesteld van een eventuele beslissing van het openbaar ministerie om uitstel of achterwege laten van de voorwaardelijke invrijheidstelling bij de rechter te vorderen. De termijn van één maand geldt niet indien een grond voor uitstel of achterwege blijven van de voorwaardelijke invrijheidstelling zich voordoet in de maand voorafgaand aan het tijdstip van voorwaardelijke invrijheidstelling. De veroordeelde wordt in een dergelijk geval zo spoedig mogelijk op de hoogte gesteld van de indiening van de vordering door het openbaar ministerie. Indien de voorwaardelijke invrijheidstelling is uitgesteld kan er reden zijn om dit uitstel te verlengen. Het kan bijvoorbeeld zo zijn dat de voorwaardelijke invrijheidstelling is uitgesteld omdat de veroordeelde geen enkele bijzondere voorwaarde wil aanvaarden. Wanneer dan het moment van voorwaardelijke invrijheidstelling nadert en de veroordeelde nog steeds geen voorwaarden wil aanvaarden kan de voorwaardelijke invrijheidstelling opnieuw worden uitgesteld of alsnog achterwege blijven. Het zevende lid bevat hiervoor een regeling.

Artikelen 15e en 15f

Artikel 15e bevat een regeling voor de procedure bij de rechtbank met betrekking tot de vordering tot uitstel of achterwege laten van voorwaardelijke invrijheidstelling. Voor deze regeling is zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij de bestaande regeling, met dien verstande dat in de nieuwe regeling de rechtbanken over uitstel en afstel van voorwaardelijke invrijheidstelling beslissen, terwijl onder de huidige regeling van vervroegde invrijheidstelling het gerechtshof te Arnhem daartoe bevoegd is. Het tweede lid bepaalt dat de veroordeelde niet (voorwaardelijk) in vrijheid wordt gesteld zolang de rechtbank nog niet heeft beslist over de vordering van het openbaar ministerie. Voor de veroordeelde is het uiterlijk van belang dat de rechtbank spoedig over de vordering van het openbaar ministerie beslist, zodat hij duidelijkheid krijgt over zijn invrijheidstelling. De vrijheidsbeneming van de veroordeelde blijft echter voortduren ook na het in artikel 15, eerste en tweede lid, bepaalde v.i.-moment totdat de rechtbank een beslissing heeft genomen over het uitstel of afstel van de voorwaardelijke invrijheidstelling.

De vordering tot uitstel of achterwege laten van voorwaardelijke invrijheidstelling kan door een enkelvoudige kamer van de rechtbank worden behandeld. Het is aan de rechtbank om te bepalen of een vordering tot uitstel of achterwege blijven van voorwaardelijke invrijheidstelling enkelvoudig of meervoudig wordt afgedaan. Aan behandeling door een meervoudige kamer van de rechtbank kan gedacht worden indien de vordering van het openbaar ministerie strekt tot het uitstellen van de voorwaardelijke invrijheidstelling voor een lange periode (bijvoorbeeld een jaar). In artikel 15f is aangegeven welke gevolgen de beslissing van de rechtbank over de vordering van het openbaar ministerie heeft. Wijst de rechtbank de vordering van het openbaar ministerie toe, dan wordt de veroordeelde op het in de vordering aangegeven tijdstip (voorwaardelijk) in vrijheid gesteld. Indien het openbaar ministerie het volledig achterwege laten van de voorwaardelijke invrijheidstelling heeft gevorderd, is dit uiteraard het tijdstip waarop de veroordeelde zijn straf volledig heeft uitgezeten. In een dergelijk geval zijn aan de invrijheidstelling geen voorwaarden verbonden. Er is dan immers geen deel van de straf meer dat nog ten uitvoer gelegd kan worden.

Indien de rechtbank de vordering van het openbaar ministerie geheel of gedeeltelijk afwijst, bepaalt de rechtbank op welk tijdstip de veroordeelde voorwaardelijk in vrijheid zal worden gesteld.

De rechtbank kan in zijn beslissing adviseren omtrent aan de voorwaardelijke invrijheidstelling te verbinden bijzondere voorwaarden.

Artikel 15g tot en met 15j

In deze artikelen is de regeling met betrekking tot de herroeping van de voorwaardelijke invrijheidstelling neergelegd. De hoofdlijnen zijn hiervoor toegelicht in onderdeel 3i.

In artikel 15g is neergelegd dat de voorwaardelijke invrijheidstelling kan worden herroepen. De voorwaardelijke invrijheidstelling kan geheel of gedeeltelijk worden herroepen. Dit geeft de rechter de ruimte om op basis van de omstandigheden van het geval een passende reactie te geven op overtreding van aan de voorwaardelijke invrijheidstelling verbonden voorwaarden.

Artikel 15h geeft een regeling voor de aanhouding van de veroordeelde en de schorsing van de voorwaardelijke invrijheidstelling in geval van overtreding van de voorwaarden. Hierbij heeft de procedure voorzien in artikel 509i van het Wetboek van Strafvordering (betreffende onder meer de voorwaardelijke beëindiging van terbeschikkingstelling) als voorbeeld gediend.

De aanhouding van de voorwaardelijk in vrijheid gestelde kan door het openbaar ministerie worden bevolen indien er ernstige redenen bestaan voor het vermoeden dat hij een aan de voorwaardelijke invrijheidstelling verbonden voorwaarde niet heeft nageleefd. Indien na aanhouding blijkt dat van schending van de voorwaarden geen sprake is, kan de veroordeelde onmiddellijk weer in vrijheid worden gesteld. Indien de vermoedens omtrent het niet naleven van de voorwaarden echter blijven bestaan en het openbaar ministerie de aanhouding van de veroordeelde noodzakelijk blijft vinden, dient het openbaar ministerie een vordering tot schorsing van de voorwaardelijke invrijheidstelling in bij de rechter-commissaris en een vordering tot herroeping van de voorwaardelijke invrijheidstelling bij de rechtbank. De rechter-commissaris beslist binnen driemaal vierentwintig uur na aanhouding over de schorsing van de voorwaardelijke invrijheidstelling. Tot aan de beslissing van de rechter-commissaris wordt de veroordeelde niet in vrijheid gesteld. De veroordeelde wordt in vrijheid gesteld indien de rechter-commissaris de vordering van het openbaar ministerie afwijst. Wijst de rechter-commissaris de vordering toe, dan beveelt hij de schorsing van de voorwaardelijke invrijheidstelling. Dit betekent dat de veroordeelde in afwach-

ting van de beslissing van de rechtbank over de herroeping van de voorwaardelijke invrijheidstelling in een penitentiaire inrichting wordt ondergebracht. Het bevel tot schorsing kan door de rechtbank die moet oordelen over de vordering tot herroeping van de voorwaardelijke invrijheidstelling, worden opgeheven. Deze bevoegdheid van de rechtbank dient niet als een mogelijkheid van hoger beroep tegen de beslissing van rechter-commissaris, maar heeft tot doel de opheffing van de schorsing van de voorwaardelijke invrijheidstelling mogelijk te maken in het geval dat de rechtbank daartoe termen aanwezig acht. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn indien in de loop van de herroepingsprocedure blijkt dat de veroordeelde geen aan de voorwaardelijke invrijheidstelling verbonden voorwaarde heeft geschonden en er derhalve geen reden meer is om de schorsing van de voorwaardelijke invrijheidstelling te laten voortduren. De termijn van de schorsing eindigt van rechtswege met ingang van het tijdstip waarop de duur van de vrijheidsbeneming gelijk wordt aan de duur van de periode waarover voorwaardelijke invrijheidstelling is verleend en met ingang van het tijdstip van de beslissing van de rechtbank over de herroeping van de voorwaardelijke invrijheidstelling. In artikel 15i is een regeling gegeven voor de te volgen procedure in geval van herroeping van de voorwaardelijke invrijheidstelling. Net als bij uitstel of achterwege blijven van voorwaardelijke invrijheidstelling kan de rechtbank een vordering tot herroeping van voorwaardelijke invrijheidstelling enkelvoudig of meervoudig afdoen. In de gevallen waarin vervolging voor een strafbaar feit plaatsvindt en de vordering tot herroeping van de voorwaardelijke invrijheidstelling met dat strafbare feit verband houdt, wordt de herroeping van de v.i. gelijktijdig met de strafvervolging door de rechtbank behandeld. In dergelijke gevallen vloeit uit de ingezette strafvervolging voort of de vordering tot herroeping door een enkelvoudige dan wel meervoudige kamer van de rechtbank wordt behandeld. In de overige gevallen ligt behandeling van de herroepingsvordering door een meervoudige kamer in de rede indien toewijzing van de vordering vrijheidsbeneming van langere tijd tot gevolg zou hebben. Indien de behandeling van een vordering tot herroeping van de voorwaardelijke invrijheidstelling niet gelijktijdig geschiedt met de behandeling van een tegen de betrokkene ingestelde strafvervolging, zijn dezelfde regels van toepassing op de behandeling door de rechtbank van de vordering tot herroeping van toepassing als de regels met betrekking tot de vordering tot uitstel of achterwege blijven van voorwaardelijke invrijheidstelling.

Artikel 15k

Artikel 15k geeft een regeling voor de gevallen waarin een vordering tot herroeping van de voorwaardelijke invrijheidstelling wordt afgewezen (of het openbaar ministerie in zijn vordering niet ontvankelijk wordt verklaard) nadat aan de betrokkene als gevolg van de schorsing van de voorwaardelijke invrijheidstelling zijn vrijheid is ontnomen. Voor deze gevallen voorziet artikel 15j in de mogelijkheid van schadevergoeding voor de ondergane detentie. De betrokkene kan de rechter (de rechtbank of in voorkomende gevallen het gerechtshof) verzoeken hem een vergoeding toe te kennen. De rechter kan de schadevergoeding bij gelegenheid van de beslissing over de herroeping van de voorwaardelijke invrijheidstelling toe dan wel afwijzen. Voor wat betreft de toekenning van schadevergoeding is aansluiting gezocht bij de bepalingen in het Wetboek van Strafvordering inzake ondergane voorlopige hechtenis (artikel 89 e.v.).

Artikel 15l

Artikel 15l is toegelicht in onderdeel 6.

Artikel I, onderdelen B en C

In artikel 22g, vierde lid, en artikel 24e van het Wetboek van Strafrecht is voor respectievelijk de taakstraf en de geldboete bepaald dat op de tenuitvoerlegging van de vervangende hechtenis de regeling van vervroegde invrijheidstelling niet van toepassing is. In de nieuwe regeling van voorwaardelijke invrijheidstelling is dit niet anders, maar is er geen noodzaak meer om dit expliciet in deze artikelen van het Wetboek te bepalen. In de nieuwe regeling is het toepassingsbereik van de voorwaardelijke invrijheidstelling beperkt tot vrijheidsstraffen met een duur van meer dan een jaar. Hieruit vloeit voort dat de regeling niet van toepassing is op de tenuitvoerlegging van de vervangende hechtenis. De duur van de vervangende hechtenis is immers op grond van de artikelen 22d, derde lid en 24c, derde lid, Sr ten hoogste acht maanden resp. één jaar.

Artikel II

Deze wijziging van artikel 361a van het Wetboek van Strafvordering beoogt te verzekeren dat de rechtbank (en eventueel in hoger beroep het gerechtshof) beraadslaagt over haar bevoegdheid om over de vordering tot herroeping van de voorwaardelijke invrijheidstelling te oordelen, over de ontvankelijkheid van het openbaar ministerie en over de gegrondheid van de vordering. De hierover genomen beslissingen worden in het vonnis opgenomen.

Artikel III

In de huidige regeling van vervroegde invrijheidstelling is het gerechtshof te Arnhem bevoegd om kennis te nemen van de vordering van het openbaar ministerie om de vervroegde invrijheidstelling uit te stellen of achterwege te laten. In de nieuwe regeling wordt deze bevoegdheid bij de rechtbanken gelegd. De taak van het gerechtshof te Arnhem komt in de nieuwe regeling dus te vervallen en wordt uit artikel 67 van de Wet op de rechterlijke organisatie geschrapt.

Artikel IV tot en met V

Deze artikelen hebben betrekking op wijzigingen in wetgeving waarin wordt verwezen naar de regeling van voorwaardelijke invrijheidstelling in het Wetboek van Strafrecht.

Artikel VI

Artikel VI bevat een regeling voor het overgangsrecht. De nieuwe regeling van voorwaardelijke invrijheidstelling is van toepassing op alle veroordelingen tot een vrijheidsstraf die na de datum van inwerkingtreding worden uitgesproken. Wat betreft veroordelingen die vóór de datum van inwerkingtreding zijn uitgesproken wordt een overgangperiode voorgesteld. Zou de nieuwe v.i.-regeling onverkort van toepassing worden verklaard op veroordelingen die voor de datum van inwerkingtreding zijn uitgesproken en waarvan de tenuitvoerlegging nog gaande is dan wel nog moet aanvangen, dan zou dit betekenen dat vanaf de datum van inwerkingtreding voor al deze veroordelingen rekening gehouden moet worden met herroeping van de voorwaardelijke invrijheidstelling. Daarvoor zou aanzienlijke detentiecapaciteit gereserveerd moeten worden. De financiële middelen en de bestaande druk op de capaciteit laten dit niet toe. In de capaciteitsprognoses is uitgegaan van gefaseerde toepassing van de nieuwe regeling van voorwaardelijke invrijheidstelling. Voorgesteld wordt daarom een overgangperiode van vijf jaar. De periode van vijf jaar betekent dat voor meer dan 90% van de veroordelingen uitgesproken voor de

datum van inwerkingtreding van de nieuwe regeling, de bestaande regeling blijft gelden. Het betekent eveneens dat voor een periode van vijf jaar de oude en de nieuwe regeling naast elkaar blijven voortbestaan. Het openbaar ministerie en de Dienst Justitiële Inrichtingen zullen gedurende deze periode met twee stelsels van vervroegde/voorwaardelijke invrijheidstelling moeten werken.

Voor een klein deel van de personen die zijn veroordeeld tot een vrijheidsstraf vóór de datum van inwerkingtreding van de nieuwe regeling zal de nieuwe v.i.-regeling gaan gelden. Het gaat daarbij om veroordeelden die op het moment van inwerkingtreden van de nieuwe regeling nog meer dan vijf jaar van hun straf dienen uit te zitten. Strijd met artikel 1, tweede lid, van het Wetboek van Strafrecht doet zich daarbij niet voor. De strekking van dit lid is immers dat materiële wijzigingen van het Wetboek van Strafrecht doorwerken ten gunste van de verdachte, ingeval deze veranderingen blijken geven van een gewijzigd inzicht van de wetgever in de strafwaardigheid van het feit. Daarvan is in dit wetsvoorstel geen sprake. Evenmin is sprake van onverenigbaarheid met artikel 7, eerste lid, van het EVRM, waarin is bepaald dat geen zwaardere straf mag worden opgelegd dan die ten tijde van het begaan van het strafbare feit van toepassing was. Aan de door de rechter opgelegde straf verandert de nieuwe regeling van voorwaardelijke invrijheidstelling niets. Het tijdstip waarop de veroordeelde in aanmerking komt voor vervroegde invrijheidstelling blijft onveranderd. Wel is het zo dat als gevolg van het onderhavige wetsvoorstel de vervroegde invrijheidstelling van karakter verandert. In tegenstelling tot wat volgens de thans geldende regelgeving het geval is, zijn aan de vervroegde invrijheidstelling volgens de voorgestelde regeling in het wetsvoorstel voorwaarden verbonden (in ieder geval de algemene voorwaarde). Het niet naleven van de voorwaarden kan tot gevolg hebben dat de voorwaardelijke invrijheidstelling wordt herroepen en dat de veroordeelde als gevolg daarvan opnieuw wordt ondergebracht in een penitentiaire inrichting. Daaruit kan echter niet worden afgeleid dat de door de rechter aan de veroordeelde opgelegde gevangenisstraf door de toepassing van de nieuwe regeling van voorwaardelijke invrijheidstelling zou worden verzwaaard. De veroordeelde heeft het immers volledig in eigen hand welk risico van herroeping van zijn invrijheidstelling hij wil lopen. Voorzover wordt uitgegaan van de toepasselijkheid van artikel 7 EVRM op de voorgestelde regeling van voorwaardelijke invrijheidstelling, is de regering van mening dat het voorgestelde overgangsrecht in overeenstemming met dit artikel is.¹

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

¹ In een beslissing van 23 mei 1966 merkte de toenmalige Europese Commissie voor de rechten van de mens in dit verband op over de toepassing van een nieuwe regeling van voorwaardelijke invrijheidstelling in Oostenrijk: «Whereas [...] assuming that the Court of Appeal did apply retrospectively the Conditional Sentences Act of 13th July 1960 (instead of the allegedly less stringent Act of 1949), it did not however infringe Article 7 of the Convention, since that Article is concerned with the sentencing of an accused person and not with the enforcement of a sentence already pronounced».