

Openbaar Ministerie

College van procureurs-generaal

Voorzitter



Mu J/Deurau
/sv]

Postadres: Postbus 20305, 2500 EH Den Haag .

Bezoekadres:
Prins Clauslaan 16
2595 AJ Den Haag
Telefoon +31 70 33 99 600
Telefax +31 70 33 99 854

Aan Minister van Justitie
De heer dr. E.M.H. Hirsch Ballin
Postbus 20301
2500 EH 's Gravenhage

Ministerie van Justitie	
DFOB/DIV/OAB/AL-OD	
Dossier	WUQ.41/1062556
Datum	19 MEI 2009
Nummer	09/5-603054
Ambt.	

Onderdeel

Handhavingsbeleid

Bij beantwoording de
datum en ons kenmerk
vermelden. Wilt u
steeds één zaak in uw
brief behandelen.

Datum 14 mei 2009
Ons kenmerk PaG/HB/13759
Uw kenmerk 5587133/09/6
Bijlage(n)
Onderwerp

Advies wijziging regeling voorwaardelijke veroordeling en
voorwaardelijke invrijheidsstelling.

G Deur

Geachte heer Hirsch Ballin,

Bij brief van 16 februari heeft u het College van procureurs-generaal gevraagd te adviseren over een conceptwetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met wijzigingen van de regeling van de voorwaardelijke veroordeling en de regeling van de voorwaardelijke invrijheidsstelling. Het wetsvoorstel hangt nauw samen met het kabinetsbeleid inzake het terugdringen van de criminaliteit en recidive, zoals vormgegeven in het project 'Veiligheid begint bij voorkomen' en het 'Programma Justitiële Voorwaarden'.

Voorgesteld wordt om een aantal bijzondere voorwaarden in de wet te verankeren die aan een voorwaardelijke straf kunnen worden verbonden. Dit zijn geen nieuwe voorwaarden, zij worden ook in de huidige praktijk al door de rechter in meer of mindere mate opgelegd. Met de opnemng van een aantal specifieke bijzondere voorwaarden in de wet wordt beoogd dat ter terechtzitting en in het vonnis meer duidelijkheid wordt verschaft over de bijzondere voorwaarde waaraan de veroordeelde zich dient te houden. Verwacht wordt dat daarmee het toezicht op de naleving van de voorwaarden kan worden verbeterd.

Het College heeft met instemming en waardering kennis genomen van het voorliggende wetsvoorstel en is gaarne bereid hierover te adviseren.

Algemeen

In de memorie van toelichting wordt uiteen gezet dat een persoonsgerichte aanpak

centraal staat. De dader, het delict en het risico dat de dader vormt voor de samenleving zijn belangrijke indicatoren voor de op te leggen sanctie en de tenuitvoerlegging. Het College verwacht dat met de voorgestelde bijzondere voorwaarden de rechter beter in staat wordt gesteld, meer dan in de huidige situatie, een straf toe te spitsen op de persoon van de verdachte, waardoor de opgelegde voorwaardelijke straf meer effect sorteert. Omdat de voorwaarde nu expliciet in het vonnis wordt opgenomen wordt daarmee ook duidelijker, zowel voor de reclasseringsmedewerker als voor de veroordeelde, op welke wijze het toezicht moet worden ingevuld.

Terecht wordt geconstateerd dat door de proeftijd een voorwaardelijke straf meer mogelijkheden biedt om een gedragsverandering bij de veroordeelde te bewerkstelligen dan een korte gevangenisstraf van bijvoorbeeld twee maanden. Het College heeft daarom met instemming kennis genomen van het voornemen van de regering om het gebruik van straffen met bijzondere voorwaarden te stimuleren en het reclasseringstoezicht op de naleving van deze voorwaarden te intensiveren.

In dit verband vraagt het College nadrukkelijk aandacht voor het reclasseringstoezicht. Op dit moment wordt door de reclasseringsorganisaties gewerkt aan een grote verandering voor de reclasseringspraktijk. Zowel de advisering door de reclassering als het toezicht wordt op moderne leest geschoeid. In de memorie van toelichting wordt op pagina 2 gerefereerd aan dit verbetertraject. Gelet op het feit dat een goed functionerend reclasseringstoezicht een absolute voorwaarde is voor het succes van de voorwaardelijke sanctie en voorwaardelijke invrijheidsstelling adviseert het College, zodra dit mogelijk is, nader het plan van aanpak voor het verbeterde reclasseringstoezicht in de memorie van toelichting toe te lichten.

Voorts merkt het College op dat ook de politie een belangrijke rol heeft als het gaat om het toezicht bij verschillende bijzondere voorwaarden. Met name als het gaat om de bijzondere voorwaarden waar het betreft het verblijf van de veroordeelde, zoals een contactverbod, een verbod om zich ergens te bevinden of een gebod om ergens aanwezig te zijn. In de memorie van toelichting is vrijwel geen aandacht voor de rol van de politie bij het toezicht. Het College adviseert om expliciet in de memorie van toelichting aan de betrokkenheid van de politie bij het toezicht op de naleving van bijzondere voorwaarden aandacht te schenken.

In de inleiding van de memorie van toelichting wordt gesteld dat de combinatie van een aantal, in voorkomend geval ook vergaande, voorwaarden tezamen met de langere duur van de proeftijd de voorwaardelijke straf vaak ingrijpender en zwaarder maakt voor de dader dan een korte vrijheidsstraf (welke de wetgever met dit wetsvoorstel mede beoogt terug te dringen). Dit is een terechte constatering. Het College wijst er echter op dat het in de praktijk met zekere regelmaat voorkomt dat een verdachte, geconfronteerd met een voorwaardelijke gevangenisstraf van 3 tot 6 maanden en een zware bijzondere voorwaarde zoals een paar jaar ambulante behandeling en deelname

aan gespreksgroepen, aangeeft dat hij liever enkele maanden gaat zitten. Het is voor de verdachte in dit geval niet aantrekkelijk om 2 jaar in therapie te moeten, 3 of 4 maanden zitten is veel korter. Een bijzondere voorwaarde kan dus niet ongelimiteerd worden ingezet, het is noodzakelijk dat een juiste balans wordt gevonden. Het verdient aanbeveling om deze relativering in de memorie van toelichting aan te brengen teneinde de effectiviteit van het instrument voorwaardelijke sanctie in het juiste perspectief te plaatsen.

Ten slotte wijst het College er op dat bij de schorsing van de voorlopige hechtenis ook tal van (bijzondere) voorwaarden kunnen worden opgelegd. De schorsing van de voorlopige hechtenis valt geheel buiten het bestek van het onderhavige wetsvoorstel. Niettemin meent het College - vanwege de verwantschap van de voorwaarden die in de praktijk bij zowel een schorsing van de voorlopige hechtenis, als bij een voorwaardelijke sanctie of schorsing van de voorwaardelijke invrijheidsstelling aan de orde kunnen zijn - dat het aanbeveling verdient om in de memorie van toelichting kort aan te geven dat het onderhavige wetsvoorstel geen betrekking kan hebben op de voorwaarden zoals die worden opgelegd bij de schorsing van de voorlopige hechtenis.

De wettelijke verankering van bijzondere voorwaarden.

In het huidige artikel 14c, lid 2, Sr is een vijftal bijzondere voorwaarden opgenomen. Het onderhavige wetsvoorstel voorziet in een uitbreiding van deze lijst van voorwaarden. Over het algemeen heeft het College met instemming kennis genomen van de verschillende bijzondere voorwaarden. In het geval van twee bijzondere voorwaarden heeft het College echter twijfels of deze zouden moeten worden opgenomen.

Als eerste zet het College vraagtekens bij de voorwaarde dat de veroordeelde dient te zorgen voor geheel of gedeeltelijk herstel van de door het strafbare feit veroorzaakte schade. Deze voorwaarde klinkt logisch als substituut voor het geval de dader niet in staat is om de schade te vergoeden.

Echter, in de meeste gevallen zal het slachtoffer de schade al hebben hersteld voordat de verdachte terecht staat. Het is uiteraard niet reëel om tegen het slachtoffer te zeggen dat hij moet wachten met het herstellen van de schade omdat mogelijk de veroordeelde daartoe nog in de gelegenheid moet worden gesteld. Aan de andere kant heeft de veroordeelde ook recht van spreken als hij te kennen geeft, onder verwijzing naar deze specifieke bijzondere voorwaarde, dat hij de schade zou hebben willen herstellen.

Vervolgens is het de vraag in hoeverre het slachtoffer behoefte heeft aan contact met de dader. Mag de veroordeelde bijvoorbeeld het kozijn komen repareren na een inbraak? Of, in een geval van ernstige vandalisme, mag de veroordeelde de auto die hij heeft bekrast, opnieuw spuiten?

Ten slotte kunnen zich allerlei complicaties voordoen bij de vraag of de dader de schade naar genoegen heeft hersteld. Wie bepaalt of de dader de schade voldoende heeft hersteld? Wat moet er gebeuren indien na korte tijd blijkt dat de schade niet duurzaam is hersteld? Heeft het slachtoffer dan alsnog, eventueel via het civiele recht, een mogelijkheid om zijn schade vergoed te krijgen?

Te voorzien is dat zich bij de toepassing van deze bijzondere voorwaarde zoveel praktische bezwaren zullen voordoen dat de verwachting gerechtvaardigd is dat deze voorwaarde na invoering een dode letter zal blijken te zijn. Om die reden adviseert het College om deze bijzondere voorwaarde te schrappen.

De tweede voorwaarde waarover het College ernstige twijfels heeft is de bijzondere voorwaarde dat de veroordeelde dient te voldoen aan een op grond van de Vreemdelingenwet 2000 bestaande verplichting Nederland te verlaten en niet in Nederland terug te keren. Niet duidelijk wordt wat de meerwaarde is van deze bijzondere voorwaarde ten opzichte van de al bestaande verplichting om te vertrekken uit Nederland. In de memorie van toelichting wordt terecht gesteld dat het verblijf van een ongewenst verklaarde vreemdeling in Nederland ex artikel 197 Sr een strafbaar feit oplevert en derhalve al de algemene voorwaarde schendt dat hij geen strafbare feiten mag plegen. Deze categorie valt dus buiten de doelgroep van de bijzondere voorwaarde.

Het opleggen van het voldoen aan de vertrekplicht als bijzondere voorwaarde zou een meerwaarde hebben in de gevallen dat een vreemdeling niet ongewenst is verklaard of niet ongewenst verklaard kan worden, maar dat hij niettemin Nederland na zijn voorwaardelijke invrijheidsstelling dient te verlaten. Dit betreft, buiten het geval van artikel 197 Sr, dus alleen de groep vreemdelingen die geen rechtmatig verblijf heeft in Nederland en die ofwel uit eigen beweging dient te vertrekken (artikel 61 Vreemdelingenwet) ofwel Nederland kan worden uitgezet (artikel 63 Vreemdelingenwet). De oplegging van de bijzondere voorwaarde is slechts mogelijk in het geval definitief vaststaat dat de vreemdeling Nederland dient te verlaten. Dat betekent dat de bestuursrechter in een onherroepelijke beslissing moet hebben bepaald dat betrokkene onrechtmatig in Nederland verblijft alvorens de bijzondere voorwaarde kan worden opgelegd. Voorzienbaar is dat als niet onomstotelijk vaststaat dat het verblijf van de vreemdeling in Nederland onrechtmatig is het vreemdelingendossier in het strafproces wordt betrokken. Het College is van oordeel dat dit in alle gevallen voorkomen dient te worden en adviseert om aan dit aspect in de memorie van toelichting nadrukkelijk aandacht te schenken.

Voorts merkt het College op dat op 30 april 2005 de Richtlijn 2004/38/EG van de Europese Unie in werking is getreden. Deze Richtlijn regelt de voorwaarden voor de uitoefening van het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten door burgers van de Unie en hun familieleden; het duurzame verblijfsrecht

op het grondgebied van de lidstaten en de beperkingen van de genoemde rechten om redenen van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid. Als gevolg van deze Richtlijn kan een burger van de Unie uitsluitend tot ongewenst vreemdeling worden verklaard, indien zijn persoonlijke gedrag een actuele, werkelijke en ernstige bedreiging vormt voor een fundamenteel belang van de samenleving¹. Praktisch gesproken heeft dit tot gevolg dat tegenwoordig vrijwel alleen nog maar vreemdelingen van buiten de Europese Unie tot ongewenst vreemdeling worden verklaard en vervolgd voor artikel 197 Sr.

In de memorie van toelichting wordt gesteld dat in het geval dat er om wat voor reden dan ook geen vervolging en veroordeling op grond van artikel 197 Sr plaatsvindt, de bijzondere voorwaarde een meerwaarde kan hebben. Het College neemt aan dat hiermee niet is bedoeld aan te geven dat de Europese vreemdeling, die ingevolge de Richtlijn niet tot ongewenst vreemdeling kan worden verklaard, alsnog door middel van een strafrechtelijke bijzondere voorwaarde kan worden gedwongen Nederland te verlaten. Gegeven het feit dat Europese vreemdelingen meestentijds rechtmatig in Nederland verblijven, zal de Richtlijn de facto tevens verhinderen dat een burger van de Europese Unie een bijzondere voorwaarde wordt opgelegd waardoor hij wordt gedwongen Nederland te verlaten. Feitelijk kan dus alleen een vreemdeling van buiten de Europese Unie deze bijzondere voorwaarde opgelegd krijgen. Het College vraagt zich af of deze consequentie van de voorgestelde bijzondere voorwaarde onder ogen is gezien en adviseert om hieraan in de memorie van toelichting nader aandacht te besteden.

Ten slotte is een gevolg van het opleggen van een bijzondere voorwaarde in een strafrechtelijk vonnis dat het toezicht op de naleving van de voorwaarde is opgedragen aan de reclassering. Het College vraagt zich af op welke wijze de reclassering moet controleren of de vreemdeling Nederland heeft verlaten dan wel kan controleren of de vreemdeling ook wegblijft.

Overige bijzondere voorwaarden

Met betrekking tot de overige bijzondere voorwaarden merkt het College het volgende op. Een combinatie van een contactverbod, locatieverbod en locatiegebod kan bijzonder nuttig zijn. Zeker nu daaronder volgens de memorie van toelichting ook kan worden verstaan de verplichting om thuis te zijn. Dat is makkelijker te controleren dan een verbod om een café te bezoeken.

Het verbod om contact te leggen of te laten leggen is echter voor verbetering vatbaar. Het contactverbod is nu, mede door de toelichting op deze voorwaarde, voornamelijk toegesneden op de persoon die daadwerkelijk naar zijn slachtoffer toegaat. Het College

¹ Zie in dit verband ook HR, 20 november 2007, LJN BB4962

meent dat in deze voorwaarde tot uitdrukking moet komen dat een contactverbod ook kan bestaan uit een verbod om door middel van brieven, email, telefoon of een andere vorm van communicatie contact te zoeken met het slachtoffer. Dit zou kunnen door in de wettekst de woorden "op enigerlei wijze" op te nemen en de memorie van toelichting aan te passen in de voornoemde zin.

Voorts zou een nadere toelichting over de vraag wat onder "directe" omgeving dient te worden verstaan voor de praktijk nuttig zijn. In de huidige situatie wordt soms opgelegd dat de veroordeelde zich niet in een straal van 500 meter van een bepaalde locatie mag bevinden. Is deze afstand ongeveer wat onder directe omgeving moet worden verstaan, of zijn er nog andere criteria aan de hand waarvan de directe omgeving wordt gedefinieerd?

De voorwaarden, neergelegd in de onderdelen 9 tot en met 12, hebben als gemeenschappelijk kenmerk dat de voorwaardelijke sanctie als stok achter de deur fungeert voor maatregelen die in meer of mindere mate een forse inbreuk op de persoonlijke levenssfeer kunnen betekenen. Zo dient betrokkene ingevolge onderdeel 9 mee te werken aan een bloedonderzoek, kan de betrokkene op grond van onderdeel 10 worden opgenomen in een zorginstelling, moet hij zich ingevolge onderdeel 11 eventueel onder behandeling laten stellen of wordt hij op grond van onderdeel 12 verplicht te wonen in een instelling voor begeleid wonen. Het College kan zich wel vinden in de voorgestelde voorwaarden, maar merkt op dat deze moeten worden voorzien van een behoorlijke toelichting over de vraag of deze inbreuken op de persoonlijke levenssfeer zijn toegestaan in het licht van artikel 8 EVRM. Zeker omdat het mogelijk is om de voorgestelde voorwaarden te combineren, en de gevolgen voor betrokkene dus zeer verstrekkend kunnen zijn, heeft het College er behoefte aan dat deze bijzondere voorwaarden in het licht van het verdragsrecht worden toegelicht.

Voorts wordt in de onderdelen 10, 11 en 12 de volgende formulering gebruikt: "...gedurende een door de rechter te bepalen termijn, ten hoogste gelijk aan de proeftijd." Deze formulering is gelijk aan de tekst van het huidige artikel 14, lid 2, onderdeel 2 Sr. De gang van zaken in de praktijk is als volgt. De rechter moet in het vonnis de duur van de opname bepalen (zie HR 6 november 1990, NJ 1991, 274). Omdat evenwel de duur van de opname ten tijde van de terechtzitting niet altijd even goed bepaalbaar is, wordt in het vonnis wel de zinsnede opgenomen dat de opname X-maanden duurt of zoveel korter als de leiding van de inrichting in overleg met de reclassering wenselijk acht. Dat wil zeggen dat de rechter bij de bijzondere voorwaarde de maximale termijn aangeeft waarbinnen betrokkene moet worden behandeld of opgenomen. De behandelaar of zorgaanbieder bepaalt vervolgens gedurende de behandeling of verblijf of deze maximale termijn ook wordt vol gemaakt. Met betrekking tot de plaats van de verpleging zal de rechter doorgaans een concrete inrichting aanwijzen, maar daar aan toevoegen dat de opname ook kan geschieden in een door de reclassering aan te

wijzen soortgelijke inrichting. Met deze formuleringen vermijdt de rechter dat hij treedt in beslissingen die moeten worden genomen door de behandelaars. Het College meent dat het terecht is dat de rechter het oordeel over de feitelijke duur van de behandeling en de plaats van verpleging aan de reclassering of behandelaar overlaat. Om die reden zou het College er voor willen pleiten dat de huidige praktijk in de nu voorgestelde wettekst tot uitdrukking wordt gebracht, door in de voorgestelde bepaling op te nemen dat de rechter een 'maximale termijn' kan opleggen.

Vanuit de praktijk wordt voorts aangegeven dat het verwarrend is dat de nummering van exact dezelfde bijzondere voorwaarden in artikel 14c en in artikel 15a niet gelijk is. Dat komt de overzichtelijkheid niet ten goede en bovendien maakt dit het elektronisch berichtenverkeer, in verband met de gebruikte formulieren, onnodig ingewikkeld. Bedacht moet worden dat het toezicht op de bijzondere voorwaarde feitelijk hetzelfde wordt uitgevoerd, of dit nu in het kader van een voorwaardelijke sanctie of in het kader van een voorwaardelijke invrijheidstelling wordt uitgeoefend. Het College stelt daarom voor om de eerste vier onderdelen van het voorgestelde tweede lid naar achteren te verplaatsen, waardoor de nummering van artikel 15a gelijk wordt geschakeld met die van artikel 14c.

De voorlopige tenuitvoerlegging

Het College heeft verheugd gereageerd op het voornemen om het openbaar ministerie de bevoegdheid te geven, gelijk artikel 15h bij de voorwaardelijke invrijheidstelling, onmiddellijk tot aanhouding over te kunnen gaan ingeval er ernstige redenen zijn om te vermoeden dat de voorwaarden niet worden nageleefd. Dat stelt de officier van justitie in staat een effectief lik-op-stuk beleid te gaan voeren. Het College is het ook eens met het voorstel om de beslissing over de voorlopige tenuitvoerlegging in handen te geven van de rechter-commissaris. De wettekst is grotendeels overgenomen van de procedure voor de voorwaardelijke invrijheidstelling.

Ingevolge het voorgestelde artikel 14fa dient het openbaar ministerie naast de vordering aan de rechtbank (artikel 14g Sr) onverwijld een vordering tot voorlopige tenuitvoerlegging in te dienen bij de rechter-commissaris. In een later stadium zal de rechtbank definitief beslissen op de vordering van de officier van justitie. Een gelijke bepaling is te vinden in het al in werking getreden artikel 15h, voor de procedure van de voorwaardelijke invrijheidstelling.

Nu wordt voorzien in een voorlopige tenuitvoerlegging, op basis van een beslissing van de rechter-commissaris, is de noodzaak voor de haast voor een vordering bij de rechtbank verdwenen. Dit biedt de gelegenheid om de kwaliteit van de vordering die bij de rechtbank moet worden ingediend te vergroten. Maar, hoewel de wet voorwaardelijke invrijheidsstelling pas recentelijk in werking is getreden, is het nu al duidelijk dat de rechter-commissaris, alvorens hij over de voorlopige tenuitvoerlegging

beslist, regelmatig ook de vordering aan de rechtbank opvraagt. Dat is niet de bedoeling geweest van de wetgever, maar de officier van justitie die op korte termijn van de rechter-commissaris een beslissing wil over de voorlopige tenuitvoerlegging zal zich genoodzaakt zien om deze vordering te produceren. Het heeft tot gevolg dat niet in alle gevallen de vordering aan de rechtbank voldoende compleet en onderbouwd kan zijn. Het verdient daarom aanbeveling om het wetsvoorstel voor zowel de voorwaardelijke sanctie als voor de voorwaardelijke invrijheidstelling te bezien in het licht van de volgorde van de procedure.

In dit verband zou het College de volgende suggestie willen doen. In artikel 15i Sr, waarin de procedure voor de herroeping van de gevangenisstraf is neergelegd, wordt in het tweede lid bepaald dat het openbaar ministerie "onverwijld" een daartoe strekkende schriftelijke vordering bij de rechtbank in moet dienen. Het woord "onverwijld" kan worden geschrapt, waarmee de bepaling qua tijdsverloop in overeenstemming wordt gebracht met artikel 14g Sr. Vervolgens zou in het voorgestelde artikel 14fa, tweede lid en in het al bestaande artikel 15h, lid 2, Sr tot uitdrukking moeten worden gebracht dat de vordering aan de rechtbank moet worden gedaan nadat de rechter-commissaris op de vordering tot voorlopige tenuitvoerlegging of schorsing van de voorwaardelijke invrijheidsstelling heeft beslist.

Op deze wijze wordt expliciet gemaakt dat de vordering aan de rechter-commissaris op zichzelf los staat van de vordering aan de rechtbank. Wel meent het College dat de vordering aan de rechtbank binnen een bepaalde termijn moet geschieden. Om die reden stelt het College voor dat wordt voorgeschreven dat de vordering binnen tien dagen bij de rechtbank moet worden ingediend. Dat geeft de officier van justitie voldoende gelegenheid om de al aanwezige informatie te verifiëren en het dossier zo nodig aan te vullen zodat de rechtbank over een compleet uitgewerkte vordering kan beschikken.

Leerstraf wordt bijzondere voorwaarde

De deelname aan een leerproject, dat nu nog onderdeel uitmaakt van de regeling van de taakstraf, wordt ondergebracht bij de bijzondere voorwaarden. Het College wijst op een consequentie van dit voorstel dat in de memorie van toelichting niet nader wordt toegelicht. Bijvoorbeeld, gesteld dat er een leerstraf is opgelegd van 80 uur en 2 maanden voorwaardelijke gevangenisstraf. Van die leerstraf heeft betrokkene 60 uur kunnen volbrengen, de laatste 20 uur niet.

Ingevolge de huidige wet betekent 20 uur leerstraf niet gedaan 10 dagen zitten. Onder het voorgestelde regime betekent dit het niet voldoen aan de bijzondere voorwaarde en de veroordeelde moet 2 maanden gevangenisstraf uitzitten. De koppeling tussen de omvang van de leerstraf, de omvang van het verzuim van veroordeelde en de tenuitvoerlegging is verdwenen. Het College is van oordeel dat in de memorie van toelichting aan deze consequentie nader aandacht moet worden besteed.

Voorwaardelijke sancties en overtredingen

Met het onderhavige wetsvoorstel wordt beoogd om met behulp van de intensivering van de voorwaardelijke sancties het effect op verandering van gedrag te vergroten. In dit verband zou het College graag het volgende onder de aandacht willen brengen. Het opleggen van voorwaardelijke sancties komt, onder de algemene voorwaarde dat betrokkene geen overtredingen meer pleegt, ook veelvuldig voor bij overtredingen die bij de kantonrechter worden aangebracht. In een aantal gevallen bestaat in de praktijk echter de behoefte om, naast voorwaardelijke hechtenis, de rechter te vragen ook bijzondere voorwaarden op te leggen. Daarbij kan worden gedacht aan zaken waarbij een veelpleger terecht staat voor een grote hoeveelheid overtredingen, zoals bijvoorbeeld veelvuldige overtreding van APV-bepalingen en structureel zwartrijden. Als het gaat om een verdachte uit deze categorie daders wordt vaak in één zitting tientallen zaken tegelijkertijd aangebracht. Voor ieder van deze overtredingen in de overlastsfeer wordt dan één of een paar dagen of maximaal een week hechtenis opgelegd. In de praktijk is het bijzonder moeilijk om aan deze korte vrijheidsstraffen een deel voorwaardelijk en een bijzondere voorwaarde, zoals een locatieverbod of een verplichte handeling, te verbinden. Ingevolge artikel 62 Sr moet namelijk voor elke overtreding afzonderlijk straf worden opgelegd en dat staat er aan in de weg dat tussen de duur van de voorwaardelijke sanctie enerzijds en de zwaarte van de op te leggen bijzondere voorwaarde anderzijds een juiste balans kan worden gevonden. Een specifieke meerdaadse samenloopregeling, geschreven op de situatie dat voor meerdere overtredingen hechtenis wordt opgelegd, zou hiervoor een oplossing kunnen bieden. Er kan dan één vonnis worden gewezen, met een voorwaardelijke hechtenis van enige omvang, waaraan dan de bijzondere voorwaarden kunnen worden gekoppeld. Mocht de tenuitvoerlegging van de opgelegde voorwaarde mislukken dan hoeft slechts één vordering tenuitvoerlegging te worden gelast. Daarnaast biedt een regeling van meerdaadse samenloop in het geval van overtredingen waarbij hechtenis wordt opgelegd praktische voordelen in de sfeer van de uitwerking van vonnissen en de betekening van verstekvonnissen.

Met nadruk wenst het College het voorstel voor een meerdaadse samenloop bij overtredingen te beperken tot de zaken waarbij hechtenis wordt opgelegd. Als het gaat om geldboetes is het noodzakelijk, met name bij de bestrijding van de financiële criminaliteit, om deze onbeperkt te kunnen cumuleren.

Consequenties voor de werklust

De voorgestelde procedure gaat ongetwijfeld meer werk voor de zittende magistratuur en het openbaar ministerie opleveren. Dat wordt veroorzaakt door in ieder geval twee factoren. Ten eerste als gevolg van de intensivering van het gebruik van de voorwaardelijke sancties en voorwaardelijke invrijheidstelling. Ten tweede omdat het openbaar ministerie met de bevoegdheid om betrokkene bij overtreding van de voorwaarden onmiddellijk aan te houden, in staat wordt gesteld een effectief lik-op-stuk beleid te voeren.

Het is echter nog niet duidelijk hoe de extra werkzaamheden moeten worden gekwantificeerd. Op dit moment vind er een onderzoek plaats naar de te verwachten effecten door middel van een Simulatie Model Strafrechtsketen. Het College stelt zich voor om, zodra de resultaten van dit onderzoek bekend zijn, over de gevolgen van de invoering van onderhavig wetsvoorstel met het Ministerie van Justitie in overleg te treden.

Hoogachtend,

Het College van procureurs-generaal,

H.N. Brouwer

