

Vergaderjaar 2010–2011

32 319

Wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met wijzigingen van de regeling van de voorwaardelijke veroordeling en de regeling van de voorwaardelijke invrijheidstelling

B

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR VEILIGHEID EN JUSTITIE¹

Vastgesteld 5 juli 2011

Het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel heeft de commissie aanleiding gegeven tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

1. Inleiding

De leden van de **VVD**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij beoordelen het positief dat met de mogelijkheden die het wetsvoorstel biedt, het stelsel van voorwaardelijke sancties wordt aangescherpt. Een meer op de persoon van de dader gerichte aanpak kan daarmee gerealiseerd worden, met als doel – en daar gaat het om – criminaliteit en recidive terug te dringen. Deze leden steunen die inzet. Zij hebben nog enkele vragen.

De leden van de **PvdA**-fractie hebben met waardering kennisgenomen van de voorgestelde wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met wijzigingen van de regeling van de voorwaardelijke veroordeling en de regeling van de voorwaardelijke invrijheidstelling. Zij hebben daarover de volgende vragen. De leden van de **GroenLinks**-fractie sluiten zich bij alle opmerkingen en vragen van de PvdA-fractie aan.

¹ Samenstelling:

Holdijk (SGP), Broekers-Knol (VVD) (voorzitter), Kneppers-Heynert (VVD), Kox (SP), Engels (D66), Franken (CDA), Thissen (GL), Nagel (50PLUS), Ruers (SP), Van Bijsterveld (CDA) (vice-voorzitter), Duthler (VVD), Koffeman (PvdD), Kuiper (CU), Quik-Schuijt (SP), Strik (GL), K.G. de Vries (PvdA), Knip (VVD), Hoekstra (CDA), Lokin-Sassen (CDA), Scholten (D66), De Boer (GroenLinks), De Lange (OSF), Beuving (PvdA), Koole (PvdA), Schrijver (PvdA), Reynaers (PVV), Popken (PVV), Frijters-Klijnen (PVV) en Swagerman (VVD).

² Toezegging T01242, te vinden door te zoeken op «T01242» op www.eerstekamer.nl.

³ Kamerstukken I 2009/10, 31 915, A.

De leden van de **CDA**-fractie hebben met waardering kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij steunen de inzet van terugdringing van criminaliteit en recidive. Zij hebben nog enkele vragen.

De leden van de **SP**-fractie zien in dit voorstel een verbetering van de tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen. Het voorstel bevat ook een toezegging,² gedaan aan de Kamer bij de schriftelijke behandeling van de inmiddels tot wet verheven wijzigingsvoorstel van de Beginselenwet Justitiële Jeugdinrichtingen etc.³ Een effectief «lik op stuk beleid» komt met dit wetsvoorstel een stuk dichterbij, menen deze leden. Zij hebben nog wel een paar vragen. De leden van de **GroenLinks**-fractie sluiten zich

bij alle opmerkingen en vragen van de SP-fractie aan.

De leden van de **D66**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van dit voorstel. Zij hebben gezien dat de omschrijving van de criteria voor een voorwaardelijke veroordeling en voorwaardelijke invrijheidstelling wordt verduidelijkt. Dat dwingt de rechter in zijn vonnis nauwkeuriger aan te geven aan welke voorwaarden een veroordeelde zich dient te houden. De voorwaardelijke strafrechtelijke interventie moet een volwaardig alternatief bieden voor de onvoorwaardelijke (vrijheids)straf, constateren deze leden. Hoewel zij op voorhand geen ernstige bezwaren tegen het voorstel koesteren, willen zij nog over een aantal punten met de regering nader van gedachten wisselen.

2. VVD-fractie

In de nota naar aanleiding van het verslag¹ lezen de leden van de VVD-fractie dat uit onderzoek van het WODC van december 2009 blijkt dat de recidive na voorwaardelijke straffen 38,3% bedraagt. Bij onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen langer dan zes maanden bedraagt de recidive 46,5% en bij vrijheidsstraffen korter dan zes maanden 56,4%. In de memorie van toelichting² lezen deze leden dat het de kabinetsdoelstelling is de recidive met tien procentpunten te verlagen. Daarmee is de totale recidive bedoeld. Met welk percentage verwacht de regering dat de recidive na de voorwaardelijke straf afneemt, na invoering van het voorliggende wetsvoorstel? Wordt de nagestreefde vermindering van de recidive met 10% volledig bereikt door het voorliggende wetsvoorstel, of verwacht de regering ook nog vermindering van de recidive bij onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen?

Bij het opleggen van straffen met bijzondere voorwaarden wordt de verdachte gevraagd of hij bereid is de voorwaarden na te leven. De rechter moet er vervolgens vertrouwen in hebben dat de verdachte de op te leggen voorwaarden zal naleven. Zo niet, dan heeft het opleggen van voorwaarden nauwelijks of geen zin. Wanneer de rechter tevoren inschat dat de verdachte met een bepaalde bijzondere voorwaarde waarschijnlijk niet zal instemmen, ligt het dan voor de hand dat de rechter een andere voorwaarde zal opleggen, bijvoorbeeld een voorwaarde die de verdachte welgevalliger is – wanneer althans het Openbaar Ministerie (OM) de mogelijkheid van keuze uit meerdere bijzondere voorwaarden open heeft gelaten bij de vordering? Anders gezegd: hoe kan worden voorkomen dat de verdachte tevoren het OM beïnvloedt met betrekking tot de te vorderen bijzondere voorwaarden? Schat het OM tevoren in of een verdachte bereid zal zijn een mogelijk op te leggen bijzondere voorwaarde na te leven? Hoe kan worden voorkomen dat de verdachte door uitlatingen en gedrag ter zitting, de keuze van de rechter voor de hem op te leggen bijzondere voorwaarden positief beïnvloedt en dus voor elkaar krijgt dat voor hem «prettiger» voorwaarden worden opgelegd?

In de memorie van toelichting schrijft de regering dat een snelle en consequente reactie bij niet-naleving van de voorwaarden essentieel is.³ Bij overtreding van de norm dient altijd overleg plaats te vinden met het OM. Zijn daarvoor tijdseisen opgesteld, in de zin dat aangegeven is binnen welke maximale termijn het bedoeld overleg met het OM moet plaatsvinden, teneinde te voldoen aan de eis van een snelle reactie – dat wil zeggen te voldoen aan de eis van «lik op stuk» beleid? Zo ja, welke zijn die termijnen?

Wanneer de politie een schending van een bijzondere voorwaarde signaleert, kan de politie dan ingrijpen en eventueel direct contact opnemen met het OM, of dient de politie eerst contact op te nemen met de reclassering, waarna deze vervolgens contact opneemt met het OM? Is in het laatste geval de reactie op niet-naleving niet sowieso te traag, terwijl juist een snelle reactie bij niet-naleving essentieel is? Heeft de

¹ Kamerstukken II 2010/11, 32 319, nr. 7.

² Kamerstukken II 2009/10, 32 319, nr. 3, p. 2.

³ Kamerstukken II 2009/10, 32 319, nr. 3, p. 3.

politie overigens de capaciteit om ingeschakeld te worden bij het toezicht op de naleving van bijzondere voorwaarden?

3. PvdA-fractie

De leden van de PvdA-fractie en GroenLinks-fractie hebben enkele vragen inzake het voorgestelde artikel 15, derde lid, onderdeel c, betreffende de veroordeelde vreemdeling die geen rechtmatig verblijf heeft in Nederland, in de zin van artikel 8 van de Vreemdelingenwet 2000. Gelijktijdig met het schrappen van de eerder voorgestelde bijzondere voorwaarde betreffende de illegale vreemdeling, is de regering gekomen met een voorstel om illegale vreemdelingen voortaan uit te sluiten van voorwaardelijke invrijheidstelling. Dit betekent dat illegale vreemdelingen, in tegenstelling tot alle andere in Nederland veroordeelde personen, de aan hen opgelegde straf per definitie volledig zullen moeten uitzitten. Een en ander behoudens een door de regering in de tweede nota van wijziging genoemde situatie – die nog niet in regelgeving is geregeld – van detentieonderbreking voor illegale vreemdelingen, van wie vaststaat dat zij Nederland kunnen verlaten en niet terug zullen keren. De leden van PvdA-fractie en GroenLinks-fractie vrezen dat de thans voorgestelde regeling in onderdeel c, artikel 15, derde lid, Wetboek van Strafrecht, een niet gerechtvaardigde inbreuk op het gelijkheidsbeginsel oplevert. In verband hiermee hebben deze leden de volgende vragen. Wat is de rechtvaardiging voor het zeer strikte onderscheid tussen illegale vreemdelingen en overige in Nederland veroordeelde personen op het punt van de (on)mogelijkheid van voorwaardelijke invrijheidstelling? Hoe luidt het antwoord op de vorige vraag als het gaat om een illegale vreemdeling die niet kan worden uitgezet, omdat hij niet wordt toegelaten tot het land van herkomst? Welke inspanningen worden er gedurende de detentie geleverd om illegale vreemdelingen te kunnen laten terugkeren naar hun land van herkomst? Graag een reactie van de regering.

4. CDA-fractie

In de voorgaande behandeling van het voorstel heeft de regering ter ondersteuning van het wetsvoorstel vermeld, dat de recidive na voorwaardelijke straffen 38,3% bedraagt, bij onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen langer dan zes maanden 46,5% en bij vrijheidsstraffen korter dan zes maanden 56,4%.¹ Dit pleit zeker voor de aanpak die voorgesteld en toegelicht is. De leden van de CDA-fractie achten het recidivecijfer na voorwaardelijke straffen in absolute zin toch nog vrij hoog. De investering in de nieuwe werkwijze die in de stukken wordt toegelicht en die wordt ondersteund door dit wetsvoorstel is vrij groot, ook in intensiteit van de persoonsgerichte benadering. Is de verwachting van de regering dat het recidivecijfer na voorwaardelijke straffen nog lager wordt met deze aanpak en dit wetsvoorstel? Zo ja, waarop is die verwachting gebaseerd? Moet hier een onderscheid gemaakt worden in typen van criminaliteit? Welke (aanvullende) inzet is er om dit cijfer omlaag te krijgen? De inzet op voorwaardelijke straffen met persoonsgerichte benadering staat of valt met de vrijwillige inzet van de veroordeelde. Tijdens de eerdere behandeling van het voorstel heeft de regering erop gewezen dat de benadering ook voor de veroordeelde voordelen meebrengt. Daarom wordt er ook vaak aan meegewerkt. Hoe ziet de regering dat laatste zich in de toekomst ontwikkelen, wanneer het verplichte karakter en de intensiteit sterker wordt aangezet? Met andere woorden, wordt het te verwachten voordeel van de nieuwe benadering als zodanig, niet verminderd door eventueel verminderde meewerking van veroordeelden? Is hierbij het type criminaliteit nog van belang?

Het voorstel bepaalt dat inwerkingtreding geschiedt op bij Koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Betekent dit dat de regeling dan van kracht

¹ WODC, «Recidivebericht 1997–2006», december 2009, in: *Kamerstukken II 2010/11*, 32 319, nr. 7, p. 1.

wordt voor alle gevallen (ook waarin een voorwaardelijke straf is opgelegd), of gevallen waarin op dat moment nog geen veroordeling is uitgesproken (maar wel het strafbare feit is begaan), of alleen voor vanaf dat moment gepleegde strafbare feiten? De leden van de CDA-fractie vragen dit in het licht van artikel 1 van het Wetboek van Strafrecht. Kan de regering op de betekenis van dit artikel voor dit wetsvoorstel ingaan?

5. SP-fractie

De meest principiële vraag betreft de bij tweede nota van wijziging voorgestelde bepaling in artikel 15, derde lid, onderdeel c. Deze houdt in dat een vreemdeling die geen rechtmatig verblijf heeft in Nederland, geen recht heeft op voorwaardelijke invrijheidstelling. Zij vermoeden dat deze koerswijziging het gevolg is van de opmerkingen van de Raad van State in zijn advies onder punt drie¹. De leden van de SP-fractie en de GroenLinks-fractie vragen zich af of de Raad van State niet – voorzichtig gesteld – verontrust is door deze reactie op zijn advies. Deze bepaling zal geen stand houden voor het EHRM, indien allen die zich in Nederland bevinden in gelijke gevallen gelijk moeten worden behandeld (artikel 1 Grondwet) en indien de artikelen 14 en 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens (EVRM) ook van toepassing zijn op vreemdelingen die in Nederland verblijven zonder verblijfsvergunning. Deze leden verzoeken de regering dringend om deze bepaling, waarover de Raad van State zich niet heeft kunnen uitlaten, alsnog aan de Raad voor te leggen. Het voorgestelde artikel 14 fa roept de volgende vraag op bij deze leden. Stel dat de officier van Justitie aanhouding heeft bevolen vanwege een vermoeden van niet naleving van de voorwaarde. Na verhoor door de politie lijkt hiervan toch geen sprake te zijn en ziet de officier van Justitie af van het doen van een vordering tot voorlopige tenuitvoerlegging. Is de officier van Justitie of de politie gehouden om dat verhoor binnen de voor verhoor toegestane tijd te doen plaatsvinden, teneinde de veroordeelde ook binnen die tijd weer vrij te laten? Zo nee, welke termijnen dienen er dan gehanteerd te worden?

Kan de regering nog eens aan de leden van de SP-fractie en GroenLinks-fractie uitleggen waarom, in het geval een voorwaardelijke straf onder bijzondere voorwaarden ten uitvoer wordt gelegd, aanhouding van de veroordeelde met betrekking tot een nieuw strafbaar feit – dus wegens overtreding van de algemene voorwaarde – mogelijk zou zijn op grond van artikel 14 fa, eerste lid? Zien wij het goed dat dit artikel het mogelijk maakt om de veroordeelde, die wordt verdacht van een strafbaar feit waarop geen voorlopige hechtenis is toegelaten, toch vast te zetten? Zo ja, is dit niet een oneigenlijk gebruik van deze nieuwe regeling, die wringt met de onschuldpresumptie?

Ten slotte een vraag over de financiële haalbaarheid van dit wetsvoorstel. Over de gevolgen voor de reclassering is uitgebreid gedebatteerd in de Tweede Kamer. Over de brieven van de Raad voor de Rechtspraak (RvdR) van 9 juni 2009² en 12 augustus 2010³ is, voor zover deze leden konden nagaan, echter geen woord gewisseld. De RvdR berekent dat dit wetsvoorstel met betrekking tot meerderjarigen 726 000,- euro gaat kosten en met betrekking tot minderjarigen nog eens 271 000,- euro. Voor zover deze leden bekend, is de financiële positie van de zittende magistratuur toch al niet rooskleurig – nog afgezien van alle energie die gestoken wordt in een voorgestelde wetswijziging die nog niet is behandeld in de Tweede Kamer – hetgeen toch de vraag oproept hoe in de praktijk met dit op zich goede wetsvoorstel, omgegaan zal worden. Zullen de termijnen gehaald kunnen worden? En zo ja, ten koste van wat? Snelheid is immers een belangrijk kwaliteitscriterium. Bekend is dat bij minderjarigen de «Kalsbeeknormen» nog steeds niet overal en altijd gehaald worden. Graag de visie van de regering op dit niet te onderschatten probleem.

¹ Kamerstukken II 2009/10, 32 319, nr. 4, p. 3 e.v.

² Bijlage bij Kamerstukken II 2009/10, 32 319, nr. 3.

³ <www.rechtspraak.nl> door te zoeken op «advies 2010/29».

6. D66-fractie

De leden van de D66-fractie begrijpen dat adequate voorwaarden voor voorwaardelijke sanctiemodaliteiten een goed justitieel kader bieden voor een meer persoonsgerichte aanpak, zulks ter voorkoming van recidive. In de literatuur¹ stuiten deze leden op de vraag onder welke condities voorwaardelijke modaliteiten effectief kunnen zijn. Op dat punt wordt een samenhang geconstateerd met de kwaliteitseisen die in het algemeen worden gesteld aan strafrechtelijke interventies: zekerheid, snelheid, strengheid en rechtsgehalte. Zekerheid ten aanzien van een vonnisconforme uitvoering van een voorwaardelijke interventie, een snelle uitvoering als stimulans voor daadwerkelijke gedragsverandering en een proportionele en bij de geldende rechtswaarborgen aansluitende interventie ter versterking van de maatschappelijke geloofwaardigheid en acceptatie. Deze leden vragen de regering of zij kan aangeven in hoeverre naar verwachting in de praktijk een samenhangende toepassing van deze elementen terug te vinden zal zijn.

De leden van de D66-fractie hebben gezien dat het aantal beschikbare bijzondere voorwaarden in het voorstel bijna verdrievoudigd wordt. Zij vragen zich af wat dit kan betekenen voor de rol en de houding van de rechter. Normaal gesproken houdt de rechter een zekere afstand tot de uitvoering van de opgelegde bijzondere voorwaarden en het toezicht daarop. Nu het stelsel van bijzondere voorwaarden wettelijk sterk verrijkt wordt, kan men de vraag stellen of daarmee niet vaker via het OM naar de rechter teruggekoppeld zal worden – indien niet of onvoldoende aan de opgelegde bijzondere voorwaarde(n) blijkt te worden voldaan. In hoeverre zijn daar effecten te verwachten met betrekking tot de positie en het imago van de rechter, zo vragen deze leden de regering.

De leden van de D66-fractie hebben gepoogd wat meer greep te krijgen op de opvattingen² van de regering, aangaande de vraag in hoeverre met de introductie van artikel 14fa strijd ontstaat met het EVRM. Blijkbaar volgt de regering niet het oordeel van de Raad van State, dat de voorlopige tenuitvoerlegging van de niet ten uitvoer gelegde vrijheidsstraf, in geval van het schenden van de algemene voorwaarde, niet verenigbaar is met de onschuldpresumptie van artikel 6 (tweede lid) van het EVRM. Vloeit uit deze bepaling niet voort dat tenuitvoerlegging wegens overtreding van de algemene voorwaarde, slechts kan worden bevolen op grond van een onherroepelijke veroordeling door de rechter? Met de Commissie Vrijheidsbeperking meent de regering dat deze verplichting uit de toepasselijke jurisprudentie niet valt af te leiden. Indien het derhalve waarschijnlijk wordt geacht dat de veroordeelde zich opnieuw aan een strafbaar feit schuldig heeft gemaakt, zou tenuitvoerlegging mogen worden bevolen, zo lang dit niet de vorm aanneemt van een definitieve schuldvaststelling. In de praktijk zou dit mogelijk zijn doordat de rechter-commissaris (RC) toetst of er ernstige redenen bestaan voor het vermoeden dat de algemene voorwaarde niet is nageleefd en zo nodig de voorlopige tenuitvoerlegging beveelt. Daarmee zou de RC binnen de grenzen van de in het EVRM genoemde «*state of suspicion*» blijven. De rechter die vervolgens over het nieuwe strafbare feit oordeelt, zou met die vaststelling van de RC niets van doen hebben. Dit alles maakt op deze leden een niet in alle opzichten overtuigende indruk. In de eerste plaats geeft de Commissie Vrijheidsbeperking zelf – terecht – al aan dat de onderzochte uitspraken veel ruimte laten voor onzekerheden, met name vanwege het casuïstische gehalte daarvan. In de tweede plaats kan men zich in gemoede afvragen, in hoeverre met de formulering dat de RC op basis van het aannemen van een vermoeden tot tenuitvoerlegging mag bevelen, in redelijkheid kan worden volgehouden dat daarmee niet een definitieve schuldvaststelling heeft plaatsgevonden. Deze leden betwijfelen of de opvatting van de regering aansluit bij het begrip «*state of suspicion*» als bedoeld in het relevante artikel van het EVRM en bij de

¹ Bijvoorbeeld M. van der Veen, «De succesfactoren van de bijzondere voorwaarde en het nieuwe toezicht in de strafrechtketen», *Trema* 2010, nr. 10 p. 533–539.

² *Kamerstukken II* 2010/11, 32 319, nr. 7, p. 25–27.

klassieke uitgangspunten van ons strafrecht. Graag zien zij dan ook een nadere toelichting van de regering tegemoet op dit punt.

De leden van de vaste commissie voor Veiligheid & Justitie zien de reactie van de regering met belangstelling tegemoet.

De voorzitter van de vaste commissie voor Veiligheid & Justitie,
Broekers-Knol

De griffier voor dit verslag,
Van Dooren