

Ministerie van Justitie en Veiligheid
t.a.v. mevrouw mr. A.G. van Dijk,
Directeur Wetgeving en Juridische Zaken
Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

Den Haag, 11 juni 2018
dossiernummer: 105595
uw kenmerk: 2254685
telefoonnummer: 070-335 35 65
e-mail:

Betreft: consultatie wetsvoorstel detentiefasering en voorwaardelijke invrijheidstelling

Geachte mevrouw Van Dijk,

Bij brief van 1 mei 2018 heeft u de Nederlandse orde van advocaten (NOvA) ter consultatie voorgelegd het concept wetsvoorstel tot wijziging van de Penitentiaire beginselenwet, het Wetboek van Strafrecht en enige andere wetten in verband met de wijziging van de regelingen inzake detentiefasering en voorwaardelijke invrijheidstelling.

De consultatietermijn voor dit advies was korter dan gebruikelijk. Dit voorstel is bovendien één van de vele in een reeks van voorstellen (veelal voortvloeiend uit het regeerakkoord) waarover in korte tijd advies wordt gevraagd. De NOvA is zoals altijd graag bereid om te adviseren maar acht de termijn die daar in dit geval voor is geboden ontoereikend.

Gezien het feit dat het een fundamentele wijziging van een bestaand systeem wordt voorgesteld dringen wij er allereerst op aan ons een nadere termijn te gunnen, al dan niet na aanpassing van het voorstel.

Hiertoe bestaat eens te meer aanleiding nu de Erasmus Universiteit een evaluatie heeft verricht van de bestaande Wet voorwaardelijke invrijheidstelling, zoals die sinds 1 juli 2008 van kracht is. Het resultaat daarvan werd ons op 5 juni 2018, één week voor het verstrijken van de consultatietermijn, toegezonden (gelijktijdig met toezending aan de Tweede Kamer).

Dat tijdstip is zodanig laat dat wij de inhoud van het rapport, dat 178 pagina's telt, niet voldoende hebben kunnen bestuderen en bij het advies hebben kunnen betrekken. Maar bovenal is het onbegrijpelijk dat niet eerst de uitkomsten van dit onderzoek zijn afgewacht, alvorens het voorstel überhaupt in consultatie is gegeven. Een eerste blik op de resultaten van het onderzoek lijkt aanleiding te geven het onderhavige voorstel op onderdelen drastisch te wijzigen en voor en groot gedeelte het bestaande systeem te handhaven.

Bezoekadres
Neuhuyskade 94
2596 XM Den Haag
Tel. 070 - 335 35 35
Fax 070 - 335 35 31

Postadres
Postbus 30851
2500 GW Den Haag

Zo valt in de conclusies en aanbevelingen onder meer het volgende te lezen:

"Uit het onderzoek komen in dat verband (ook) uit een oogpunt van speciale preventie en re-integratie grote zorgen naar voren ten aanzien van de voorliggende kabinetsplannen tot het verkorten van de 'v.i.-periode' tot twee jaar. Daarmee zou calculerend gedrag kunnen worden bevorderd, in die zin dat gedetineerden niet meer meewerken aan de v.i. en het strafrestant 'uitzitten' om daarmee langdurige reclasseringsbemoeienis te ontlopen en niet mee te hoeven werken aan voorwaarden in het kader van de v.i. die met het oog op de bescherming van de samenleving geboden worden geacht." en "In hoofdlijnen achten wij de wettelijke regeling naar huidige maatstaven adequaat ingericht met het oog op re-integratie en speciale preventie. De wettelijke regeling voorziet in de mogelijkheid van een individuele afweging en daarmee van maatwerk. Zo wordt zij in de praktijk ook toegepast."

De kans om die wetenschappelijk onderbouwde inzichten en conclusies over de huidige wet mee te nemen bij het ontwerp van een nieuwe wet is nu gemist. De toelichting op het onderhavige wetsvoorstel geeft geen enkele noodzaak voor deze overhaaste handelswijze. Gesteld noch gebleken is dat er sprake is van knellende problemen die onmiddellijke aanpassing behoeven. Nu geen prangende strafrechtelijke belangen aan de kennelijke haast van de minister ten grondslag liggen, en het zoals gezegd gaat om een ingrijpende wetswijziging, bestaan grote bezwaren tegen deze gang van zaken, die wat de NOvA betreft niet bijdraagt aan het leveren van kwalitatief hoogstaande en effectieve wetgeving.

Bijgaand advies gaat in op een aantal belangrijke aspecten uit het voorstel en voorts op een aantal ontbrekende elementen maar is niet uitputtend. De NOvA behoudt zich, ook wanneer geen nadere termijn wordt verleend, uitdrukkelijk het recht voor om op een later moment, al dan niet na aanpassing van het voorstel, verder inhoudelijk te reageren.

Voor onze voorlopige, eerste bevindingen verwijs ik u graag naar bijgaand advies.

Met de meeste hoogachting,
namens de algemene raad,


mr. R.A. Fibbe
lid algemene raad

bijlage: advies van de adviescommissie

ADVIES

Van : adviescommissie strafrecht
 Datum : 11 juni 2018
 Betreft : **Wetsvoorstel detentiefasering en VI**

SAMENVATTING

Conclusie

Geadviseerd wordt het wetsvoorstel in te trekken. Het voorstel is gestoeld op enkele verkeerde basisveronderstellingen. Het wetsvoorstel zal leiden tot rechtsonzekerheid bij de veroordeelde en een mogelijk groter risico voor de samenleving wanneer meer mensen zonder overgangperiode terugkeren in de samenleving. Ook is het voorstel mogelijk discriminerend, zijn er onvoldoende rechtsbeschermende waarborgen en zijn de (organisatorische, praktische en mogelijk ongewenste) gevolgen onvoldoende doordacht.

Kernpunten

- De noodzaak van de wijziging wordt niet of nauwelijks onderbouwd. De veronderstelling dat de wetswijziging noodzakelijk is voor de legitimiteit en geloofwaardigheid van het strafrechtelijk stelsel is niet toegelicht en er wordt geen rekening gehouden met het voorzienbare gevolg dat de kortere V.I.-periode bij de strafoplegging in aanmerking zal worden genomen.
- In het wetsvoorstel wordt een wijziging van het systeem van detentiefasering gekoppeld aan een wijziging in het systeem van V.I. Hoewel voor de wijziging van het systeem van detentiefasering minder grote bezwaren bestaan dan voor het wijzigen van het systeem van de V.I., zijn beiden teveel gebaseerd op het uitgangspunt dat het gedrag van de gedetineerde in detentie leidinggevend moet zijn voor de vrijheden verstrekt. Dat miskent het feit dat gedetineerden, om diverse redenen, vaak niet in staat zijn het gewenste gedrag te tonen. Dit kan leiden tot een discriminerende situatie, waarin personen in een meer uitzichtloze situatie (medisch, financieel of psychisch) niet de ruimte krijgen een succesvolle terugkeer in de samenleving te realiseren, die anderen wel krijgen.
- Dit raakt direct aan het tweede bezwaar: op geen enkele wijze wordt in het voorstel rekenschap gegeven van de te verwachten consequentie dat veel meer personen dan nu zonder enige voorbereiding uit detentie komen. De consequenties hiervan voor het veiligheidsbeleid en de humanitaire situatie zijn niet voorzien.
- Hoewel het voorstel terecht wijst op de belangen van slachtoffers en derden, wordt ten onrechte niet gewezen op de belangen van kinderen van de veroordeelde. Hun belangen dienen ex art. 3 Kinderrechtenverdrag eveneens meegewogen te worden. Evenmin wordt rekening gehouden met het feit dat een groot deel van de gedetineerden in voorlopige hechtenis verkeert.
- De voorgestelde maximumtermijn van twee jaar V.I. lijkt willekeurig gekozen. Niet duidelijk is waarom verwacht wordt dat deze termijn effectief is. Vergeleken met de huidige regeling biedt deze termijn voor langgestraften aanzienlijk minder mogelijkheden tot toezicht op en begeleiding bij resocialisatie.
- Het voorstel zal leiden tot meer onzekerheid over de te verwachte einddatum van detentie. Dit kan de mate waarin gedetineerden bereid zijn zich voor te bereiden op die vrijlating ernstig negatief beïnvloeden.
- Het wetsvoorstel leidt tot een (mogelijk forse) extra belasting van het openbaar ministerie, maar er is onvoldoende oog voor de organisatorische en financiële gevolgen hiervan.

- Het voorstel voorziet in onvoldoende rechtsbeschermende waarborgen, niet in het minst omdat de verantwoordelijkheid voor de V.I.-verlening volledig in handen van het openbaar ministerie wordt gelegd.
- De overgangsbepaling moet worden aangepast in die zin dat de wet niet van toepassing is "op feiten die zijn gepleegd voor inwerkingtreding van deze wet".
- Het is onduidelijk of rekening is gehouden met het ingediende initiatief wetsvoorstel van de SGP tot Wijziging wetboek van strafrecht ivm afschaffing voorwaardelijke invrijheidstelling en aanpassing voorwaardelijke veroordeling.

CONSULTATIETREACTIE

Inleiding

Gelet op de korte consultatietermijn heeft de ACS zich bij dit advies moeten beperken tot de hoofdlijnen van het wetsvoorstel. Nu hier een fundamentele wijziging van het systeem wordt voorgesteld dringen wij er allereerst op aan ons een nadere termijn te gunnen voor advies, al dan niet na aanpassing van het voorstel. Daartoe bestaat eens te meer aanleiding nu de Erasmus Universiteit een evaluatie heeft verricht van de Wet voorwaardelijke invrijheidstelling die sinds 1 juli 2008 van kracht is. Het resultaat daarvan werd ons op 5 juni 2018, één week voor het verstrijken van de consultatietermijn, toegezonden. Dat tijdstip is zodanig laat dat wij de inhoud van het rapport niet voldoende hebben kunnen bestuderen en het zodoende niet in volledige omvang bij het advies hebben kunnen betrekken.

Reikwijdte

Het voorstel gaat uit van de veronderstelling dat veroordeelde gedetineerden nu een te groot deel van de opgelegde vrijheidsstraf feitelijk in vrijheid doorbrengen. Dit wordt veroorzaakt door het verlopenregime, het penitentiair programma en de V.I.-regeling, waarmee veroordeelden die een gevangenisstraf van langer dan een jaar hebben – kort gezegd – op 2/3 van hun straf in aanmerking komen voor voorwaardelijke invrijheidsstelling.

Het voorstel van de regering houdt in dat het regime voor verlop zo wordt gewijzigd dat per gedetineerde wordt gekeken voor welke verlopsoorten hij in aanmerking komt, en dit uitdrukkelijk wordt gekoppeld aan een re-integratiedoel. Het penitentiair programma wordt beperkt tot straffen van zes maanden tot 1 jaar. De voorwaardelijke invrijheidsstelling is geen recht meer, maar kan worden verleend vanaf 2/3^e van de straf, met een strafrestant van maximaal 2 jaar. Wij beperken ons in dit advies tot enkele uitgangspunten die aan alle drie de voorstellen ten grondslag liggen en tot de regeling van de V.I. De verlopenregeling en het penitentiair programma vereisen een nader onderzoek naar de huidige praktijk dat de omvang van dit advies, gezien de korte termijn, te buiten gaat.

Gevolgen voor strafftoemeting

Een eerste punt van kritiek is dat het wetsvoorstel ten onrechte ervan uit lijkt te gaan, dat de thans opgelegde gevangenisstraf beoogd wordt volledig uit te zitten. De stelling dat het voor de 'legitimiteit en geloofwaardigheid' van het strafrechtelijk stelsel noodzakelijk is dat straffen in beginsel volledig worden uitgezeten ontbeert deugdelijke grondslag en is in ieder geval in strijd met een decennialange praktijk van vervroegde of voorwaardelijke invrijheidstelling, waarin Nederland zich niet onderscheidt van ons omringende landen. Daarbij komt dat de strafrechter bij het opleggen van de straf rekening houdt met het feit dat de veroordeelde na 2/3 van zijn straf in beginsel in aanmerking komt voor voorwaardelijke invrijheidsstelling.

De ACS betwijfelt of dit voor het publiek moeilijk uit te leggen is, zoals de minister stelt; wij constateren dat journalisten bijvoorbeeld goed op de hoogte zijn van deze regeling en die in hun verslaggeving goed weer kunnen geven. Voor zover dit voor het publiek niet duidelijk is, is een simpele oplossing dat rechters voortaan bij de straf expliciet aangeven vanaf welk moment de veroordeelde in aanmerking komt voor voorwaardelijke invrijheidsstelling.

Dat de wijziging beter aan zou sluiten bij de regeling in de ons omringende landen wordt bovendien slechts zeer summier onderbouwd. Bij de aangehaalde voorbeelden van Duitsland en België (MvT, p. 14) lijkt V.I.-verlening bovendien juist wél het uitgangspunt, maar kan daarvan worden afgezien op grond van veiligheidsbelangen of 'tegenaanwijzingen'.

Daarbij komt dat de minister zich geen (kenbare) rekenschap heeft gegeven van het feit dat de strafrechter er bij de straftoemeting rekening mee zal houden dat een veroordeelde (aanzienlijk) langer zal komen vast te zitten dan in het verleden het geval was. Het valt te verwachten dat de rechter in toekomstige gevallen niet bereid zal zijn zwaardere straffen dan nu voor vergelijkbare zaken op te leggen, maar in plaats daarvan de straftoemeting zo aan zal passen dat de effectieve straf gelijk blijft. Dat zal er dan toe leiden dat in bepaalde gevallen (fors) lagere totaalstraffen worden opgelegd. Stel dat iemand nu 12 jaar gevangenisstraf krijg, waarbij hij na 8 jaar voorwaardelijk in vrijheid wordt gesteld. Diezelfde persoon zal onder deze nieuwe regeling niet pas na 10 jaar voorwaardelijk in vrijheid worden gesteld. Hij zal simpelweg maar 8 jaar krijgen, omdat het uitgangspunt niet langer is dat hij voorwaardelijk in vrijheid wordt gesteld, en de rechter daar dus geen rekening meer mee kan houden. In extremis kan dit dus zelfs ertoe leiden dat deze persoon wellicht op basis van zijn gedrag na 6 jaar al in aanmerking komt voor voorwaardelijke invrijheidsstelling, wat niet de bedoeling van de wetgever lijkt te zijn. De minister besteedt geen aandacht aan de mogelijke gevolgen daarvan voor de 'legitimiteit en geloofwaardigheid' van het strafrechtelijk stelsel.

Uitgangspunten ongewenste gevolgen

Een tweede punt van kritiek betreft de gebruikte uitgangspunten. De uitgangspunten van het voorstel zijn neergelegd op p. 3 van de Memorie van toelichting, en kunnen worden samengevat als:

- Persoonsgerichte aanpak
- Stapsgewijs
- Gedrag, risico's en slachtofferbelangen
- Verlof moet een concreet re-integratiedoel dienen
- Nazorg

Het wetsvoorstel miskent dat deze uitgangspunten elkaar kunnen tegenspreken. Met name de wens om enerzijds een stapsgewijze terugkeer in de samenleving te realiseren met voldoende nazorg, en anderzijds slechts vrijheden te verlenen in het kader van een persoonsgerichte aanpak met gedrag, risico's en slachtofferbelangen als uitgangspunt verhouden zich slecht tot elkaar. Het voorstel zal ertoe leiden dat juist de personen bij wie een stapsgewijze aanpak het belangrijkste is, waarschijnlijk *cold-turkey* op straat komen. Wij lichten dit toe.

De nadruk op de persoonlijke inzet en het persoonlijke gedrag miskent dat een grote groep gedetineerden niet in staat is om het gewenste gedrag en inzet te tonen. Op p. 5 van de memorie van toelichting wordt ten aanzien van het gedrag als voorbeelden gegeven: nakomen van afspraken; naleven van regels en opvolgen van aanwijzingen; onthouden van middelengebruik of handel; meewerking aan screening, diagnostiek en intakes; opstellen en uitvoeren D&R-plan; inzet bij arbeid; getoond initiatief en inzicht in eigen delictsgedrag.

Gedetineerden kunnen of willen om een veelheid van redenen hier niet aan voldoen. De door de minister genoemde mogelijkheid om rekening te houden met (verstandelijke) beperkingen van de gedetineerde is niet toereikend. Niet alleen een verstandelijke beperking, ook –bijvoorbeeld- een langdurige verslaving, psychische of emotionele problematiek, taalbarrières, opleidingsachterstand of gedragsproblemen kunnen ertoe bijdragen dat personen niet in staat zijn zich te houden aan deze voorwaarden of zich voldoende te motiveren zich in te zetten voor goed gedrag. Deze kwetsbare groepen hebben tegelijkertijd vaak al te maken met een opeenstapeling van problemen, die terugkeer in de samenleving aanzienlijk meer bemoeilijken dan de frauduleuze bankier met een sociaal en financieel vangnet.

Een aparte categorie hierbij betreft bovendien personen in voorwaardelijke hechtenis. Een significant deel van de gevangenispopulatie bestaat uit voorlopig gehechten; 47 % in 2012 tot 44 % in 2016.¹ Met de langere doorlooptijden bij de rechtbank, hof en Hoge Raad geldt voor een deel van deze voorlopig gehechten dat de uiteindelijke vrijheidsstraf die onherroepelijk wordt gelijk is aan de tijd doorgebracht in voorlopige hechtenis, ofwel relatief weinig ervan verschilt, waardoor – bijvoorbeeld – iemand al op korte termijn in aanmerking komt voor detentiefasering of V.I. Met het opstellen van de persoonsgerichte aanpak wordt dan ook in de regel al een begin gemaakt, ruim voordat de straf onherroepelijk is. Ook het gedrag dat uiteindelijk beoordeeld dient te worden, zal grotendeels hebben plaatsgevonden terwijl de betrokkene nog niet onherroepelijk veroordeeld is. Dit levert, zeker bij ontkennende verdachten, een probleem op met de vereiste inzet, specifiek de meewerking aan screening, diagnostiek en intakes en het inzicht in het eigen delictgedrag. Zolang de persoon nog niet onherroepelijk veroordeeld is verzetten de onschuldpresumptie en het nemo-teneturbeginsel zich ertegen te vereisen dat deze personen spreken over zichzelf of het delict waarvan zij verdacht worden. Het verbinden van negatieve consequenties aan die houding in het kader van de tenuitvoerlegging is een onevenredige inbreuk op deze rechten. In het wetsvoorstel wordt echter op geen enkele wijze rekening gehouden met de populatie voorlopig gehechten.

Nog twee kwetsbare categorieën behoeven aandacht, en dat zijn ontkennende veroordeelden en veroordeelden voor feiten die tot grote maatschappelijke onrust hebben geleid. Ontkennende veroordeelden zullen geen inzicht in eigen delictsgedrag tonen, en zijn vaak buitengewoon wantrouwend ten opzichte van de autoriteiten, die hen immers – in hun visie – onterecht hebben veroordeeld. In een op gedrag gericht beleid zal dit er waarschijnlijk toe leiden dat zij niet in aanmerking komen voor detentiefasering of V.I. Naast de morele vraag of dergelijke sancties verbonden mogen worden aan het standpunt onschuldig veroordeeld te zijn – wat immers nimmer uit te sluiten is –, kan juist bij deze groep een geleidelijke terugkeer in de samenleving levende gevoelens van onrechtvaardigheid en rancune verminderen. Veroordeelden wier delict tot grote maatschappelijke onrust heeft geleid lopen tegenwoordig al tegen problemen aan bij de V.I., nu deze maatschappelijke onrust en slachtofferbelangen vaak leiden tot overmatige risicovermijding. Bij het voorliggende voorstel lijkt de kans dat zij in aanmerking komen voor detentiefasering of V.I. klein, terwijl ook ten aanzien van deze groep juist geldt dat een *cold turkey* vrijlating vermoedelijk tot grotere problemen leidt dan een begeleide terugkeer.

Dit alles betekent dat juist de categorieën veroordeelden voor wie begeleiding bij de terugkeer in de samenleving het meest noodzakelijk is, daar vermoedelijk niet meer voor in aanmerking komen. De veiligheid van de samenleving wordt daar niet mee gediend; de kans dat deze personen in herhaling vallen of op andere wijze een belasting voor de samenleving vormen wordt juist vergroot.

¹ DJI in getal 2012-2016, p. 24, https://www.dji.nl/binaries/DJI%20in%20getal%202012-2016_tcm41-271319.pdf

Het voorstel dreigt bovendien te leiden tot discriminatie of klassenjustitie, waarbij personen op kenmerken waar zij niets aan kunnen doen niet de vrijheden kregen die andere personen wel krijgen. Naast opleidingsniveau, fysieke en psychische aandoeningen en taalbarrières kan bijvoorbeeld ook aan leeftijd worden gedacht. Bij de bespreking van verloven wordt veel aandacht besteed aan de mogelijkheid verlof te krijgen om een baan te zoeken of alvast te gaan werken (p. 9). Maar hoe zit dat met personen die reeds de pensioengerechtigde leeftijd hebben bereikt? Of die vanwege arbeidsongeschiktheid niet in staat zijn te werken?

Meewegen alle belangen

Het wetsvoorstel miskent ten derde dat iedereen, ook slachtoffers, belang hebben bij een evenwichtige terugkeer in de samenleving. Bovendien wordt onvoldoende rekening gehouden met de belangen van derden, met name de familie en kinderen van de veroordeelden. Ex art. 3 IVRK dient bij elke beslissing die de belangen van kinderen raakt hun belang vooropgesteld te worden. ex art. 9 IVRK heeft een kind er bovendien recht op een gezin te vormen, en contact met zijn ouders te onderhouden. Dit brengt mee dat het belang voor een kind dat zijn veroordeelde vader of moeder met verlof mag of in vrijheid wordt gesteld meegewogen moet worden bij alle beslissingen inzake detentiefasering en V.I. In het voorstel wordt geen kenbare aandacht aan deze belangen besteed.

Maximering V.I. tot twee jaar

Het wetsvoorstel beoogt de maximale V.I.-termijn te beperken tot twee jaar. Uit de toelichting wordt niet duidelijk waarom voor deze termijn is gekozen. Er is geen (wetenschappelijk) onderzoek waaruit blijkt dat dit een werkbare termijn is, en er zijn geen andere landen waar ervaring is met een dergelijke termijn (althans daarvan blijkt niet uit de memorie van toelichting). Sterker, het recent gepubliceerde Erasmus-onderzoek memoreert dat deze maximering op twee jaar reden tot grote zorg is. De termijn lijkt daarmee tamelijk willekeurig gekozen en onwenselijk. Daar staat tegenover dat een V.I.-periode van maximaal twee jaar zeker voor langgestraften fors korter is dan de periode waarop zij nu aanspraak kunnen maken. Dat betekent dat de periode van toezicht op en begeleiding bij de terugkeer naar de samenleving aanzienlijk wordt beperkt. Juist bij gedetineerden die lange tijd in detentie hebben doorgebracht kan een langere periode wenselijk zijn. Het verdient aanbeveling deze consequenties nader te doordenken en in ieder geval te onderbouwen waarom voor een maximumperiode van twee jaar is gekozen.

Rechtsonzekerheid

Een belangrijke factor die geen aandacht krijgt is voorts de onzekerheid die met het gedane voorstel ontstaat over de einddatum van de vrijheidsbeneming. Zo wordt in het voorstel pas kort voor de mogelijke invrijheidsstelling een beslissing gegeven door het Openbaar Ministerie. Voor gedetineerden is weten wanneer zij vrij komen echter van zeer groot psychologisch belang. Onzekerheid daarover wordt vaak erger gevonden dan zekerheid van langere detentie. De onzekerheid die met dit wetsvoorstel ontstaat zal niet alleen een psychologische belasting opleveren, met alle gevaren voor de orde binnen de inrichting van dien, maar zal de motivatie om toe te werken naar de invrijheidsstelling bij veel gedetineerden sterk verminderen. Dat geldt des te sterker voor de niet onaanzienlijke groep gedetineerden die, om wat voor reden dan ook, weinig vertrouwen hebben in de gevangenisautoriteiten en het Openbaar Ministerie en er vanuit gaan toch niets te kunnen verwachten van hen. Als vrijlating een gunst is, gaan zij ervan uit die niet te zullen krijgen. Het is niet onaannemelijk dat er een groep gedetineerden zal kiezen voor de zekerheid van de definitieve einddatum, in plaats van te ijveren eerder vrijgelaten te worden.

Specifiek is hierbij ook aandacht gewenst voor de verhouding tussen re-integratieverlof en V.I. In de voorgestelde regeling is onduidelijk (vanaf) wanneer een gedetineerde aanspraak kan maken op dergelijk verlof. Kennelijk hoeft dan nog niet duidelijk te zijn of de gedetineerde ook voor V.I. in aanmerking komt. Waarom zou een gedetineerde meewerken aan re-integratieverlof, gericht op vrijlating in het kader van de V.I., wanneer hij nog helemaal niet weet of hij wel wordt vrijgelaten onder de V.I.? Wat heeft het voor zin te solliciteren, als je niet weet wanneer je vrijkomt? Daarbij komt dat het de bedoeling is dat de beslissingen over re-integratieverlof en V.I. maatwerk zijn. De voorwaarden moeten persoonsgebonden zijn en daarvoor moet ieder individueel geval op zijn merites worden beoordeeld. Hoe dat (organisatorisch en financieel) moet gebeuren is onduidelijk, terwijl de onduidelijkheid over de wijze van toetsing en de daarbij aan te leggen criteria bij gedetineerden tot grote rechtsonzekerheid kan leiden.

Tot slot is in dit verband de regeling om éénmaal te kunnen verzoeken om V.I., minimaal zes maanden na het eerste besluit geen V.I. te verlenen, waarbij de termijn voor een beslissing nog twee maanden langer is, problematisch. Dit betekent dat een gedetineerde op zijn vroegst acht maanden na de beslissing geen V.I. te verlenen alsnog in aanmerking zou kunnen komen voor V.I., die dan nog maximaal zestien maanden zal bedragen. Op een forse meerjarige gevangenisstraf zal dit een relatief kleine periode zijn. De gedetineerde is bovendien mogelijk teleurgesteld doordat het O.M. eerder besloot geen V.I. te verlenen, en schat de kans het nu wel te krijgen vermoedelijk klein in. Dan is het helemaal achterwege laten van een verzoek en de tijd uitzitten totdat er helemaal geen gedoe meer is voor een groep gedetineerden aantrekkelijker. Bovendien is de (niet denkbeeldige) mogelijkheid dat de beslistermijn van twee maanden wordt overschreden op geen enkele wijze gesanctioneerd. De gedetineerde staat met lege handen wanneer het OM simpelweg nalaat een beslissing te nemen. Er dient op zijn minst te worden voorzien in een mogelijkheid de zaak dan (opnieuw) aan de rechter voor te leggen.

Positie OM en rechtsbescherming

Het Openbaar Ministerie wordt belast met de beslissing tot het al dan niet verlenen van V.I. In rechterlijke toetsing is slechts voorzien voor zover de veroordeelde een bezwaarschrift indient. Daarmee bevat het voorstel een ingrijpende wijziging ten opzichte van het huidige systeem en biedt het aanzienlijk minder rechtsbescherming. Dat is niet alleen vanuit principiële oogpunt problematisch, omdat de beslissing over (een substantieel deel van de) vrijheidsbeneming daarmee niet meer in handen is van de rechter, ook uit praktisch oogpunt is onvoldoende over de (uitvoerings)consequenties nagedacht. Het wetsvoorstel zal immers tot een aanzienlijke extra belasting van het (reeds overbelaste) Openbaar Ministerie leiden. De (impliciete) verwachting dat het OM praktisch, organisatorisch en administratief in staat is hieraan uitvoering te geven is volstrekt niet onderbouwd. De ACS wijst er verder op dat bijstand van een advocaat bij een bezwaarprocedure tegen de beslissing geen V.I. te verlenen, onontbeerlijk is. Daartoe dient ook te worden voorzien in wijziging van de wettelijke regelingen terzake rechtsbijstand, zodat toevoeging van een advocaat mogelijk is.

Overgangsbepaling

Blijkens artikel V van het wetsvoorstel hebben de wijzigingen "geen gevolgen voor veroordelingen tot vrijheidsstraf die door de rechtbank of het gerechtshof zijn uitgesproken voor de inwerkingtreding van deze wet."

Vanwege het ingrijpende en mogelijk in aanzienlijke mate strafverzwarende effect van de voorgestelde wijzigingen nopen art. 1 Sr en art. 7 EVRM ertoe een bepaling op te nemen die inhoudt dat de wet in het geheel niet van toepassing is "op feiten die zijn gepleegd voor inwerkingtreding van deze wet".² Daarmee wordt ook voorkomen dat feiten die op dezelfde datum gepleegd zijn verschillend worden gesanctioneerd als bij het ene feit wel maar bij het andere feit geen sprake is van een vertraging in de afdoening. Bovendien wordt hiermee voorkomen dat na een terugwijzing van een veroordelend arrest in cassatie het nieuwe regime van toepassing zou zijn, een ongewenst gevolg dat door de huidige overgangsbepaling niet wordt uitgesloten. Om nodeloze discussie hierover te voorkomen zou in artikel V na "zijn uitgesproken voor de inwerkingtreding van deze wet" minstgenomen moeten worden toegevoegd "ongeacht wanneer deze veroordeling onherroepelijk wordt". Dit om te voorkomen dat hierover nog nodeloze discussie ontstaat. Daarbij gaat de ACS ervan uit dat aanpassing van de straf in cassatie door de Hoge Raad (bijv. wegens overschrijding van de redelijke termijn) niet zal worden aangemerkt als een veroordeling tot vrijheidsstraf in de zin van de nieuwe wet (vgl. ECLI:NL:HR:2017:1294).

Samenhang met andere wetsvoorstellen

Wij wensen hier te wijzen op ons advies van 17 januari jl. over het voorstel van de SGP tot Wijziging wetboek van strafrecht ivm afschaffing voorwaardelijke invrijheidstelling en aanpassing voorwaardelijke veroordeling. In het onderhavige voorstel wordt niet aangegeven in hoeverre er rekening is gehouden met dit voorstel van de SGP, dat onder andere tot doel had meer eenheid aan te brengen in de verhouding tussen voorwaardelijke straffen en de V.I. Daarbij valt in het bijzonder op dat de soms onlogische gevolgen van de huidige regeling, die (mede) aanleiding vormden voor het eerdergenoemde initiatiefwetsvoorstel van de SGP, niet (kenbaar) onder ogen zijn gezien. Hoewel wij ook tegen dat voorstel diverse bezwaren hadden, achten wij het van belang dat in het onderhavige voorstel minstgenomen aandacht wordt besteed aan de verhouding tussen voorwaardelijke straffen en de V.I.

Administratieve verplichtingen

Naast de administratieve verplichtingen voortvloeiend uit meer detentie en de extra belasting voor het openbaar ministerie, DJI en andere betrokken organisaties, is te verwachten dat de recidivecijfers omhoog gaan. De kosten hiervan voor de samenleving zijn niet in te schatten.

Conclusie

De ACS adviseert het wetsvoorstel in te trekken. Het voorstel is gestoeld op enkele verkeerde basisveronderstellingen. Het wetsvoorstel leidt tot rechtsonzekerheid bij de veroordeelde en een mogelijk groter risico voor de samenleving wanneer meer mensen zonder overgangperiode terugkeren in de samenleving. Er zijn onvoldoende rechtsbeschermende waarborgen en de (organisatorische, praktische en mogelijk ongewenste) gevolgen zijn onvoldoende doordacht.

² Zie voor een vergelijkbare bepaling art. II van de Wet tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met het beperken van de mogelijkheden om een taakstraf op te leggen voor ernstige zeden- en geweldsmisdrijven en bij recidive van misdrijven; Stb. 2012, 1.