

Vergaderjaar 2018–2019

35 122

Wijziging van de Penitentiaire beginselenwet, het Wetboek van Strafrecht en enige andere wetten in verband met de wijziging van de regeling inzake detentiefasering en voorwaardelijke invrijheidstelling (Wet straffen en beschermen)

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 10 oktober 2018 en het nader rapport d.d. 10 januari 2019, aangeboden aan de Koning door de Minister voor Rechtsbescherming. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 22 augustus 2018, no. 2018001454, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie en Veiligheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet 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, met memorie van toelichting.

Met het wetsvoorstel beoogt de regering een einde te maken aan het wettelijk recht op voorwaardelijke invrijheidstelling (VI) na twee derde van de vrijheidsstraf. Het streven is VI voortaan slechts op verzoek na een persoonsgerichte afweging te verlenen en de periode van VI te maximeren op twee jaar. Daarnaast voorziet het voorstel de persoonsgerichte aanpak tijdens detentie van een wettelijke basis en neemt het de bestaande overlap tussen het penitentiair programma en de VI weg.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt naar aanleiding van het wetsvoorstel een aantal opmerkingen. Zij is van oordeel dat het voorstel in verband daarmee nader dient te worden overwogen. De voorgestelde verkorting van de duur van de VI van een derde van de straf tot een periode van maximaal twee jaar doet naar het oordeel van de Afdeling onvoldoende recht aan het belang van een goede re-integratie van langgestraften. Het vergroot het risico aanzienlijk dat juist de zwaarste categorie veroordeelden vrijkomt zonder enige vorm van begeleiding. De Afdeling adviseert het wetsvoorstel op dit punt te heroverwegen.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

Voorts is van belang dat sinds de inwerkingtreding van de Wet langdurig toezicht (Wlt) per 1 januari 2018 de proeftijd tijdens welke toezicht kan worden uitgeoefend na afloop van de VI in sommige gevallen ongelimiteerd kan worden verlengd. Door in het voorstel de duur van de termijn van de VI te maximeren op twee jaar, kan voor langgestraften het zwaartepunt van de re-integratie komen te liggen bij de verlengde proeftijd. De mogelijkheid van ongelimiteerde verlenging staat in dat verband op gespannen voet met de persoonlijke vrijheid van de betrokkenen, zoals neergelegd in het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (IVBPR). De Afdeling adviseert daarom artikel 15c, derde lid, Sr aan te passen.

Ten slotte brengt het voorstel een fundamentele wijziging aan in de betekenis en de werking van de VI. De Afdeling mist een integrale beschouwing van het stelsel van (de tenuitvoerlegging van) de vrijheidsstraf als geheel en de onderlinge verhouding tussen de verschillende modaliteiten en hun doelstellingen.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 22 augustus 2018, nr. 2018001454, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde ontwerp rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 10 oktober 2018, nr. W16.18.0237/II, bied ik U hierbij aan.

De Afdeling advisering van de Raad van State (de afdeling) heeft opmerkingen gemaakt over de voorgestelde verkorting van de duur van de voorwaardelijke invrijheidstelling. In verband daarmee wordt geadviseerd het voorstel op dit punt te heroverwegen. Voorts heeft de afdeling opmerkingen gemaakt over de verlenging van de proeftijd van de voorwaardelijke invrijheidstelling, over het ontbreken van een integrale beschouwing van het stelsel van de tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf als geheel en de onderlinge verhouding tussen de verschillende modaliteiten en hun doelstellingen, over de gegevensuitwisseling tussen de directeur van de penitentiële inrichting en gemeenten en over de wijziging van de Uitvoeringswet Internationaal Strafhof. Op deze opmerkingen zal hieronder worden ingegaan.

1. Achtergrond

Het huidige Wetboek van Strafrecht bepaalt dat van onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen boven twee jaar een derde deel niet ten uitvoer wordt gelegd (artikel 15 lid 2 Sr). De veroordeelde bevindt zich tijdens deze laatste fase van zijn vrijheidsstraf in een proeftijd, waarin hij onder toezicht staat en de gestelde voorwaarden moet naleven. De VI is gericht op gedragsbeïnvloeding van de veroordeelde ten behoeve van een veilige re-integratie in de samenleving en het verminderen van recidive. Uit cijfers van de Dienst Justitiële Inrichtingen blijkt dat onder de huidige regeling 2,5% van de gedetineerden uitstroomt via VI, jaarlijks ongeveer 1000 gedetineerden.

De regeling en de praktijk van de VI zijn geëvalueerd. Het rapport is in mei 2018 verschenen. Hieruit kwam naar voren dat het wettelijk stelsel en de praktijk adequaat zijn ingericht met het oog op de gestelde doelen van re-integratie en speciale preventie. De wet voorziet in de mogelijkheid van een individuele afweging en in de praktijk wordt door de betrokken instanties goed samengewerkt en maatwerk geleverd. Bijzondere voorwaarden worden intensief en gedifferentieerd toegepast. Wel signaleert de evaluatiecommissie enkele knelpunten, met name in de relatie tot andere modaliteiten binnen de vrijheidsstraf. Zo gaat nu aan de VI een penitentiair programma vooraf, dat de veroordeelde met het oog

op zijn re-integratie aanzienlijke vrijheden toekent. De in het penitentiair programma toegekende vrijheden kunnen vervolgens tijdens de VI weer worden ingeperkt. Deze stapeling van vrijheidsregimes is daarmee met het oog op een goede re-integratie, zo blijkt uit de evaluatie, weinig effectief. Daarnaast creëert de situatie dat veroordeelden met een deels voorwaardelijke vrijheidsstraf niet voor VI in aanmerking komen de ongelukkige situatie dat zij in sommige gevallen langer in detentie verblijven dan diegenen die zijn veroordeeld tot een geheel onvoorwaardelijke straf.

2. Integrale beschouwing

In het regeerakkoord van oktober 2017 kondigde het kabinet een wijziging van het stelsel van VI aan. Uit de toelichting van het wetsvoorstel komt naar voren dat de regering VI in zijn huidige vorm te vrijblijvend en vanzelfsprekend vindt, waardoor onbegrip in de maatschappij en bij slachtoffers ontstaat en de geloofwaardige tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen wordt ondergraven. Doelstelling is het stelsel zo aan te passen dat meer recht wordt gedaan aan zowel vergelding als het verminderen van recidive. Hiertoe wordt het wettelijk recht op VI vervangen door de mogelijkheid van VI op verzoek van de gedetineerde en na beoordeling door het OM. De noodzaak van een stelselwijziging wordt door de regering gelegd in het ontbreken van maatschappelijk draagvlak voor het huidige stelsel waardoor de geloofwaardigheid van de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen onder druk staat.

De Afdeling merkt het volgende op. De afgelopen jaren zijn er veel wijzigingen en evaluaties geweest op het terrein van (de tenuitvoerlegging van) vrijheidsstraffen en vrijheidsbeperkende maatregelen. Zowel de VI, de voorwaardelijke veroordeling, de aan beide verbonden proeftijd en detentiefasering en het penitentiair programma zijn op verschillende momenten ingrijpend gewijzigd. Daarbij was meestal sprake van een aanpassing van een van deze modaliteiten, waardoor niet altijd duidelijk was hoe de wijziging zich verhoudt tot de andere modaliteiten van tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf. De verschillende onderdelen zijn evenwel sterk met elkaar verbonden, ook omdat ze elkaar soms chronologisch opvolgen. Een wijziging in het ene onderdeel heeft dan ook direct effect op de werking van een ander onderdeel.

Zoals hierboven weergegeven blijkt uit de recente evaluatie dat het huidige stelsel beantwoordt aan zijn wettelijke doelen. De Afdeling heeft evenwel begrip voor de omvorming van een bij wet gegeven automatisch recht op VI naar een VI op verzoek door het OM, in het licht van de concrete omstandigheden. Dat sluit aan bij de reeds ingezette persoonsgerichte aanpak, waarbij meer nadruk ligt op de eigen verantwoordelijkheid van de gedetineerde en zijn gedrag. Wel plaatst de Afdeling kritische kanttekeningen bij de vormgeving van het nieuwe stelsel inzake VI (zie paragraaf 3 en 4). De Afdeling mist in de toelichting daarnaast een integrale beschouwing van het stelsel als geheel en de verhouding tussen de verschillende modaliteiten en hun doelstellingen. Zo wordt op de relatie tot de voorwaardelijke veroordeling niet ingegaan, terwijl de nieuwe verhouding van VI tot het penitentiair programma, de (verlengde) proeftijd en het toezicht nieuwe vragen oproept (zie hierna).

De Afdeling adviseert in de toelichting een integrale beschouwing te geven van het stelsel als geheel en daarbij aandacht te besteden aan de vraag hoe de voorgestelde wijziging in het stelsel past.

1/2. Achtergrond/Integrale beschouwing

Naar aanleiding van het advies van de afdeling is in paragraaf 7 van de memorie van toelichting meer aandacht besteed aan de wijze waarop het re-integratieverlof wordt vormgegeven en de geleidelijke opbouw die daarin is aangebracht. Aan paragraaf 8 – waarin wordt ingegaan op de verhouding tussen het penitentiair programma en de v.i. – is een passage toegevoegd over de wijze waarop bij v.i.-waardige straffen in plaats van door een penitentiair programma, door middel van het re-integratieverlof kan worden voorzien in de stapsgewijze voorbereiding op de (voorwaardelijke) invrijheidstelling. Daarnaast is, overeenkomstig het advies een paragraaf 11 in de memorie van toelichting ingevoegd, waarin een beschouwing wordt gegeven op de verhouding tussen de verschillende voorwaardelijke modaliteiten, in het bijzonder de verhouding tussen de v.i. en de gedeeltelijk voorwaardelijke straf.

3. Gemaximeerde termijn

De regering stelt voor de duur van de VI in te korten van een derde van de straf tot een periode van maximaal twee jaar. Op deze wijze wenst de regering te komen tot een geloofwaardiger verhouding tussen de opgelegde straf en de daadwerkelijk ten uitvoer gelegde straf.

De Afdeling merkt op dat dit voorstel vooral consequenties heeft voor personen die zijn veroordeeld tot een vrijheidsstraf van langer dan zes jaar. Het gaat hierbij om zo'n 100 veroordeelden per jaar. Voor deze langgestraften wordt de duur van de VI aanzienlijk verkort. De ons omringende landen kennen een dergelijke korte termijn niet. Zij hebben, anders dan hetgeen de regering nu voorstelt, een stelsel waarin voorwaardelijke invrijheidstelling kan plaatsvinden nadat een bepaald percentage van de vrijheidsstraf is uitgezeten.

De toelichting geeft geen nadere motivering voor de gekozen maximale periode van twee jaar in relatie tot de centrale doelstelling van de VI, te weten de veilige terugkeer van langgestraften in de samenleving. Het merendeel van de geconsulteerde betrokken instanties wijst erop dat voor langgestraften de maximale VI termijn van twee jaar te kort is voor een zorgvuldige en verantwoorde terugkeer in de samenleving. De korte VI termijn creëert daarbij een situatie waarin het voor langgestraften onaantrekkelijk kan worden een verzoek tot VI in te dienen. Niet alleen is de VI slechts van korte duur, maar ook kan aan de VI een verlengde proeftijd worden verbonden. Deze proeftijd loopt door na afloop van de periode van de opgelegde vrijheidsstraf, in sommige gevallen zelfs ongelimiteerd. Met dit perspectief moet de kans aanzienlijk worden geacht dat de gedetineerde een verzoek tot VI achterwege laat. Als langgestraften echter geen verzoek indienen tot VI, keren zij onbegeleid terug in de samenleving. De (verlengde) proeftijd en het toezicht zijn immers gekoppeld aan de VI. Vrijwel alle geconsulteerde betrokken instanties waarschuwen hiervoor. De reactie van de regering hierop acht de Afdeling ontoereikend.

Van belang acht de Afdeling voorts dat de regering het penitentiair programma wil afschaffen voor veroordeelden die in aanmerking komen voor VI. Dit is een oplossing voor het in de evaluatie geconstateerde probleem dat de in het penitentiair programma toegekende vrijheden tijdens de VI weer worden ingeperkt. Voorafgaande aan VI blijven echter na afschaffing van het penitentiair programma beperkte mogelijkheden van re-integratieverlof over. De toelichting benadrukt dat tijdens detentie, dus voorafgaand aan VI, de fysieke vrijheidsbenaming centraal staat. Het is aan de directeur van de Penitentiaire Inrichting om bij verlof een

risico-afweging te maken, wat bij de categorie langgestraften een zware verantwoordelijkheid is. Afschaffing van het penitentiair programma, de beperkte mogelijkheden voor re-integratieverlof voorafgaande aan VI, in combinatie met de korte VI termijn, beperken de re-integratiemogelijkheden aanzienlijk. Daardoor wordt het reële risico vergroot dat voor langgestraften de overgang van detentie naar VI abrupt wordt.

Het voorstel doet aldus met de maximum VI termijn van twee jaar onvoldoende recht aan het belang van een goede re-integratie van langgestraften. Het ondergraaft zijn eigen doel door het risico aanzienlijk te vergroten dat juist de zwaarste categorie veroordeelden vrijkomt zonder betekenisvolle begeleiding.

De Afdeling adviseert het voorstel op dit punt te heroverwegen.

3. Gemaximeerde termijn

Een goed voorbereide, geleidelijke en begeleide terugkeer in de samenleving draagt onmiskenbaar bij aan recidivevermindering. Voor het realiseren van dit doel zijn de huidige soms zeer lange v.i.-periodes – oplopend tot wel tien jaar – naar het oordeel van de regering niet nodig. Een periode van maximaal twee jaar zal over het algemeen voldoende zijn om gedetineerden – volgend op de op gedragsverandering en re-integratie gerichte activiteiten gedurende detentie – buiten de inrichting verder te begeleiden en onder toezicht te laten oefenen met herkregen vrijheden. Deze termijn sluit aan bij de gemiddelde duur van de proeftijd van anderhalf tot twee jaar, zoals deze blijkt uit het onderzoek van de Erasmus Universiteit Rotterdam. Uit dat onderzoek blijkt dat het aantal dagen van de v.i.-proeftijd bij bijzondere voorwaarden vanaf de datum waarop de veroordeelde voorwaardelijk in vrijheid is gesteld tot de datum waarop de proeftijd van de v.i. is afgelopen, over de onderzochte jaren varieert tussen 501 en 691 dagen (grootweg anderhalf tot twee jaar). Bovendien is het zo dat in de praktijk de intensiteit van het reclasserings-toezicht over het algemeen afneemt tijdens de proeftijd, zeker bij de langdurige toezichtperiodes. Dit zie ik als een duidelijke aanwijzing dat een langere proeftijd en een langere v.i.-periode veelal niet nodig zijn. Daarbij komt dat de voorbereiding op de terugkeer in de samenleving niet alleen via de v.i. wordt bereikt. Al vanaf het begin van de detentieperiode wordt met de gedetineerde gewerkt aan gedragsverandering en re-integratie en wordt toegewerkt naar een delictvrij, maatschappelijk acceptabel bestaan na detentie. Met de in dit wetsvoorstel opgenomen voorstellen, waaronder de wettelijke regeling van het detentie- en re-integratieplan, wordt dit benadrukt en beter ingebed in de penitentiaire praktijk. De reclassering heeft hierin een belangrijke rol en wordt daarom steviger gepositioneerd binnen het gevangeniswezen. Door uitbreiding van de fysieke aanwezigheid van reclasseringswerkers in de inrichting kunnen in samenwerking met de casemanagers van DJI kansen voor re-integratie vroegtijdig in beeld worden gebracht en krijgen re-integratieplannen beter en sneller vorm. Ook kunnen hierdoor gedragsinterventies en doorgeleidingen naar zorg beter worden benut en kan de expertise van de reclassering worden gebruikt bij het in kaart brengen van (recidive)risico's van een gedetineerde. Vooruitlopend op de v.i. kan via de toekenning van verlof worden zorggedragen voor een geleidelijke en gecontroleerde overgang van de gedetineerde naar de vrije samenleving. Voorgenomen is om het verlof hiervoor beter in te zetten, door dit verlof, anders dan in de huidige situatie, (meer) in het teken van specifieke re-integratiedoelen te plaatsen. Naar aanleiding van het advies van de afdeling is de nadere vormgeving van de in de memorie van toelichting beschreven verlofmodaliteiten nog eens zorgvuldig bezien, zodat zij optimaal kunnen bijdragen aan de

voorbereiding van de gedetineerde op zijn terugkeer in de samenleving. Dit heeft geresulteerd in verlofmogelijkheden en -termijnen die voldoende ruimte bieden om gedetineerden geleidelijk toe te laten groeien naar hun terugkeer in de samenleving en voor maatwerk. De gedetineerde kan eerst in aanmerking komen voor kortdurend verlof, bijvoorbeeld om een sollicitatiegesprek te voeren bij een externe werkgever. Vervolgens kan de gedetineerde in aanmerking komen langdurend re-integratieverlof. Bij langdurend verlof kan de gedetineerde enkele dagen achter elkaar buiten de inrichting verblijven, bijvoorbeeld om deel te nemen aan de erkende gedragsinterventie «Betere Start» waarbij moeders in staat worden gesteld te oefenen met het in gezinsverband wonen met hun kinderen, het gericht bezoeken van familie om te werken aan een stabiel gezinscontact of het weer opnieuw invulling leren geven aan een opvoedingsrol binnen het gezin, of deelname aan een traject van meerdere dagen per week dat door (hulp)organisaties, zoals de reclassering, wordt aangeboden. Daarbij is sprake van een geleidelijke opbouw: aanvankelijk mag de gedetineerde bijvoorbeeld een keer één nacht buiten de inrichting verblijven, later twee, etc. (tot maximaal acht nachten per keer). In de laatste fase kan de gedetineerde in aanvulling daarop of in plaats daarvan ook in aanmerking komen voor verlof voor extramurale arbeid. Bij verlof voor extramurale arbeid verblijft de gedetineerde 's nachts in de inrichting en werkt hij overdag buiten de inrichting bij een externe werkgever of volgt hij een opleiding. Met de verlofmogelijkheden en – termijnen ontstaat een methodiek die DJI, in samenwerking met zijn partners, waaronder de reclassering, in staat stelt om aan een persoonsgerichte terugkeer te werken. Om naast de re-integratie van de gedetineerde recht te kunnen doen aan de kern van de vrijheidsstraf – de fysieke vrijheidsbeneming – en gelet op het gegeven dat de re-integratiedoelstelling dominant wordt richting het einde van de detentieperiode, wordt de periode waarover re-integratieverlof kan worden toegekend wel begrensd. De maximumduur is afhankelijk van het type re-integratieverlof en de duur van de opgelegde straf. Het langdurend re-integratieverlof kan niet eerder worden toegekend dan nadat de gedetineerde de helft van zijn straf heeft uitgezeten. Bij langere straffen is deze termijn ook nog in tijd gemaximeerd. Bij langdurend verlof gaat het om een termijn van maximaal twaalf maanden (straf van 6 jaar) tot 36 maanden (straf van 30 jaar) voorafgaand aan de fictieve v.i.-datum. Het verlof voor extramurale arbeid kan nooit eerder worden toegekend dan het moment dat er nog een zesde deel van de opgelegde vrijheidsstraf voorafgaand aan de fictieve PP- of fictieve v.i.-datum² resteert, met een maximum van twaalf maanden voorafgaand aan die datum. Aldus wordt geborgd dat de gedetineerde, binnen een passend tijdpad, op een doelgerichte en – voor hem of haar, maar ook voor de samenleving – veilige manier kan werken aan zijn terugkeer.

Daarbij komt dat ook na afloop van de v.i. in het kader van de nazorg nog ruimte is voor ondersteuning en begeleiding van gedetineerden die dat nodig hebben. Met dit wetsvoorstel wordt een aanvullende basis gelegd voor samenwerking met belangrijke ketenpartners, in het bijzonder de gemeente, ten behoeve van de nazorg. Al met al is zo sprake van een evenwichtige regeling, waarin recht wordt gedaan aan het karakter van de vrijheidsstraf, terwijl er tegelijkertijd voldoende ruimte is om een gedetineerde voor te bereiden en te begeleiden bij zijn terugkeer in de samenleving.

Overigens lijkt de afdeling in haar advies te veronderstellen dat in het nieuwe systeem v.i. alleen kan worden verleend op verzoek van de gedetineerde. Dat is niet het geval. Het klopt dat met het wetsvoorstel een

² De datum waarop de gedetineerde voor het eerst in aanmerking komt voor een penitentiaal programma of de v.i.

systeem wordt voorgesteld waarin voorwaardelijke invrijheidstelling niet meer van rechtswege wordt verleend. Het is evenwel het openbaar ministerie dat op basis van een individuele beoordeling beslist of de desbetreffende gedetineerde op een bepaald moment voorwaardelijk in vrijheid kan en mag worden gesteld en onder welke voorwaarden. Aan deze beoordeling en beslissing hoeft geen verzoek van de gedetineerde vooraf te gaan.

De afdeling stelt dat met de verkorte v.i.-periode, in combinatie met de al bestaande mogelijkheid van verlenging van de daaraan verbonden proeftijd de kans bestaat dat – met name binnen de groep langgestraften – gedetineerden ervoor zullen kiezen om af te zien van de voorwaardelijke invrijheidstelling. In algemene zin lijkt de vraag gerechtvaardigd of veel gedetineerden hiervoor bewust zullen kiezen en ook daadwerkelijk tot het einde van hun straf bij deze keuze blijven. Niet alleen zou dat twee jaar langer verblijf in de gevangenis betekenen – en twee jaar vrijheidsbeneming is allerm minst een verwaarloosbare periode – het kan ook verstrekende gevolgen hebben voor de toekenning van externe vrijheden vanuit detentie. Hier komt bij dat de verlenging van de v.i.-proeftijd geenszins een zekerheid is. Hierover moet afzonderlijk worden beslist door de rechter op vordering van het OM. De verlenging van de proeftijd is daarmee een mogelijkheid, maar – zo blijkt ook uit de tot op heden door de rechter toegekende en afgewezen OM-vorderingen die strekken tot proeftijdverlenging – zeker geen automatisme. Ik vind het niet waarschijnlijk dat veel gedetineerden zullen kiezen voor een verblijf van twee jaar in de gevangenis zonder de mogelijkheden van verruimde verlofmogelijkheden, enkel vanwege het risico dat de proeftijd mogelijk wordt verlengd. Daarbij komt dat ten aanzien van de meeste gedetineerden geldt dat de proeftijd slechts één keer kan worden verlengd. Alleen bij ernstige gewelds- en zedenmisdrijven bestaat de mogelijkheid de proeftijd vaker te verlengen. Mij is in de huidige praktijk slechts één geval bekend waarin een gedetineerde naar eigen zeggen niet met v.i. is gegaan, maar de gehele gevangenisstraf heeft uitgezeten gelet op de kans dat de proeftijd kan worden verlengd. De v.i. van deze gedetineerde was al meerdere malen uitgesteld, waardoor het strafresistant beperkt was. Op het laatste moment heeft de gedetineerde zich niet bereid verklaard zich aan de aan de v.i. te verbinden voorwaarden te houden, waarop het OM een vordering tot herroeping van de v.i. heeft ingediend, welke door de rechter is toegewezen. Weliswaar zijn er meer gedetineerden die vooraf kenbaar maken te overwegen niet met v.i. te gaan, maar gebleken is dat deze gedetineerden naarmate de v.i.-datum dichterbij komt, toch besluiten zich bereid te verklaren tot naleving van de gestelde voorwaarden en met v.i. gaan. Hierbij speelt het contact dat de reclassering voorafgaand aan de v.i. gedurende de gehele detentie met de gedetineerde heeft een belangrijke rol.

Concluderend kan ik stellen dat ik er overtuigd van ben dat met het nieuwe systeem van detentiefasering – inclusief de re-integratiemogelijkheden in detentie en het re-integratieverlof – en voorwaardelijke invrijheidstelling recht wordt gedaan aan de re-integratie van gedetineerden. Langgestraften kunnen met de mogelijkheden tot re-integratie in detentie, de verlofmogelijkheden voorafgaand aan de v.i., de voorbereiding in detentie van de nazorg door de gemeente en de versterkte rol van de reclassering daarbij, bij een gemaximeerde v.i.-termijn van twee jaar optimaal worden voorbereid op hun terugkeer naar de samenleving.

4. Verlengde proeftijd en langdurig toezicht

Het gedeelte van de vrijheidsstraf dat de veroordeelde voorwaardelijk in vrijheid kan doorbrengen gaat gepaard met een proeftijd en toezicht op de naleving van de gestelde voorwaarden. Als de veroordeelde tijdens de proeftijd de gestelde algemene of bijzondere voorwaarden niet naleeft, kan het resterende deel van de vrijheidsstraf alsnog worden tenuitvoergelegd. De proeftijd en het toezicht zorgen ervoor dat de VI gecontroleerd plaatsvindt en zijn daarmee belangrijke elementen in het stelsel.

De gemaximeerde termijn van VI heeft vooral voor langgestraften het gevolg dat er binnen de VI periode minder tijd is voor re-integratie. Hierdoor is het waarschijnlijk dat in de praktijk het zwaartepunt van de re-integratie verschuift van de VI-periode naar de verlengde proeftijd, waarbinnen de betrokkene onder langdurig toezicht kan komen te staan.

Voorheen stond de periode van de proeftijd en het toezicht bij de VI gelijk aan de duur van de resterende vrijheidsstraf. Sinds 1 januari 2018 is het mogelijk dat de rechter na afloop van de vrijheidsstraf de proeftijd met twee jaar verlengt. Artikel 15c, derde lid, Sr geeft de rechter bovendien de bevoegdheid bij zeden- en zware geweldsdelinquenten de proeftijd iedere twee jaar opnieuw te verlengen. Deze mogelijkheid van een verlengde proeftijd en daaraan gekoppeld langdurig toezicht bij VI werd onderdeel van de Wlt na een amendement van de Tweede Kamer en heeft tot doelstelling de samenleving te beschermen tegen veroordeelden van wie na afloop van de vrijheidsstraf nog steeds een ernstig gevaar uitgaat.

De Afdeling wijst erop dat het regime van de verlengde proeftijd en langdurig toezicht een inmenging vormt op het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer, de vrijheid van beweging en in meer algemene zin het recht op persoonlijke vrijheid, zoals neergelegd in het EVRM en het IVBPR. De veroordeelde dient zich, hoewel de periode van zijn vrijheidsstraf ten einde is, te houden aan de voorwaarden die hem zijn opgelegd. Dit kan bijvoorbeeld gaan om een gebiedsverbod, een meldplicht of om een opname van de veroordeelde in een zorginstelling. De inmenging in rechten zoals door de Grondwet en verdragen gewaarborgd, die deze maatregelen met zich brengen, moet noodzakelijk zijn en voldoen aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit.

Zoals hiervoor opgemerkt zal als gevolg van de voorgestelde verkorting van de VI tot maximaal twee jaar het zwaartepunt van de re-integratie waarschijnlijk verschuiven van de VI-periode naar de verlengde proeftijd. In dat kader wijst de Afdeling er op dat hoe langer de proeftijd (voort)duurt, des te losser de relatie wordt tussen de schending van de voorwaarden die kan leiden tot de tenuitvoerlegging van het VI-deel en het oorspronkelijke delict. In die relatie ligt echter wel de juridische grond waarop de proeftijd en dus de mogelijke tenuitvoerlegging is gebaseerd. De eisen van proportionaliteit brengen met zich dat de inbreuk die door het opleggen van bijzondere voorwaarden en het toezicht worden gemaakt op iemands persoonlijke levenssfeer, bewegingsvrijheid en persoonlijke vrijheid moeten voortvloeien uit de ernst van het gepleegde strafbare feit en de duur van de opgelegde vrijheidsstraf. Na verloop van tijd staat de duur van de proeftijd niet meer in verhouding tot de ernst van het gepleegde delict en de opgelegde vrijheidsstraf. Deze band verwatert geleidelijk en daarmee is de inbreuk die op iemands persoonlijke levenssfeer, bewegingsvrijheid en persoonlijke vrijheid wordt gemaakt op enig moment niet meer proportioneel. Dit betekent dat de mogelijkheid om de proeftijd zonder wettelijke limiet te verlengen op grond van artikel 15c, derde lid, Sr daarmee op gespannen voet staat met artikel 8 EVRM en artikel 2, vierde Protocol bij het EVRM. Naar het oordeel van de Afdeling is

het aan de wetgever de maximale duur van de verlengde toezicht-periode te bepalen en moet dit niet per geval afhangen van het oordeel van de rechter.

De Afdeling adviseert artikel 15c, derde lid, Sr te voorzien van een wettelijke tijdslimiet.

4. Verlengde proeftijd en langdurig toezicht

Vooropgesteld zij dat met onderhavig wetsvoorstel geen wijziging wordt aangebracht in artikel 15c, derde lid, Sr, op grond waarvan de proeftijd bij de voorwaardelijke invrijheidstelling door de rechter kan worden verlengd. Zoals hierboven reeds onderbouwd in reactie op de opmerking van de afdeling dat een v.i.-periode van twee jaar te kort zou zijn, ben ik van oordeel dat een v.i.-periode van maximaal twee jaar in het algemeen lang genoeg zal zijn voor de – in detentie reeds ingezette – re-integratie van veroordeelden en recidivevermindering. Verlenging van de proeftijd zal dan ook, evenals in de huidige praktijk, alleen in uitzonderingsgevallen aan de orde zijn. Uit de eerste ervaringen met de toepassing van artikel 15c, derde lid, Sr blijkt dat rechters kritisch toetsen en dat terughoudend wordt omgegaan met de verlenging van de proeftijd. De mogelijkheid wordt voornamelijk ingezet om al gestarte gedragsinterventies af te ronden. Ik verwacht dan ook niet dat het zwaartepunt van de re-integratie zal verschuiven van de voorwaardelijke invrijheidstelling naar de verlengde proeftijd. Om die reden zie ik ook geen aanleiding om met onderhavig wetsvoorstel een wijziging aan te brengen in het recent tot stand gekomen artikel 15c, derde lid, Sr.

Naar aanleiding van de opmerking van de afdeling dat de mogelijkheid om de proeftijd ongemaximeerd te verlengen op gespannen voet zou staan met artikel 8 Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en artikel 2, Vierde Protocol bij het EVRM, merk ik in aanvulling daarop nog het volgende op.

De (verlengde) proeftijd bij de voorwaardelijke invrijheidstelling, met de daaraan verbonden algemene en bijzondere voorwaarden, kan een beperking inhouden van de in de Grondwet of internationale mensenrechtenverdragen neergelegde rechten. Daarbij speelt in de Nederlandse rechtspraak met name het EVRM een belangrijke rol. Afhankelijk van de bij de voorwaardelijke invrijheidstelling gestelde voorwaarde(n) kunnen deze raken aan het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer of de woning (artikel 8 EVRM, zie tevens artikel 10 van de Grondwet en artikel 17 van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (IVBPR)), het recht op bewegings- en vestigingsvrijheid (artikel 2, eerste lid, van het Vierde Protocol bij het EVRM, zie tevens artikel 12, eerste lid, IVBPR) of het recht om het eigen land te verlaten (artikel 2, tweede lid, van het Vierde Protocol bij het EVRM, zie tevens artikel 12, tweede lid, van het IVBPR). Kern van het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer is dat het personen beschermt tegen willekeurige inmengingen in hun privéleven. Aan het begrip «privéleven» komt daarbij een zeer ruime betekenis toe, die onder meer het recht op fysieke en geestelijke integriteit van het lichaam, het recht op persoonlijke ontwikkeling en het recht om contacten met anderen te onderhouden omvat. Onder bewegingsvrijheid als bedoeld in artikel 2 van het Vierde Protocol bij het EVRM wordt kort gezegd verstaan het recht om zich zonder inmenging van de overheid vrijelijk te verplaatsen en vrijelijk zijn verblijfplaats te kiezen. Beperking van dit recht kan worden aangeduid als vrijheidsbeperking.

Voor wat betreft het recht op bescherming van het privéleven en van het recht op bewegingsvrijheid geldt dat deze rechten niet absoluut zijn. Artikel 8 EVRM en artikel 2 van het Vierde Protocol bij het EVRM staan beperkingen op deze rechten toe, wanneer aan de in deze artikelen genoemde criteria wordt voldaan. Dat is het geval wanneer de inmenging op het recht bij wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van een of meerdere in die artikelen geformuleerde gerechtvaardigde doelen. De eis dat de inmenging «bij wet is voorzien» houdt niet alleen in dat sprake is van een wettelijke basis, maar ook dat die basis voor de burger voldoende toegankelijk is en de regeling voldoende voorzienbaar. De regeling dient bovendien afdoende waarborgen te bevatten teneinde willekeur en misbruik van de inperkende bevoegdheid te voorkomen. Een inmenging is noodzakelijk, wanneer sprake is van een dringende maatschappelijke behoefte («pressing social need») daartoe. Daarnaast dient te zijn voldaan aan de voorwaarden van proportionaliteit (er dient een redelijke verhouding te bestaan tussen de ernst van de inmenging en de zwaarte van het belang dat daarmee wordt gediend) en subsidiariteit (het doel kan niet met een lichter, voor betrokkene minder ingrijpend, middel worden bereikt). Staten hebben hierbij een eigen beoordelingsruimte die, afhankelijk van het onderwerp dat het betreft, ruimer dan wel minder ruim is. Toetsing aan deze criteria levert het onderstaande op.

De inmenging die de (verlengde) proeftijd, met de bijbehorende voorwaarden, bij de voorwaardelijke invrijheidstelling vormt, berust op een formeelwettelijke basis. Wat betreft de eisen van toegankelijkheid en voorzienbaarheid van de wettelijke basis geldt dat het onderhavige wetsvoorstel en de daarop betrekking hebbende stukken behoorlijk bekend worden gemaakt en voorzien zijn van een deugdelijke en kenbare motivering. Hetzelfde geldt voor de Wet langdurig toezicht, waarvan de mogelijkheid om de proeftijd bij de voorwaardelijke invrijheidstelling te verlengen (artikel 15c, derde lid, Sr) deel uitmaakt. Ook maakt de wettelijke regeling van de voorwaardelijke invrijheidstelling in algemene zin duidelijk welke voorwaarden aan de proeftijd kunnen worden verbonden en maakt artikel 15c, derde lid, Sr duidelijk in welke gevallen de proeftijd kan worden verlengd en met welke periode.

De (verlengde) proeftijd bij de voorwaardelijke invrijheidstelling dient meerdere in de artikelen 8 EVRM en 2 van het Vierde Protocol bij het EVRM opgesomde legitieme doelen, te weten het voorkomen van strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden en de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen, te weten van (toekomstige) slachtoffers. Ook aan deze voorwaarde is daarmee voldaan.

Voor wat betreft de eis dat de beperking noodzakelijk is in een democratische samenleving geldt dat de noodzaak om veroordeelden na een (langdurige) gevangenisstraf goed te laten re-integreren, zodat zij veilig kunnen terugkeren in de samenleving en recidive zoveel mogelijk wordt voorkomen, kan worden aangemerkt als een dringende maatschappelijke behoefte. Dat geldt des te meer wanneer er gerede aanwijzingen zijn dat het recidiverisico dat na de beëindiging van de gevangenisstraf van de betrokkene uitgaat hoger is dan maatschappelijk aanvaardbaar wordt geacht.

De noodzaak om recidive van ernstige delicten tegen te gaan dient ook te worden gezien in het licht van de uit de artikelen 2, 3 en 8 van het EVRM voor de Staat voortvloeiende positieve verplichtingen om (preventieve) maatregelen te treffen teneinde het in die artikelen gegarandeerde recht op leven, het verbod van een onmenselijke behandeling en het recht op bescherming van het privéleven, met inbegrip van de lichamelijke en

geestelijke integriteit van (toekomstige) slachtoffers zo effectief mogelijk te beschermen. Bij het treffen van (preventieve) maatregelen is de Staat vaak gehouden een redelijke belangenafweging («fair balance») te maken tussen mogelijk conflicterende belangen van verschillende individuen, in dit geval tussen de belangen van (toekomstige) slachtoffers tegenover die van de veroordeelde (onder meer EHRM 15 mei 2012, Colon tegen Nederland, appl. No. 49458/06).

In relatie tot de subsidiariteit en de proportionaliteit van de (verlengde) proeftijd bij de voorwaardelijke invrijheidstelling kan voorts op verschillende aspecten worden gewezen. Allereerst is van belang dat de aan de proeftijd te verbinden bijzondere voorwaarden per individueel geval worden vastgesteld; alleen de voorwaarden die in het desbetreffende geval noodzakelijk worden geacht met het oog op de re-integratie van de veroordeelde en het voorkomen van recidive, worden opgelegd.

Het verlengen van de proeftijd bij de voorwaardelijke invrijheidstelling op grond van artikel 15c, derde lid, Wetboek van Strafrecht maakt het mogelijk dat het toezicht op en de begeleiding van de veroordeelde langer voortduren, wanneer dit noodzakelijk is gelet op de re-integratie van de veroordeelde en het voorkomen van recidive. De rechter beslist hierover. Er vindt dus een periodieke rechterlijke toets plaats met betrekkelijk korte tussenpozen van ten hoogste twee jaar. De hoofdregel is dat één keer kan worden verlengd met ten hoogste twee jaar. Daarop bestaat een uitzondering ten aanzien van twee specifieke categorieën veroordeelden (zeden- en zware geweldsdelicten) en alleen op twee gronden: indien er ernstig rekening mee moet worden gehouden dat betrokkene wederom een misdrijf zal begaan dat gericht is tegen of gevaar veroorzaakt voor de onaantastbaarheid van het lichaam van een of meer personen of indien dit ter voorkoming van ernstig belastend gedrag jegens slachtoffers of getuigen noodzakelijk is. Hierbij zij opgemerkt dat aan de eerste verlengingsgrond alleen zal zijn voldaan wanneer van de desbetreffende zeden- of zware geweldsdelinquent een actueel risico op recidive uitgaat, waarbij dat recidiverisico betrekking heeft op een misdrijf dat gericht is tegen of gevaar veroorzaakt voor de onaantastbaarheid van het lichaam van een of meer personen. Of een actueel recidiverisico aanwezig is, zal blijken uit een recent opgemaakt, gemotiveerd reclasseringsadvies, dat een risicotaxatie omvat.

In het kader van de beoordeling van een verlengingsverzoek van de proeftijd betreft de rechter alle relevante individuele feiten en omstandigheden, waaronder de belangen van zowel de veroordeelde als van het slachtoffer, maar ook de ernst van het strafbare feit en (de duur van) de opgelegde straf. Door deze periodieke rechterlijke toets is verzekerd dat de proeftijd niet langer voortduurt of voor betrokkene niet meer belastend is dan nodig is en daarmee dat deze ook in het individuele geval voldoet aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit.

Zoals hiervoor al aan de orde kwam, blijken rechters in de praktijk kritisch te toetsen. Niet zelden wordt een verzoek om verlenging afgewezen, om de reden dat niet voldoende is aangetoond dat het noodzakelijk is om de betrokkene langer te begeleiden of dat het recidiverisico onvoldoende is onderbouwd.³ Wanneer een verzoek tot verlenging wordt toegewezen, wordt door de rechter in veel gevallen heel nauwkeurig bepaald voor welke periode deze verlenging noodzakelijk is. Gaat het bijvoorbeeld om het afmaken van een reeds gestart behandeltraject – in welk geval het overigens niet uitzonderlijk is dat de veroordeelde instemt met het advies

³ Zie bijvoorbeeld rechtbank Rotterdam 15 maart 2018, VI-zaaknummer 99/000038-23.

van de reclassering om een behandeling af te maken⁴ – dan zal de periode waarmee de proeftijd wordt verlengd aansluiten bij de periode die voor het afronden van dit traject nog nodig is. De proeftijd wordt dus niet standaard direct met twee jaar verlengd. Dit komt tegemoet aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit.

De conclusie is dan ook dat de (verlengde) proeftijd bij de voorwaardelijke invrijheidstelling weliswaar een inperking van de rechten van de betrokkene kan inhouden, maar dat deze inperking gerechtvaardigd is.

5. Gegevensuitwisseling

Het wetsvoorstel creëert een wettelijke grondslag voor de uitwisseling van gegevens door de directeur van de Penitentiaire Inrichting met gemeenten. Deze uitwisseling ziet op de uitwerking van het detentie- en re-integratieplan van een veroordeelde (nieuw artikel 18a, vierde lid, Penitentiaire Beginselenwet). Deze uitwisseling tussen het gevangeniswezen en de gemeente vindt ook thans al plaats. Zij is gericht op de nazorg op de vijf basisvoorwaarden voor een succesvolle re-integratie – werk en inkomen, identiteitsbewijs, zorg, schuldhelpverlening en onderdak. Het gaat hierbij dus niet om het handhaven van de openbare orde. Daarvoor is er een andere gegevensuitwisseling tussen Justitie en de burgemeester.

Het voorstelde artikel 18a, zesde lid, van de Penitentiaire Beginselenwet stelt dat bij of krachtens amvb regels kunnen worden gesteld over deze gegevensuitwisseling. Waar het gaat om de verwerking van persoonsgegevens dient de delegatie van regelgevende bevoegdheid zo concreet en nauwkeurig mogelijk begrensd te zijn. De delegatiebepaling van artikel 18a, zesde lid, is zeer ruim en voldoet daarmee niet aan dit uitgangspunt. Ook wordt niet toegelicht waarom gekozen wordt voor de mogelijkheid van delegatie naar ministeriële regeling. De Afdeling wijst erop dat delegatie aan de Minister van regelgevende bevoegdheid moet worden beperkt tot voorschriften van administratieve aard, uitwerking van de details van een regeling, voorschriften die dikwijls wijziging behoeven en voorschriften waarvan te voorzien is dat zij mogelijk met grote spoed moeten worden vastgesteld.

De Afdeling adviseert de genoemde bevoegdheid in artikel 18a, zesde lid, nauwkeuriger te omschrijven en de gekozen mogelijkheid van delegatie naar ministeriële regeling nader te motiveren dan wel te schrappen.

5. Gegevensuitwisseling

Overeenkomstig het advies is de grondslag voor het stellen van nadere regeling over gegevensuitwisseling in artikel 18a, zesde lid, nauwkeuriger omschreven en is de mogelijkheid tot delegatie van het stellen van regels over de gegevensuitwisseling naar een ministeriële regeling komen te vervallen.

6. Aanpassing Rijkswet

Het wetsvoorstel beoogt in de Uitvoeringswet Internationaal Strafhof een technische wijziging door te voeren. De Afdeling wijst er op dat de Uitvoeringswet Internationaal Strafhof een Rijkswet is. Het is niet toegestaan een hogere regeling te wijzigen in een lagere regeling.

⁴ Zie bijvoorbeeld rechtbank Overijssel 6 februari 2018, VI-zaaknummer 99/000113-42 en rechtbank Overijssel 23 maart 2018, VI-zaaknummer 99/000458-21.

De Afdeling adviseert de wijziging van de Uitvoeringswet Internationaal Strafhof uit dit wetsvoorstel te schrappen en daartoe een separaat voorstel in te dienen tot wijziging bij Rijkswet.

6. Aanpassing Rijkswet

Overeenkomstig het advies is de wijziging van de Uitvoeringswet Internationaal Strafhof – een rijkswet – uit dit wetsvoorstel gehaald. De wijziging zal worden ondergebracht in een verzamelrijkswet.

Van de gelegenheid is gebruikgemaakt om te voorzien in een overgangsperiode voor het penitentiair programma van drie jaar (zie artikel IV, tweede lid). De reden hiervoor is dat een kortere overgangsperiode zou betekenen dat direct na inwerkingtreding van de nieuwe wet aanzienlijke detentiecapaciteit gereed zou moeten worden gemaakt voor gedetineerden die onder de huidige wetgeving nog zouden deelnemen aan een penitentiair programma. Dit brengt veel capacitaire, personele en financiële complicaties met zich, waardoor een geleidelijke overgang vanuit uitvoeringsoverwegingen noodzakelijk is. De financiële paragraaf is naar aanleiding hiervan ook aangepast.

Ook is een dubbeling met wijzigingen in artikel 15a Sr die zijn aangebracht met de Verzamelwet Justitie en Veiligheid 2018 (Stb. 2018, 228) gecorrigeerd en is een wetgevingstechnische correctie in de wijziging van artikel 15b Sr aangebracht. Voorts is een citeertitel toegevoegd.

Ten aanzien van een aantal punten was in de versie van de memorie van toelichting zoals die aan de afdeling is gezonden aangegeven dat die onderdelen nog nader zouden worden uitgewerkt. Het ging om de wijze waarop slachtoffers zich kunnen uitlaten over de bijzondere voorwaarden die bij de toekenning van re-integratieverlof, penitentiair programma of v.i. moeten worden opgelegd en de vormgeving van het adviescollege bij het OM. Inmiddels zijn deze onderwerpen verder uitgewerkt. Passages daarover zijn toegevoegd aan de memorie van toelichting (zie paragraaf 4 en paragraaf 9.4).

Eveneens was in de memorie van toelichting, zoals die aan de afdeling was toegezonden, aangegeven dat het punt van de concentratie van de rechtspraak over de v.i. zou worden gezien. Van concentratie zal worden afgezien. In de memorie van toelichting is een passage opgenomen waarin deze keuze wordt toegelicht (zie paragraaf 9.8).

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het voorstel en adviseert het voorstel niet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen, tenzij het is aangepast.

*De vice-president van de Raad van State,
J.P.H. Donner*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker