

Tevens per internetconsultatie

Tweede Kamer der Staten-Generaal
t.a.v. de heer W.M.J. de Wildt
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

Den Haag, 17 januari 2018
dossiernummer: 104695
uw kenmerk:
telefoonnummer: +31 (0)70 335 35 65
e-mail: e.vandenbosch@advocatenorde.nl

Betreft: consultatie wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met de afschaffing van de voorwaardelijke invrijheidstelling en aanpassing van de voorwaardelijke veroordeling

Geachte heer De Wildt,

Bij e-mail van 27 november 2017 heeft u de Nederlandse orde van advocaten (NOvA) ter consultatie voorgelegd de wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met de afschaffing van de voorwaardelijke invrijheidstelling en aanpassing van de voorwaardelijke veroordeling. De NOvA voldoet graag aan uw verzoek en heeft zijn adviescommissie strafrecht gevraagd te adviseren.

Bijgaand stuur ik u het advies van de adviescommissie. De algemene raad sluit zich aan bij de overwegingen van de adviescommissie en verzoekt u deze bij de verdere uitwerking te betrekken.

Met de meeste hoogachting,
namens de algemene raad,



mr. R.A. Fibbe
lid algemene raad

bijlage: advies van de adviescommissie strafrecht

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

Postadres
Postbus 30851
2500 GW Den Haag

ADVIES

Van	: adviescommissie strafrecht
Datum	: 10 januari 2018
Betreeft	: wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met de afschaffing van de voorwaardelijke invrijheidstelling en aanpassing van de voorwaardelijke veroordeling

Samenvatting

Dit wetsvoorstel beoogt de voorwaardelijke invrijheidsstelling (VI) af te schaffen en de mogelijkheden voor een voorwaardelijke veroordeling uit te breiden, teneinde 'het opleggen van straffen te verduidelijken en hiermee de rechtszekerheid te versterken' (p. 1 MvT). De adviescommissie strafrecht onderschrijft het uitgangspunt dat de huidige regelingen van de voorwaardelijke invrijheidsstelling en voorwaardelijke veroordeling niet goed op elkaar aansluiten en tot onduidelijkheid en rechtsonzekerheid kunnen leiden bij veroordeelden en andere betrokkenen. Een eenvoudiger regeling zou, wat de adviescommissie strafrecht betreft, toe te juichen zijn.

Het wetsvoorstel is echter gebaseerd op enkele onjuiste uitgangspunten en kan tot ongewenste neveneffecten leiden. Bovendien acht de adviescommissie strafrecht het een gemiste kans dat de rechter in een groot aantal gevallen alsnog weinig zeggenschap krijgt over de tenuitvoerlegging van de straf. Meer concreet heeft de adviescommissie strafrecht de volgende opmerkingen:

1. de indiener onderkent onvoldoende dat de rechter op dit moment uiteraard rekening houdt in zijn strafmaat met de VI-regeling, en onderkent onvoldoende wat de gevolgen van dit wetsvoorstel kunnen zijn voor de strafoplegging
2. de indiener houdt onvoldoende rekening met het feit dat na verloop van tijd de behoefte aan straf (vergelding) afneemt
3. ten onrechte neemt het wetsvoorstel tot uitgangspunt dat de VI 'vrijwel automatisch' is (p. 1 MvT) en dat er geen verschil is tussen de veroordeelde en de gewone burger die een strafbaar feit pleegt
4. de adviescommissie strafrecht acht het een gemiste kans dat de rechter niet betrokken wordt bij de oplegging van voorwaarden bij een gevangenisstraf van vier jaren of meer.

Deze vier punten worden hierna nader toegelicht.

Tot slot zijn er enkele kleinere punten die aanpassing of toelichting behoeven:

1. Op p. 17 MvT stelt de indiener dat er geen dadelijke uitvoerbaarheid mogelijk is bij voorwaardelijke straffen. Dit is onjuist: art. 14e Sr regelt dat de rechter de voorwaarden dadelijk uitvoerbaar kan verklaren indien er ernstig rekening mee moet worden gehouden dat de veroordeelde wederom een misdrijf zal begaan dat gericht is tegen of gevaar veroorzaakt voor de onaantastbaarheid van het lichaam van een of meer personen.
2. Art. 14d (nieuw) stelt dat de rechter alleen op vordering van het Openbaar Ministerie voorwaarden kan wijzigen. Dit is anders dan het huidige systeem, waarin dit ook op verzoek van de veroordeelde of ambtshalve kan (art. 14f Sr). Niet duidelijk is waarom dit zou moeten worden gewijzigd.
3. In vervolg daarop: De indiener gaat niet in op de situatie dat een rechter geen voorwaardelijk deel heeft opgelegd, terwijl hier later, vanuit een oogpunt van resocialisatie of preventie, toch

behoefte aan blijkt te bestaan. De adviescommissie strafrecht meent dat er de mogelijkheid zou moeten bestaan, in ieder geval bij straffen langer dan vier jaar, op een later moment alsnog de rechter te vragen om omzetting in een deels voorwaardelijk deel. Deze mogelijkheid zou zowel voor het Openbaar Ministerie als voor de veroordeelde en de rechtbank ambtshalve moeten bestaan.

4. De indiener gaat niet in op de implicaties van het onderhavige voorstel voor de internationale en Europese samenwerking en de verplichtingen die bijv. voortvloeien uit het EU recht als het gaat om de wederzijdse erkenning van strafrechtelijke veroordelingen. Twee voorbeelden: i) Uitgangspunt bij het TUL-en van buitenlandse straffen is dat de veroordeelde niet in een slechtere positie mag komen dan wanneer hij de straf in de vonnissende Staat had uitgezeten. Dit betekent dat ook rekening moet worden gehouden met de buitenlandse VI datum (vgl. ook bijv. ECLI:NL:HR:2016:1521). Mede om die reden voorziet art. 15, lid 7 Sr nu in de mogelijkheid dat de Minister een eerdere VI datum hanteert die gelijk is aan de buitenlandse. Art. 15 Sr wordt echter helemaal geschrapt. Er is dus geen "escape"-mogelijkheid meer. Veroordeelden die hun buitenlandse straf in Nederland uitzitten (en dat zijn er nogal wat gelet op de nieuwe regeling die binnen de EU geldt) gaan dus feitelijk veel langer zitten dan het geval was geweest als ze in het buitenland waren gebleven. Dit staat op gespannen voet met de internationale verplichtingen van Nederland en doet ook geen recht aan de bedoelingen die de buitenlandse rechter heeft gehad bij de strafoplegging. Dat kan niet de bedoeling zijn. ii) Het wetsvoorstel schrapt ook de mogelijkheid in de WETS om toezicht te houden op een in het buitenland opgelegde VI. Dat zal ertoe leiden dat gedetineerden dan maar vast blijft zitten in het buitenland. Dat lijkt niet de bedoeling te zijn.
5. Tot slot, het wetsvoorstel hanteert voor wat betreft het overgangsrecht de datum van onherroepelijkheid van de veroordeling. Dit is lastig anticiperen voor een rechter omdat deze niet altijd zeker kan weten wanneer zijn beslissing onherroepelijk wordt. Bij bijv. een verstekvonnis kan het jaren duren voor onherroepelijkheid volgt. Dit leidt tot rechtsonzekerheid en rechtsongelijkheid. Het lijkt dan ook meer voor de hand te liggen aan te sluiten bij het moment van wijzen vonnis.

1. Gevolgen straftoemeting

De indiener van het wetsvoorstel benadrukt dat het van belang is dat de straf die de rechter oplegt, ook daadwerkelijk de straf moet zijn die wordt uitgezeten. Gesteld wordt dat de veroordeelde in het huidige systeem in veel gevallen een lagere straf uitzit dan feitelijk door de rechter is opgelegd. De indiener besteedt geen kenbare aandacht aan het feit dat rechters zich vanzelfsprekend terdege bewust zijn van de effecten die de VI-regeling heeft op de straf die zij opleggen, en daar in hun strafoplegging ook rekening mee houden. Met andere woorden: als een rechter vindt dat een veroordeelde vier jaar effectief moet uitzitten, zal hij doorgaans zes jaar onvoorwaardelijke gevangenisstraf opleggen. In zoverre wordt een probleem signaleerd dat er feitelijk niet echt is. Ook bij het grote publiek lijkt algemeen bekend te zijn dat een uitgesproken straf in de regel niet volledig wordt uitgezeten; integendeel, de perceptie lijkt te zijn dat dit nooit hoeft, hoewel dat (inmiddels) zeker geen automatisme meer is. Voor zover er echter behoefte is om bij het uitspreken van de straf te verduidelijken dat de rechter ervan uitgaat dat er slechts een deel daadwerkelijk in detentie hoeft te worden doorgebracht, zou kunnen worden volstaan met een suggestie aan de rechterlijke macht, of eventueel het aanpassen van de motiveringsvereisten van onvoorwaardelijke gevangenisstraffen in het vonnis, op zo'n wijze dat hier altijd aan wordt toegevoegd wanneer de VI op zijn vroegst ingaat.

De indiener is bovendien niet consequent in de vraag of dit wetsvoorstel tot zwaardere straffen dient te leiden. Hij stelt niet in de eerste plaats uit te zijn op strafverzwaring (p. 10). Tegelijkertijd wenst hij de maximale duur van het voorwaardelijk deel van een derde van de straf terug te brengen tot een vierde van de straf (p. 8). Ook beoogt de indiener dat het totaal van het voorwaardelijke en onvoorwaardelijke deel gelijk blijft (p. 10). In zoverre verwacht hij dan ook dat de duur van de onvoorwaardelijke gevangenisstraffen 'enigszins' zal toenemen (p. 19 MvT).

Die toename zal echter significant zijn, met name bij lange straffen. Waar thans bij een gevangenisstraf van dertig jaar men na twintig jaar in aanmerking komt voor voorwaardelijke invrijheidsstelling, is dat in het nieuwe voorstel pas na zesentwintig jaar, en bovendien alleen als de rechter dat bij vonnis heeft bepaald. Voor deze algemene strafverzwaring wordt geen enkel argument gegeven.

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. Dat zou een signaal aan de samenleving kunnen afgeven dat tegengesteld is aan wat de indiener beoogt, en zou juist tot meer onbegrip kunnen leiden. De indiener heeft zich van deze mogelijkheden evenmin kenbare rekenschap gegeven.

2. Afname behoefte strafvergoeding

In de memorie van toelichting wordt ingegaan op de verschillende strafdoelen en de historie van de VI-regeling. Wat daarbij echter ontbreekt is een van de belangrijkste redenen die aan de VI-regeling ten grondslag lag: het feit dat na verloop van tijd de behoefte aan straf (vergoeding) afneemt. Dit is een belangrijke reden om beslissingen over de duur van de gevangenisstraf, juist bij hoge gevangenisstraffen na verloop van tijd (enigszins) te kunnen herzien c.q. beïnvloeden.

In de praktijk zal de rechter dan ook juist bij hoge straffen waarschijnlijk niet snel afzien van het opleggen van een voorwaardelijk deel, terwijl tegelijkertijd die rechter op dat moment nog niet goed kan overzien wat dat voorwaardelijk deel zou moeten inhouden.

3. VI geen automatisme

De indiener van het wetsvoorstel stelt ten onrechte dat de VI thans vrijwel automatisch is. Zoals hij zelf reeds aangeeft wordt slechts in een minderheid van de gevallen geen enkele bijzondere voorwaarde aan de VI gekoppeld; dat betekent dat in zeventig procent van de gevallen de vrijlating niet alleen is beoordeeld, maar ook heeft geleid tot het formuleren van aanvullende voorwaarden.

Anders dan wordt gesteld is er bovendien wel degelijk een belangrijk verschil tussen de gewone burger die geen strafbare feiten mag plegen en de VI-gestelde: wanneer die een strafbaar feit begaat loopt hij immers naast de nieuwe straf het levensgrote risico om 1/3^e deel van zijn straf alsnog uit te moeten zitten. Ook een VI zonder bijzondere voorwaarden kan dus een nuttige rol vervullen bij het voorkomen van recidive en bij een effectieve resocialisatie.

Daarnaast wordt onvoldoende onderkend dat bij een deel van de veroordeelden de kans op recidive nu eenmaal buitengewoon klein is, bijvoorbeeld vanwege de uitzonderlijke omstandigheden van het geval (de vader die de verkrachter van zijn dochter vermoordt) of vanwege het tijdsverloop zelf (de inbreker die door ouderdom inmiddels blind is geworden). In die

gevallen is er geen goede reden alsnog bijzondere voorwaarden te eisen, nog daargelaten dat niet duidelijk is wat voor voorwaarden er gesteld zouden moeten worden.

4. Rechterlijk oordeel

De indiener legt sterk de nadruk op het feit dat de regie over de straf bij de rechter moet liggen (p. 14 MvT). De adviescommissie strafrecht onderschrijft dit standpunt volledig. Daarom is het een gemiste kans dat in het voorstel bij straffen van meer dan vier jaar niet de rechter, maar het Openbaar Ministerie over de bijzondere voorwaarden beslist.

De ratio daarvan is volgens het voorstel dat bij de oplegging van een lange straf niet valt te overzien of en welke voorwaarden zinvol zijn. Dat uitgangspunt is juist, zoals uit de hiervoor gegeven voorbeelden mag blijken. Het is alleen geen argument om de formulering van de voorwaarden bij het Openbaar Ministerie te leggen. Niet valt in te zien waarom na ommekomst van het onvoorwaardelijk deel niet opnieuw een zitting zou kunnen worden belegd waarbij de voorwaarden door de rechter worden vastgesteld (na advies van de reclassering en/of de directeur van de PI).

Op dit moment is het inderdaad het Openbaar Ministerie dat de voorwaarden van de VI formuleert, maar in de praktijk leidt dit thans met enige regelmaat tot problemen. Zeker bij langere straffen is de duur van het voorwaardelijk deel (ook in het nieuwe voorstel) lang en kunnen de voorwaarden ingrijpend zijn. Daarbij valt de adviescommissie strafrecht op dat de voorwaarden wel eens in strijd lijken met de mensenrechten, soms onnodig ruim zijn geformuleerd of bijvoorbeeld geen duidelijk verband houden met het feit waarvoor de veroordeelde is veroordeeld, hoewel dit wel noodzakelijk is. Soms kan er de nodige discussie zijn over de noodzaak van de voorwaarde, maar ook over de betekenis daarvan. Zo kan een locatieverbod onvoldoende specifiek zijn, of kan er een mediaverbod worden opgelegd waarvan het de vraag is of dit de vrijheid van meningsuiting niet te veel inperkt. De adviescommissie strafrecht beschikt niet over cijfers, maar de indruk bestaat dat vorderingen tot herroeping van de VI vanwege het overtreden van de bijzondere voorwaarden, nogal eens stuklopen op de formulering of toepasselijkheid van die voorwaarde. Het in de MvT gesignaleerde probleem van terughoudendheid met herroeping (p. 7) moet dan ook mede in dit perspectief worden gezien.

De veroordeelde die twijfelt over de rechtmatigheid, noodzaak of proportionaliteit van een voorwaarde staat nu echter uitsluitend de mogelijkheid open de voorwaarde bewust te overtreden of aan te geven dat hij weigert daaraan mee te werken, teneinde een vordering van de officier van justitie uit te lokken; of een civiele kort gedingprocedure te beginnen, met alle kosten van dien. Gezien de inbreuk die de voorwaarden maken op het leven van de veroordeelde, en het feit dat deze voorwaarden uiteindelijk beogen een door de rechter opgelegde straf ten uitvoer te leggen, zou het echter de rechter moeten zijn die beslist over de op te leggen voorwaarden, na de officier van justitie en de veroordeelde gehoord te hebben. De veroordeelde weet dan ook meteen dat de voorwaarden rechtmatig zijn en moeten worden nageleefd. Het voordeel van een dergelijke zitting zou bovendien zijn dat ook het slachtoffer/benadeelde partij een rol zou kunnen krijgen, en richting de samenleving als geheel wordt verduidelijkt waarom bepaalde voorwaarden worden opgelegd.

Conclusies

Al met al onderschrijft de adviescommissie strafrecht diverse doelen van het wetsvoorstel volledig, namelijk het vergroten van de rechtszekerheid ten aanzien van de tenuitvoerlegging van

vrijheidsstraffen; het vereenvoudigen van het systeem van VI en voorwaardelijke veroordelingen en het opheffen van ongewenste effecten door de verschillen in systemen; en het benadrukken van het primaat van de rechter, ook bij de tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf. In de uitwerking blijkt het voorstel echter deels op onjuiste veronderstellingen gebaseerd, en deels tot een niet nader onderbouwde strafverzwaring te leiden, terwijl ten aanzien van de rol van de rechter een belangrijke kans tot verbetering van het huidige systeem blijft liggen.