

Vergaderjaar 2013–2014

33 938

Initiatiefnota van het lid Helder over wijziging van de voorwaardelijke invrijheidstelling in het Wetboek van Strafrecht

Nr. 2

INITIATIEFNOTA

1. Inleiding

Initiatiefnemer wil met deze initiatiefnota de voorwaardelijke invrijheidsstelling, zoals deze is geregeld in het Wetboek van Strafrecht, afschaffen. De voorwaardelijke invrijheidstelling wordt geregeld in de artikelen 15 tot en met 15l Sr.

De huidige wettelijke regeling van de voorwaardelijke invrijheidsstelling geeft naar de mening van initiatiefnemer een verkeerd signaal af. Initiatiefnemer is van mening dat goed gedrag in detentie niet beloond hoeft te worden met strafkorting, maar dat door de rechter opgelegde onvoorwaardelijke gevangenisstraffen geheel moeten worden uitgezeten, ongeacht of sprake is van goed gedrag tijdens de detentieperiode. Bovendien zijn naar de mening van de initiatiefnemer de te stellen voorwaarden nauwelijks een stok achter de deur. Zo kan op grond van de huidige wetgeving als enige voorwaarde worden opgelegd dat een gedetineerde zich niet opnieuw schuldig maakt aan een strafbaar feit. Naar mening van de initiatiefnemer moet het zich onthouden van het plegen van een strafbaar feit een uitgangspunt zijn en geen voorwaarde op basis waarvan een veroordeelde een strafkorting kan verdienen. Iedere burger wordt geacht zich te onthouden van het plegen van een strafbaar feit. Dat moet voor een veroordeelde niet anders zijn.

2. Geschiedenis

In dit hoofdstuk wil de initiatiefnemer inzichtelijk maken welke keuzes ten grondslag hebben gelegen aan de huidige wetgeving. Vóór de invoering van de voorwaardelijke invrijheidstelling op 1 juli 2008, kwamen veroordeelden in aanmerking voor vervroegde invrijheidstelling. Aan die invrijheidstelling waren geen voorwaarden verbonden. Als de veroordeelde opnieuw een strafbaar feit pleegde, kon de invrijheidstelling niet worden ingetrokken. Vanaf de invoering in 1987 heeft de onvoorwaarde-

lijke, onherroepelijke vervroegde invrijheidstelling tot veel maatschappelijke en politieke discussie geleid.¹

In 2001 is aan de Commissie Herziening vervroegde invrijheidstelling opdracht gegeven de vervroegde invrijheidstelling nader te onderzoeken. In mei 2002 is het rapport met uitkomsten van het onderzoek, waarin de Commissie pleitte voor een herziening van de vervroegde invrijheidstelling, aan de Tweede Kamer aangeboden. In de wetwijziging die de regering later voorstelde zijn de voorstellen van de Commissie grotendeels overgenomen. De regering wilde de vervroegde invrijheidstelling weer voorwaardelijk maken waardoor de terugkeer van gedetineerden in de samenleving meer gecontroleerd zou moeten plaatsvinden. Risico's die aan de invrijheidstelling kleven, moesten beter worden teruggedrongen.² De hoofdlijnen van de nieuwe regeling van voorwaardelijke invrijheidstelling luiden als volgt:³

- 1) de vervroegde invrijheidstelling werd vervangen door een voorwaardelijke invrijheidstelling;
- 2) de regeling van voorwaardelijke invrijheidstelling werd van toepassing op vrijheidsstraffen met een duur van meer dan één jaar;
- 3) de regeling van voorwaardelijke invrijheidstelling was niet van toepassing indien de rechter een deels voorwaardelijke vrijheidsstraf had opgelegd;
- 4) de voorwaardelijke invrijheidstelling zou van rechtswege moeten plaatsvinden wanneer tweederde van de door de rechter opgelegde vrijheidsstraf is ondergaan. Voor straffen met een duur tussen één jaar en twee jaar vindt voorwaardelijke invrijheidstelling plaats wanneer de vrijheidsbeneming ten minste een jaar heeft geduurd en van het alsdan nog ten uitvoer te leggen gedeelte van de straf eenderde gedeelte is ondergaan;
- 5) de voorwaardelijke invrijheidstelling geschiedde onder de algemene voorwaarde dat de veroordeelde zich voor het einde van de proeftijd niet schuldig maakte aan een strafbaar feit;
- 6) aan de voorwaardelijke invrijheidstelling konden door de Minister van Justitie bijzondere voorwaarden betreffende het gedrag van de veroordeelde worden gesteld, zoals het verplicht deelnemen aan cursussen, een meldingsplicht, een alcohol- en/of drugsverbod, zo nodig gecombineerd met elektronisch toezicht;
- 7) de proeftijd van de algemene voorwaarde zou gelijk zijn aan de periode waarover voorwaardelijke invrijheidstelling wordt verleend (tenminste één jaar), de proeftijd verbonden aan bijzondere voorwaarden zou ten hoogste gelijk zijn aan de periode waarover voorwaardelijke invrijheidstelling wordt verleend;
- 8) de voorwaardelijke invrijheidstelling zou kunnen worden uitgesteld of achterwege blijven indien door het stellen van voorwaarden het recidiverisico voor ernstige misdrijven onvoldoende kon worden ingeperkt;
- 9) de voorwaardelijke invrijheidstelling zou kunnen worden herroepen indien de veroordeelde de algemene voorwaarde of de bijzondere voorwaarden niet heeft nageleefd;
- 10) de rechter kon op vordering van het openbaar ministerie over het uitstellen, achterwege blijven dan wel herroepen van de voorwaardelijke invrijheidstelling beslissen;
- 11) in het geval van een tekort aan plaatsen in penitentiaire inrichtingen zou de Minister van Justitie kunnen bepalen dat de voorwaardelijke invrijheidstelling voor bepaalde categorieën gedetineerden en voor een bepaalde periode op een eerder tijdstip plaatsvindt.

¹ *Kamerstukken II, Vergaderjaar 2005–2006, 30 513 nr. 3, p. 3.*

² *Kamerstukken II, Vergaderjaar 2005–2006, 30 513 nr. 3, p. 5.*

³ *Kamerstukken II, Vergaderjaar 2005–2006, 30 513 nr. 3, p. 5 en 6.*

3. Huidige regelgeving

Het wetsvoorstel tot wijziging van de vervroegde invrijheidstelling in een voorwaardelijke invrijheidstelling is op 20 maart 2007 aangenomen door de Tweede Kamer. De fractie van de PVV stemde tegen. Het wetsvoorstel is op 4 december 2007 in de Eerste Kamer aangenomen. Tegen stemden GroenLinks, SP en PvdD. Op 1 juli 2008 is het wetboek van Strafrecht gewijzigd en is de voorwaardelijke invrijheidstelling in werking getreden. Hiermee werd de vervroegde invrijheidstelling waar geen voorwaarden aan verbonden waren, vervangen door een invrijheidstelling waar altijd de algemene voorwaarde aan is verbonden dat de veroordeelde zich vóór het einde van de proeftijd niet schuldig mag maken aan een strafbaar feit. Daarnaast kunnen bijzondere voorwaarden aan de voorwaardelijke invrijheidstelling worden verbonden. Hiermee kan een veroordeelde die een gevangenisstraf van meer dan één jaar opgelegd heeft gekregen, alleen nog onder voorwaarden vervroegd worden vrijgelaten. De regeling van de voorwaardelijke invrijheidstelling is van toepassing op geheel onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen met een duur van ten minste één jaar. Hierbij geldt op grond van artikel 15 lid 1 dat de veroordeelde tot een gevangenisstraf van meer dan één jaar en ten hoogste twee jaren voorwaardelijk in vrijheid wordt gesteld wanneer de vrijheidsbeneming ten minste één jaar heeft geduurd en van het nog ten uitvoer te leggen gedeelte van de straf een derde gedeelte is ondergaan. Voor vrijheidsstraffen met een duur van twee jaren of meer geldt op grond van artikel 15 lid 2 dat een veroordeelde voorwaardelijk in vrijheid wordt gesteld wanneer hij tweederde van zijn gevangenisstraf heeft ondergaan. Op straffen van minder dan één jaar is de voorwaardelijke invrijheidstelling niet van toepassing. Volgens de wetgever is de toepassing van voorwaardelijke invrijheidstelling op vrijheidsstraffen met een duur van zes maanden tot en met een jaar te kort om invulling te geven aan de aan de voorwaardelijke invrijheidstelling te verbinden voorwaarden.⁴

3.1. Algemene en bijzondere voorwaarden

Artikel 15a lid 1 sub a.

De voorwaardelijke invrijheidstelling vindt onder de *algemene voorwaarde* plaats dat de veroordeelde tijdens zijn proeftijd niet opnieuw een strafbaar feit mag plegen. Deze algemene voorwaarde vindt van rechtswege plaats en hiermee wordt de voorwaardelijke invrijheidstelling herroepelijk.⁵ Het wordt herroepelijk omdat op het moment dat een ex-gevangene een strafbaar feit pleegt, de voorwaardelijke invrijheidstelling kan worden herroepen.

Artikel 15a lid 1 sub b.

Aan de veroordeelde kunnen ook *bijzondere voorwaarden* worden opgelegd, bijvoorbeeld het verlenen van medewerking aan reclasseringstoezicht. Deze worden afgestemd op de persoon, het soort delict en het recidiverisico. Als de veroordeelde de voorwaarden niet naleeft, kan de invrijheidstelling worden herroepen. De veroordeelde moet dan alsnog de rest van de straf of een deel daarvan uitzitten. Het voorwaardelijk maken van de invrijheidstelling betekent dat de veroordeelde verantwoordelijkheid draagt voor zijn eigen toekomst. De verwachting is dat door de voorwaardelijke invrijheidstelling minder mensen recidiveren.

⁴ *Kamerstukken II*, Vergaderjaar 2005–2006, 30 513 nr. 3, p. 7

⁵ C.P.M. Cleiren en J.F. Nijboer, *Tekst & Commentaar Strafrecht*, Deventer: Kluwer 2008, p.93.

Artikel 15a lid 2 en 3.

Daarnaast kunnen op grond van artikel 15a lid 2 aan de voorwaardelijke invrijheidstelling bijzondere voorwaarden betreffende het gedrag van de veroordeelde worden gesteld, bijvoorbeeld een contactverbod met bepaalde personen. Deze bijzondere voorwaarden staan genoemd in artikel 15 a lid 3.

3.2. Uitstel/afstel van de voorwaardelijke invrijheidstelling

Op grond van artikel 15d lid 1 zijn gevallen geformuleerd op basis de waarvan de veroordeelde niet in aanmerking kan komen voor voorwaardelijke invrijheidstelling. Het betreft een limitatieve opsomming van gronden. Dit kan het geval zijn indien een veroordeelde tijdens zijn detentie een strafbaar feit heeft gepleegd of zich ernstig heeft misdragen. Ook een poging tot ontsnapping aan zijn detentie kan een reden zijn om de voorwaardelijke invrijheidstelling van een gedetineerde uit te stellen of achterwege te laten.

Initiatiefnemer is van mening dat de gronden geformuleerd in artikel 15d lid 1 geen redenen mogen zijn voor uitstel of afstel van voorwaardelijke invrijheidstelling, maar gronden voor strafbaarstelling zouden moeten zijn. Niet valt in te zien waarom het *niet* schuldig maken aan bijvoorbeeld een poging tot ontsnapping uit detentie beloond zou moeten worden met voorwaardelijke invrijheidstelling. Het achterwege van laten van een poging tot ontsnapping uit detentie zou in de ogen van initiatiefnemer als normaal gedrag moeten worden gezien. Iemand moet zich namelijk niet straffeloos kunnen onttrekken aan wat de rechter hem oplegt. Een poging tot ontsnapping zou daarom strafbaar moeten worden gesteld. Dit valt echter buiten de reikwijdte van deze initiatiefnota, omdat dit een andere discussie is. Desondanks is het hier wel vermeld, omdat het past binnen het uitgangspunt dat het naleven van de (wettelijke) regels volgens initiatiefnemer geen grondslag mag bieden voor een korting op de door de rechter opgelegde onvoorwaardelijke gevangenisstraf, maar beschouwd moet worden als gedrag waarvan men mag uitgaan. Vonnissen van de rechterlijke macht dienen gerespecteerd en nageleefd te worden.

4. Beslispunten

Initiatiefnemer is van mening dat goed gedrag van een gedetineerde niet beloond dient te worden met een voorwaardelijke invrijheidstelling, ofwel vrijheid in plaats van verblijf in een gevangenis. Dit is echter wel de gedachte die achter de huidige wetgeving van de voorwaardelijke invrijheidstelling gelegen is. In de ogen van de initiatiefnemer gaat hiermee een verkeerd signaal uit naar zowel de samenleving als naar de veroordeelde zelf. Een gedetineerde die zich niet strafbaar gedraagt zou de norm horen te zijn. Aansluitend hierop zou goed gedrag niet beloond behoeven te worden, maar zou slecht of strafbaar gedrag tijdens detentie juist bestraft dienen te worden. Met «slecht» gedrag wordt bedoeld op de gevallen zoals omschreven in artikel 15d lid 1 onder b, c en d. Een reden om de voorwaardelijke invrijheidstelling als vervanging van de vervroegde invrijheidstelling in te voeren was het maken van een einde aan het automatisme waarmee gedetineerden op vrije voeten kwamen nadat ze tweede derde van de aan hen opgelegde gevangenisstraf hebben uitgezeten. In de praktijk blijkt dat met hetzelfde automatisme gevangenen nu in vrijheid worden gesteld, hetzij voorwaardelijk. In 2013 heeft 69% van de gedetineerden die in aanmerking kwam voor voorwaardelijke invrijheidstelling voorwaarden opgelegd gekregen. Hierbij gaat het om

391 gedetineerden met algemene voorwaarden, en 770 gedetineerden met bijzondere voorwaarden.⁶

Uit onderzoek naar de voorwaardelijke invrijheidstelling blijkt dat bij ongeveer 5% van de voorwaardelijke invrijheidstelling-zaken officieel melding werd gemaakt van overtreding van de algemene voorwaarde.⁷ In deze gevallen heeft een veroordeelde zich dus in ieder geval opnieuw schuldig gemaakt aan een strafbaar feit.

Bij de bijzondere voorwaarden lag dit percentage rond de 33%. In werkelijkheid ligt dit percentage vermoedelijk hoger omdat uit de evaluatie blijkt dat niet iedere geconstateerde overtreding tot een officiële melding leidt.⁸

Bij overtreding van de algemene voorwaarden, dus als een veroordeelde zich in ieder geval schuldig heeft gemaakt aan een strafbaar feit, blijkt bovendien dat lang niet altijd herroeping van de voorwaardelijke invrijheidstelling wordt gevorderd.

Initiatiefnemer is van mening dat op basis van bovenstaande kan worden geconcludeerd dat een groot gedeelte van de veroordeelden die hun gevangenisstraf nog niet geheel hebben uitgezeten, nog niet toe is aan hun (voorwaardelijke) vrijheid. Voor initiatiefnemer staat het buiten kijf dat slechts voorwaarden zouden moeten worden opgelegd aan veroordeelden nadat zij hun door de rechter opgelegde gevangenisstraf in zijn geheel hebben uitgezeten.

Initiatiefnemer onderschrijft het idee om de mogelijkheid te hebben om het gedrag van een veroordeelde na zijn invrijheidstelling onder controle te houden. Daarom acht initiatiefnemer het wenselijk dat de bijzondere voorwaarden, zoals die thans geregeld zijn in artikel 15a lid 1 sub 2 tot en met 15a lid 3, worden omgezet in voorwaarden die kunnen worden opgelegd nádat een gedetineerde zijn gevangenisstraf in zijn geheel heeft uitgezeten.

Door het stellen van voorwaarden aan een gedetineerde na detentie, kan gevolgd worden hoe de veroordeelde omgaat met de herregen vrijheid. Initiatiefnemer zou het liefst zien dat een schending van één of meerdere voorwaarden strafbaar zou worden gesteld. Op deze manier wordt de kans op recidive zoveel mogelijk beperkt.

Initiatiefnemer heeft ervoor gekozen om artikel 15a in stand te houden om twee redenen. Ten eerste omdat initiatiefnemer slechts de ingangsdatum van de periode waarbinnen de voorwaarden nageleefd moeten worden wil verschuiven, namelijk ná het uitzitten van een gevangenisstraf. Ten tweede omdat uit artikel 15a lid 6 volgt dat de directeur van een penitentiaire inrichting een advies uitbrengt omtrent de op te leggen bijzondere voorwaarden. Aangezien de directeur van een penitentiaire inrichting zicht heeft op de gedetineerde en diens gedrag tijdens de detentieperiode van een gedetineerde, acht initiatiefnemer de directeur van de penitentiaire inrichting de meest geschikte persoon om een advies uit te brengen over de te stellen voorwaarden nadat een gedetineerde de aan hem opgelegde gevangenisstraf in zijn geheel heeft uitgezeten.

5. Uitvoering en toezicht

Op grond van de huidige regelgeving, artikel 15a lid 5, beslist het openbaar ministerie of aan de voorwaardelijke invrijheidstelling bijzondere voorwaarden worden verbonden. Het openbaar ministerie wordt hierbij geadviseerd door het gevangeniswezen op grond van artikel 15a lid 6. Ook kan het openbaar ministerie op grond van artikel 15d lid 4

⁶ Reclassering Nederland, afdeling Media & Communicatie, 2 mei 2014.

⁷ Voorwaardelijk vrij, Evaluatie van de Wet voorwaardelijke invrijheidstelling, DSP-groep, 2011 WODC.

⁸ Voorwaardelijk vrij, Evaluatie van de Wet voorwaardelijke invrijheidstelling, DSP-groep, 2011 WODC, p. 9.

besluiten een vordering tot uitstel of afstel van de invrijheidstelling voor te leggen aan de rechter. De rechter bepaalt of een voorwaardelijke invrijheidstelling ingetrokken wordt als de voorwaardelijk invrijheidgestelde een voorwaarde niet heeft nageleefd. Politie en reclassering spelen een rol bij het toezicht op de naleving van de voorwaarden, artikel 15b lid 2.

Initiatiefnemer acht het wenselijk dat de uitvoering en het toezicht op de voorwaarden die kunnen worden opgelegd aan een veroordeelde nadat hij zijn gevangenisstraf volledig heeft uitgezeten, gehandhaafd kunnen worden op de wijze zoals omschreven is in artikel 15b.

6. Financiële consequenties

Gevolgen zijn dat de huidige terugloop van het aantal gevangenen minder zal zijn. Het gevolg hiervan is dat verdere bezuinigingen op de Dienst Justitiële Inrichtingen en de Penitentiaire Inrichtingen in het bijzonder, niet nodig zullen zijn.

Helder