

Aan de Minister van Justitie
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Betreft : Ontwerp Uitvoeringsbesluit voorwaardelijke invrijheidstelling
Contactpersoon : drs. D.B. Kempers
Doorkiesnummer : 070-3619351
E-mail : d.b.kempers@minjus.nl
Datum : 25 maart 2008
Uw kenmerk : 5521110/07/06
Ons kenmerk : CR35/1054336/08/DK/TvV

Geachte heer Hirsch Ballin,

Naar aanleiding van uw brief van 9 januari 2008 betreffende het
Ontwerp Uitvoeringsbesluit voorwaardelijke invrijheidstelling biedt
de Raad u hierbij zijn reactie op dit ontwerp aan.

Hoogachtend,
namens de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming,

Prof. dr. P.B. Boorsma, algemeen voorzitter

Reactie van de RSJ op het Ontwerp Uitvoeringsbesluit betreffende de voorwaarden en het toezicht bij voorwaardelijke invrijheidstelling.

Voorgeschiedenis

Op 30 juni 2004 heeft de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (verder: Raad) geadviseerd naar aanleiding van de voorgenomen wijziging van de vervroegde invrijheidstelling in de voorwaardelijke invrijheidstelling. Inmiddels is de gewijzigde regeling in het Staatsblad gepubliceerd. Naar verwachting zal de nieuwe regeling op 1 juli 2008 in werking treden.

Op 9 januari 2008 heeft de Minister van justitie het ontwerp van de algemene maatregel van bestuur betreffende de voorwaarden en het toezicht bij voorwaardelijke invrijheidstelling (hierna: amvb) aan de Raad gezonden. In het begeleidende schrijven wordt meegedeeld dat het ontwerp ter kennisneming en niet ter advisering wordt aangeboden, maar dat de Raad in de gelegenheid wordt gesteld om eventuele opmerkingen binnen een maand na dagtekening aan de Minister te doen toekomen. De Raad heeft in een brief van 12 februari 2008 mede gelet op haar in samenspraak met de Minister vastgestelde werkprogramma te kennen gegeven de gang van zaken te betreuren en verzocht alsnog in de gelegenheid gesteld te worden om te adviseren. Naar aanleiding van dit verzoek is er vanuit het Ministerie contact opgenomen met de Raad en heeft op 7 maart 2008 een overleg plaatsgevonden tussen portefeuillehouders van het departement en leden en medewerkers van de Raad¹.

In dit overleg heeft de Raad een inhoudelijke mondelinge reactie op de amvb gegeven en is van de kant van het Ministerie de amvb nader toegelicht. Hieronder zijn de belangrijkste bevindingen van de Raad samengevat weergegeven. 'Zoals in het overleg is afgesproken zal deze samenvatting van de bevindingen als reactie van de Raad aan de Minister van justitie worden toegezonden en zal de Raad thans geen afzonderlijk advies uitbrengen'.

Inhoudelijke reactie

De Raad betreurt het dat gekozen is voor een regeling bij amvb die weinig nadere invulling en sturing geeft. De regeling is in hoofdzaak technisch van karakter.

Hieronder wordt voor de volgende vier onderwerpen in het bijzonder aandacht gevraagd.

- 1) invulling van de voorwaarden
- 2) toezicht
- 3) aanwijzingsbevoegdheid
- 4) evaluatie

1. Invulling van de voorwaarden

De bijzondere voorwaarden zijn in het derde lid van het nieuwe artikel 15a van het Wetboek van Strafrecht (Sr) weinig specifiek omschreven. Naar het oordeel van de Raad ligt een nadere bepaling en beperking van die bijzondere voorwaarden in de amvb zeer voor de hand. Dit klemmt in het bijzonder in het geval de voorwaarde de bewegingsvrijheid van de veroordeelde (aanzienlijk) beperkt. Bovendien is het de vraag of de reikwijdte van de in artikel 14c Sr opgenomen voorwaarden dezelfde is als die van de voorwaarden in artikel 15a Sr. Kortom over (de legitimiteit van) de inhoud van bijzondere voorwaarden moet zo min mogelijk verschil van opvatting zijn. Het is daarom noodzakelijk dat in de amvb dan wel op zijn minst in de Nota van Toelichting bij de

¹ Bij dit overleg waren aanwezig de heer L. Tigges (DSP), mevrouw H. Karreman (DSP), de heer J. Struyker Boudier (Directie Wetgeving) en van de RSJ de heren L. Diepenhorst en P. Vegter (leden) en de heer P. Molenaar en mevr. D. Kempers (secretariaat).

amvb een overzichtelijke opgave wordt gedaan van de mogelijk toe te passen bijzondere voorwaarden. Voorkeur verdient het ook indicaties te geven voor gevallen waarin het stellen van bijzondere voorwaarden aangewezen is en in het bijzonder welke bijzondere voorwaarden in voorkomend geval in aanmerking komen. Dat is van belang omdat er weliswaar in de parlementaire stukken wel enige verduidelijking is gegeven van de gevallen waarin bijzondere voorwaarden moeten worden gesteld, maar duidelijkheid bij alle betrokkenen daarover is voor de toepasbaarheid en de geloofwaardigheid van de nieuwe voorwaardelijke invrijheidstelling cruciaal.

2. Toezicht

2a. Opmerkingen bij de formulering

Het nieuwe artikel 15b, tweede lid, Sr vormt de basis voor begeleiding en toezicht door de reclassering. Begeleiding en toezicht worden door een reclasseringsinstelling verricht in opdracht van het openbaar ministerie. Artikel 5 van het ontwerp bevat hieromtrent nadere bepalingen. In de amvb komt het begrip begeleiding niet meer terug. Het eerste lid van laatst vermeld artikel spreekt ook alleen van toezicht en niet van begeleiding. De Raad vreest dat dit een misverstand in het leven roept en dat door deze wijze van formuleren het accent te zeer op het toezicht wordt gelegd. De Raad zou dat zeer betreuren.

Omdat de Raad zorg heeft of de reclassering voldoende is toegerust voor haar nieuwe taak van begeleiding *en* toezicht in het kader van de voorwaardelijke invrijheidstelling, rijst de vraag of niet verduidelijkt kan worden in amvb of Nota van Toelichting in welke gevallen het openbaar ministerie van de bevoegdheid gebruik zal maken om opdracht te geven aan de reclassering tot begeleiding en toezicht. Bestaat het voornemen ook opdracht te geven tot begeleiding en toezicht wanneer de invrijheidstelling louter onder de algemene voorwaarde plaats vindt? Het komt de Raad voor dat positie dient te worden gekozen. Voor toezicht op naleving van de algemene voorwaarde is de politie en niet de reclassering naar het oordeel van de Raad de aangewezen instantie.

2b. Opmerkingen bij de uitvoering

Voor een geloofwaardige voorwaardelijke invrijheidstelling is de invulling van het toezicht van bepalende betekenis. Nu hier de toezichttaak zo uitdrukkelijk aan de reclassering is opgedragen is verduidelijking van de inhoud van het toezicht aangewezen. Wat mag en moet de reclassering? Welke inhoud kan de reclassering aan de toezichttaak geven? Hoort (om maar een voorbeeld te geven) controle op de keukenkastjes in de woning van de veroordeelde in verband met de mogelijke toename van het aantal lege drankflessen tot de toezichttaak van de reclassering? En maakt het daarbij uit of alleen de bijzondere voorwaarde van geen alcoholgebruik is gesteld of niet? Of om het anders en meer juridisch te zeggen: omvat de toezichttaak (controle)bevoegdheden en zo ja welke? Duidelijkheid is van belang omdat anders mogelijk het openbaar ministerie en de maatschappij overdreven verwachtingen van de reclassering hebben.

Voor een effectief toezicht is van betekenis dat de voorwaarden voldoende houvast voor dat toezicht bieden. In het verlengde daarvan kan gezegd dat de constatering dat een voorwaarde is overtreden eenvoudig moet kunnen worden gedaan. Ook dat vraagt dus om een nadere invulling van de voorwaarden zoals al onder 1 hierboven naar voren kwam. Het ligt weinig voor de hand de voorwaarden te zeer per veroordeelde te detailleren. Voorts is het niet aangewezen dat door het stellen van voorwaarden toezichtbevoegdheden worden geschapen. Het is jammer dat noch in de amvb zelf noch in de toelichting op dit soort principiële vragen wordt ingegaan. Om allerlei misverstanden te voorkomen zou helderheid op dit terrein zeer welkom zijn.

Het toezicht op naleving van de algemene voorwaarde roept nog de volgende vraag op die beantwoording in de amvb behoeft. Van rechtswege geschiedt de invrijheidstelling op grond van het eerste lid van het nieuwe artikel 15a Sr onder de algemene voorwaarde dat geen strafbare feiten worden gepleegd. Ligt het in de bedoeling dat bijvoorbeeld in

het geval van een zedendelinquent steeds ook lichte verkeersovertredingen aan het openbaar ministerie worden gemeld? Als dat niet de bedoeling is rijst uiteraard de vraag waar de grens ligt. Verduidelijking is noodzakelijk voor een geloofwaardige voorwaardelijke invrijheidstelling. Deze helderheid is ook noodzakelijk omdat de verschillende partners in de keten vanuit eenzelfde kader dienen te werken teneinde spoedig ingrijpen te realiseren. Naar het oordeel van de Raad ligt het niet erg voor de hand dat van elke overtreding melding aan het openbaar ministerie wordt gedaan. Onontkoombaar zal het in de praktijk zijn de lichtste overtredingen uit te zonderen. Daarenboven moet duidelijk zijn of enig verband tussen de overtreding en het oorspronkelijke delict is vereist. Voor zover er overwogen wordt om naast de amvb nadere regels hieromtrent te stellen, stelt de Raad het op prijs om adviserend bij de totstandkoming te worden betrokken.

3. Aanwijzingsbevoegdheid (zie ook de bijlage met wetstechnische opmerkingen)

Artikel 5, tweede lid van het ontwerp geeft het openbaar ministerie de bevoegdheid om een reclasseringsinstelling aanwijzingen te geven. Principieel is de vraag of deze amvb een voldoende basis biedt voor een dergelijke aanwijzingsbevoegdheid. Voor de beantwoording van deze vraag is mede van betekenis of de aanwijzingen bindend zijn en dus een gezagsrelatie constitueren. Nu een ambtenaar van wetgeving tijdens het overleg zich op dit standpunt stelde komt de vraag in volle omvang aan de orde. Daarenboven rijst de praktische vraag of de verhoudingen tussen reclassering en openbaar ministerie ermee zijn gediend dat elke officier van justitie die belast is met toezicht ook aanwijzingen kan geven. Het verdient aanbeveling de aanwijzingsbevoegdheid slechts te beleggen bij een bepaald onderdeel van het openbaar ministerie. Is dit ook de bedoeling?

Soortgelijke vragen rijzen betreffende artikel 7, eerste lid, van het ontwerp. Anders dan bij de voorwaardelijke veroordeling en de TBS met voorwaarden is de bevoegdheid van de reclassering om de veroordeelde aanwijzingen en opdrachten te geven niet in de wet zelf geregeld. Dat is echter wel aangewezen.

4. Evaluatie

De Raad begrijpt dat in een evaluatie van de nieuwe regeling is voorzien. De Raad onderschrijft het belang daarvan. Binnen twee jaar na inwerkingtreding van de nieuwe regeling is een evaluatie aangewezen waarbij de afstemming tussen de ketenpartners, de eenduidigheid in de uitvoering en de effectiviteit aan de orde moeten komen.