

Vergaderjaar 2010–2011

32 882

Wijziging van het Wetboek van Strafvordering, het Wetboek van Strafrecht, de Penitentiaire beginselenwet en de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen in verband met het opheffen van de samenloop van regelingen inzake het tijdelijk verlaten van de inrichting tijdens de voorlopige hechtenis en enige wijzigingen van het Wetboek van Strafvordering in verband met de schorsing en de beëindiging van de voorlopige hechtenis van een ongewenst verklaarde vreemdeling uit te sluiten en een wijziging van het Wetboek van Strafvordering met betrekking tot de beëindiging van de voorlopige hechtenis

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

1. Inleiding

Het onderhavige wetsvoorstel strekt tot opheffing van een onwenselijke samenloop van toepasselijke wettelijke regelingen voor het tijdelijk verlaten van een inrichting vanwege persoonlijke omstandigheden tijdens de tenuitvoerlegging van de voorlopige hechtenis. Voorts wordt voorzien in een regeling met betrekking tot de beëindiging van de voorlopige hechtenis met ingang van het tijdstip van de voorwaardelijke invrijheidsstelling.

Opheffen samenloop

De samenloop heeft betrekking op de volgende twee regelingen: de strafvorderlijke schorsingsbevoegdheid van de voorlopige hechtenis (artikelen 80 en 493 van het Wetboek van Strafvordering (Sv)) en de penitentiaire verlofregeling (krachtens artikel 26 van de Penitentiaire beginselenwet (Pbw) en artikel 30 van de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen (Bjj)). Als gevolg van deze samenloop is niet uitgesloten dat de voorlopig gehechte gedetineerde via de schorsingsregeling mogelijkheden heeft (en benut) om de inrichting te verlaten, terwijl de penitentiaire regelgever die mogelijkheden met het oog op een goede en consequente tenuitvoerlegging van de vrijheidsbenemende maatregel heeft uitgesloten.

Gelet op de aard van de aan de orde zijnde beslissing (het tijdelijk verlaten van de inrichting vanwege persoonlijke omstandigheden tijdens de tenuitvoerlegging van de voorlopige hechtenis) en de taakverdeling tussen de rechter en de administratie bij de tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen tot vrijheidsbeneming, behoort de bevoegdheid in het penitentiaire recht thuis. Het betreft immers de wijze van de tenuitvoerlegging van een door de rechter opgelegde vrijheidsbenemende maatregel. De schorsingsbevoegdheid daarentegen is een strafvorderlijk middel, dat de rechter ten dienste staat om zijn taak in het strafproces bij de waarheidsvinding en de strafoplegging uit te oefenen, in overeenstemming met de geldende rechtsbeginselen, zoals onder meer neergelegd in artikel 5, derde lid, van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). De schorsing van de tenuitvoerlegging van de voorlopige hechtenis is er uit de aard van de bevoegdheid op gericht om de tenuitvoerlegging van de voorlopige hechtenis niet te laten plaatsvinden, als betrokkene zich aan de voorwaarden houdt, en is als zodanig niet bedoeld om de tenuitvoerlegging van de voorlopige hechtenis te reguleren.

Door in artikelen 80 en 493 Sv te bepalen dat de schorsingbevoegdheid niet kan worden toegepast voor het tijdelijk verlaten van de inrichting, waar de voorlopige hechtenis ten uitvoer wordt gelegd, worden de onderscheiden bevoegdheden van strafrechter en de administratie in de gevallen, waarin voorlopige hechtenis is opgelegd, ten opzichte van elkaar verhelderd en de samenloop van regelingen opgeheven.

Tevens wordt in het wetsvoorstel geëxpliciteerd dat de rechtsfiguur van de schorsing van de voorlopige hechtenis en de status van ongewenst verklaarde vreemdeling zich niet met elkaar verdragen, door te bepalen dat de schorsing van de voorlopige hechtenis niet mogelijk is bij ongewenst verklaarde vreemdelingen. Ook hier gaat het om een verheldering van de schorsingsfiguur.

Dit wetsvoorstel is aangekondigd tijdens de interpellatie-Teeven, inzake het op vrije voeten komen van Saban B, d.d. 23 september 2009 (Handelingen II 2009/2010, blz. 276) en bij brief van 29 oktober 2009 (Kamerstukken II, 32 143, nr.6).

Het conceptwetsvoorstel is ter consultatie voorgelegd aan de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ), het College van Procureurs-Generaal (OM), de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA), de Raad voor de rechtspraak (RvdR) en de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR).¹

De RSJ ondersteunt het wetsvoorstel en noemt de bestaande situatie ongewenst, aangezien het tijdelijk verlaten van de inrichting tijdens de voorlopige hechtenis mogelijk is op grond van twee procedures. Met dit wetsvoorstel wordt gekozen voor een principiële en inhoudelijk juiste benadering, aldus de RSJ. Ik ben erg verheugd over de steun van de RSJ voor dit voorstel.

Ook het College van procureurs-generaal is het eens met de doelstelling van het wetsvoorstel. Niettemin heeft het College opmerking over de wijze waarop onderdelen van het wetsvoorstel zijn geformuleerd. De NOvA is erg kritisch over het wetsvoorstel en beschouwt het als incidentenwetgeving.

De RvdR betreurt het dat een wetsvoorstel is ingediend dat beoogt de rechterlijke bevoegdheid op het terrein van schorsing van de voorlopige hechtenis te beperken en vindt het onduidelijk hoe dit wetsvoorstel incidenten in de toekomst kan voorkomen. De De NVvR is van mening dat

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

het afschaffen van de mogelijkheid om aan de strafrechter het verzoek voor te leggen tot tijdelijke schorsing van de voorlopige hechtenis voor drie of meer dagen, geen aanbeveling verdient.

Het OM en de NOvA suggereren in hun adviezen naar aanleiding van de conceptversie van dit wetsvoorstel dat dit wetsvoorstel moet worden gekenschetst als incidentenwetgeving. In reactie hierop verwijst ik naar de brief van de toenmalige Minister van Justitie van 29 januari 2010 (Kamerstukken II, 2009–2010, 32 123 VI, nr. 84). In deze brief wordt het beleid ter vergroting van de slagvaardigheid van het strafrecht uiteengezet. Criminaliteit en overlast in de openbare ruimte moeten blijvend worden verminderd en de recidive door zowel preventieve en repressieve maatregelen moet omlaag worden gebracht. Diverse wetgevingsinitiatieven dragen hieraan bij, zoals onder meer de versterking van de voorwaardelijke veroordeling en voorwaardelijke invrijheidsstelling en de uitbreiding van de voorlopige hechtenis bij feiten die een ernstige bedreiging vormen voor de openbare orde. Ook het onderhavige wetsvoorstel plaats ik in de context van de verbetering en versterking van het strafrecht. Juist in het huidige tijdsgewricht acht ik het van cruciaal belang om het strafrecht zo optimaal mogelijk te laten functioneren, ter verbetering van de veiligheid van de samenleving en de handhaving van de rechtsorde. Deze doelstelling hebben de Minister van Veiligheid en Justitie en ik met kracht opgepakt. Dit wordt niet gerealiseerd door incidentenwetgeving maar door wetgeving die voortvarend ter hand wordt genomen en een bestendige rol in de samenleving kan vervullen.

De adviezen van de geconsulteerde adviesinstanties worden in de hierna volgende paragrafen van deze toelichting per onderwerp besproken.

Toepassing van de voorwaardelijke invrijheidsstelling na het eindigen van de voorlopige hechtenis

In dit wetsvoorstel is voorts een regeling opgenomen voor de gevallen waarin op de datum van de voorwaardelijke invrijheidsstelling de voorlopige hechtenis op grond van de artikelen 72 en 75 Sv eindigt of wordt opgeheven, op de invrijheidstelling van de verdachte is de regeling van voorwaardelijke invrijheidstelling van overeenkomstige toepassing. Dit brengt mee dat als gevolg van het indienen van hoger beroep of beroep in cassatie niet meer de onverkorte toepassing van de v.i.-regeling kan worden ontlopen.

Dit onderdeel van het wetsvoorstel wordt besproken vanaf hoofdstuk 4 van deze toelichting.

2. Opheffen van de samenloop

2.1. Huidige wettelijke kader

Hierna wordt eerst in algemene zin ingegaan op de rechtsfiguur van de schorsing (en de opschorting) van de voorlopige hechtenis en het recht dat van toepassing is bij het, tijdens de tenuitvoerlegging van een vrijheidsbenemende straf of maatregel, tijdelijk verlaten van een inrichting. Vervolgens wordt ingegaan op de samenloop van regelingen.

2.1.1. Schorsing en opschorting van de voorlopige hechtenis

Artikel 80 Sv geeft de rechter de bevoegdheid ambtshalve, op vordering van de officier van justitie of op verzoek van de verdachte, de schorsing van de tenuitvoerlegging van de voorlopige hechtenis te bevelen. Een dergelijk bevel kan uitsluitend worden gegeven, indien ook de voorlopige hechtenis is bevolen en derhalve de voorwaarden en gronden voor de

toepassing van voorlopige hechtenis zijn vervuld. Schorsing kan worden bevolen, als de tenuitvoerlegging van de voorlopige hechtenis loopt, maar ook direct bij het bevel tot voorlopige hechtenis. In zaken voor jeugdigen bepaalt artikel 493 Sv dat de rechter altijd ter gelegenheid van het bevelen van de voorlopige hechtenis ambtshalve dient te onderzoeken of voor schorsing aanleiding bestaat. Nu de wetgever bij de formulering van de gronden voor de voorlopige hechtenis ervan uitgaat dat vrijheidsbeneming strikt noodzakelijk is, lijkt het bij eerste lezing vreemd dat de tenuitvoerlegging van die vrijheidsbeneming (direct) kan worden geschorst of opgeschort. Dit valt evenwel te verklaren uit het aan de regeling ten grondslag liggende uitgangspunt dat voorlopige hechtenis alleen in gevallen van uiterste noodzakelijkheid dient te worden toegepast en te worden beëindigd, zodra dat mogelijk is en waar mogelijk ook door alternatieven dient te worden vervangen. De rechtsfiguur van de schorsing moet worden gezien als een alternatief voor de vrijheidsbeneming. Soms kan het met (voortduren van de) voorlopige hechtenis beoogde effect ook worden bereikt door slechts met (het hervatten van de) voorlopige hechtenis te dreigen. De schorsing biedt de rechter de mogelijkheid betrokkene bepaalde voorwaarden te stellen, bij vervulling waarvan de voorlopige hechtenis niet (verder) ten uitvoer wordt gelegd. Met het oog daarop is het noodzakelijk vast te stellen dat in het concrete geval voorlopige hechtenis passend is, omdat bij overtreding van de voorwaarden het bevel tot voorlopige hechtenis moet komen te herleven.

De rechter kan de voorlopige hechtenis opheffen (indien de gronden en/of ernstige bezwaren niet langer aanwezig zijn) en schorsen (artikel 80 Sv) of opschorten (artikel 88 Sv).

Schorsing kan plaatsvinden, nadat de voorlopig gehechte zich bereid heeft verklaard tot nakoming van de aan de schorsing te verbinden voorwaarden. Het tweede lid van artikel 80 noemt twee voorwaarden die bij elke schorsing gelden: betrokkene zal zich niet onttrekken aan de tenuitvoerlegging van de voorlopige hechtenis, indien de opheffing van de schorsing wordt bevolen, en hij zal zich niet onttrekken aan de tenuitvoerlegging van een eventueel opgelegde vrijheidsstraf.

Naast deze voorwaarden kunnen nog andere voorwaarden worden opgelegd. Artikel 80 Sv laat de rechter vrij in het formuleren van die voorwaarden. Uit de jurisprudentie blijkt dat voorwaarden van verschillende aard worden opgelegd. De meest voorkomende voorwaarden zijn voorwaarden die de bewegingsvrijheid van de verdachte rechtstreeks beperken (bv. locatieverboden en -geboden, inleveren paspoort), voorwaarden die het gedrag van de verdachte raken (bv. reclasseringstoezicht, verbod op het nuttigen van alcohol of drugs, opname in een psychiatrisch ziekenhuis) of voorwaarden die dienen om toezicht te houden op de naleving van de beperkingen in de bewegingsvrijheid of andere voorwaarden (bv. elektronisch toezicht, de politie op de hoogte houden van verplaatsingen). Voor de jeugdigen bepaalt artikel 493, zesde lid, dat bij algemene maatregel van bestuur wordt bepaald welke bijzondere voorwaarden die het gedrag van de veroordeelde betreffen, aan de schorsing kunnen worden verbonden. Deze voorwaarden zijn uitgewerkt in artikel 2 van het Besluit gedragsbeïnvloeding jeugdigen.http://wetten.overheid.nl/BWBR0023386/Opschrift/geldigheidsdatum_30-11-2009/opslaan

Van oudsher is de schorsingsbevoegdheid ook gebruikt voor een tijdelijke onderbreking van de tenuitvoerlegging van de voorlopige hechtenis, teneinde voorlopig gehechten tegemoet te komen die slechts een korte onderbreking van hun detentie verlangden voor persoonlijke omstandigheden, veelal van dringende humanitaire aard.

2.1.2. Het tijdelijk verlaten van de inrichting tijdens de tenuitvoerlegging van een vrijheidsbenemende straf of maatregel, vanwege persoonlijke omstandigheden

De bepalingen die betrekking hebben op de tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende straffen en maatregelen, die onder verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie plaatsvindt, zijn te vinden in de drie penitentiaire beginselenwetten, het Vijfde boek van het Wetboek van Strafvordering en het Eerste boek van het Wetboek van Strafrecht. Voor wat betreft het tijdelijk verlaten van de inrichting tijdens de tenuitvoerlegging van de vrijheidsbenemende straffen en maatregelen is het toepasselijke recht te vinden in de beginselenwetten, artikel 570b Sv en artikel 77j van het Wetboek van Strafrecht (Sr)(de tijdelijke strafonderbreking). De beginselenwetten regelen het regime en de rechtspositie van gedetineerden, waaronder begrepen de mogelijkheden om de inrichting tijdelijk te verlaten. Daarvoor kunnen verschillende redenen zijn, zoals het bijwonen van gerechtelijke procedures, het ondergaan van een behandeling die niet in de inrichting kan plaatsvinden, of verlof al dan niet vanwege persoonlijke omstandigheden. Voor de voorlopig gehechten geldt het regime van de Pbw (zie artikel 26, lid 2) en voor jeugdigen in voorlopige hechtenis de Bjj.

Het penitentiaire recht biedt in artikelen 26 Pbw en 30 Bjj de mogelijkheid voor het tijdelijk verlaten van de inrichting voor persoonlijke omstandigheden, tijdens de tenuitvoerlegging van de voorlopige hechtenis.

Artikel 26 Pbw bepaalt dat het een gedetineerde kan worden toegestaan de inrichting tijdelijk te verlaten bij wijze van verlof, zoals uitgewerkt bij ministeriële regeling. Dit is de Regeling tijdelijk verlaten van de inrichting (de Regeling), gebaseerd op artikel 26 Pbw en artikel 570b Sv. Deze regeling bevat een nadere normering van de situaties waarin het kan worden toegestaan om tijdens de tenuitvoerlegging van de vrijheidsbeneming (inclusief de voorlopige hechtenis) de inrichting tijdelijk te verlaten vanwege persoonlijke omstandigheden. Voor de voorlopig gehechten is daarvoor alleen incidenteel verlof van een dag mogelijk, tenzij zich een weigeringsgrond voordoet. De weigeringsgronden voor verlof zijn te vinden in artikel 4 van de Regeling. Vluchtgevaar, het risico van ongewenste confrontaties met slachtoffers, maatschappelijke onrust, de status van ongewenst verklaarde vreemdeling, het ontbreken van een aanvaardbaar verlofadres zijn onder meer weigeringsgronden voor verlof. Afgestraften kunnen vanwege persoonlijke omstandigheden, in uitzonderlijke situaties, voor langere tijd de inrichting verlaten.

De directeur van de inrichting, bij wie alle verzoeken binnenkomen, is namens de minister bevoegd incidenteel verlof vanwege persoonlijke omstandigheden te verlenen, tenzij zich een geval voordoet als bedoeld in artikel 32 van de Regeling. Deze bepaling regelt dat de Minister van Justitie de beslissing neemt als het advies van het openbaar ministerie omtrent de verlofverlening afwijkt van dat van de directeur en indien betrokkene behoort tot één van de in dat artikel genoemde bijzondere categorieën van gedetineerden. Artikel 3 van de Regeling verplicht de directeur het openbaar ministerie om advies te vragen, indien de verlofbeslissing betrekking heeft op een voorlopig gehechte en indien het openbaar ministerie een executie-indicator heeft geplaatst. Dit advies is zwaarwegend bij de beslissing.

Artikel 30 Bjj kent een iets andere opzet. Het vijfde lid bepaalt dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld. Hoofdstuk 6 van het Reglement justitiële jeugdinrichtingen reguleert het verlof, waaronder het incidentele verlof. In grote lijnen komen de regelingen inzake het incidentele verlof overeen, voor wat betreft de

gronden voor incidenteel verlof en de contra-indicaties voor het verlenen van verlof. Het incidentele verlof voor een jeugdige kan evenwel voor ten hoogste 3 dagen worden verleend.

2.2. Samenloop van regelingen

In legislatief opzicht wordt de kern van het probleem gevormd door het gegeven dat er voor het tijdelijk verlaten van de inrichting vanwege persoonlijke omstandigheden, tijdens de tenuitvoerlegging van de voorlopige hechtenis, waarbij vooraf vaststaat dat betrokkene dient terug te keren in de inrichting voor de verdere tenuitvoerlegging van de voorlopige hechtenis, een samenloop bestaat van twee naast elkaar toepasselijke wettelijke regelingen, namelijk:

- de mogelijkheid van het tijdelijk schorsen van de voorlopige hechtenis op grond van de artikelen 80 en 493 Sv, en
- de mogelijkheid de inrichting tijdelijk te verlaten op grond van artikelen 26 Pbw en 30 Bjj.

De samenloop van regelingen is te verklaren vanuit de ontwikkeling die de wetgeving inzake de tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen sinds de invoering van het Wetboek van Strafvordering in 1926 heeft doorgemaakt. De tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen maakte deel uit van een zeer beperkt aantal artikelen van het Wetboek van Strafvordering. De wetgeving inzake de tenuitvoerlegging heeft zich in loop van de vorige eeuw ontwikkeld vanuit de behoefte van de praktijk en een voortschrijdend denken over een passende tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen. Daarbij heeft de wetgever bij de totstandkoming van een nieuwe regeling niet altijd even consequent het oog gehad op de meest geschikte plaats van regeling, dan wel gezien of nieuwe bevoegdheden of bevoegdheidsverdelingen afgebakend dienden te worden van bestaande. Het gevolg daarvan is onder meer dat de bepalingen inzake de tenuitvoerlegging, ook die ten aanzien van de tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende straffen en maatregelen, zowel in het Wetboek van Strafvordering, het Wetboek van Strafrecht, in de beginselenwetten en in lagere regelingen versnipperd te vinden zijn en de afbakening of bevoegdheids- en taakverdeling niet altijd direct duidelijk is.

De hiervoor aangegeven samenloop van regelingen is eerder aanleiding geweest van aanpassing van de wetgeving. In 2005 is aan artikel 80 Sv¹ een zesde lid toegevoegd, teneinde de afbakening met het verlof krachtens de Pbw tot stand te brengen. In de wetgeschiedenis wordt daarover het volgende gezegd «Om te voorkomen dat een gedetineerde, waarvan de minister van Justitie op grond van de hiervoor genoemde ministeriële regeling verlof heeft afgewezen, een inhoudelijk gelijk verzoek doet om schorsing wordt in het voorgestelde zesde lid aangegeven dat het bepaalde bij en krachtens de Pbw voorgaat op de schorsing. In de praktijk zal dat betekenen dat verlopen van voorlopige gehechten gedetineerden van één of twee dagen volgens de regels van de Pbw geschieden en voor langere tijd verlaten van de inrichting van een voorlopig gehechte gedetineerde bij wijze van schorsing kan plaatsvinden» (Kamerstukken II, 2003/04, 29 413, nr. 3, blz. 13). De achterliggende motivering van dit onderscheid wordt uit de wetgeschiedenis niet duidelijk. Voor veroordeelden bestaat een dergelijk onderscheid in besluitvorming door de administratie en de rechter niet. Daar beslist de administratie over zowel het voor korte tijd (verlof) als voor langere tijd (strafonderbreking) verlaten van de inrichting. In elk geval komt de benadering die de wetgever destijds heeft gekozen niet overeen met de functie van de schorsingsbevoegdheid zoals deze hiervoor is uiteen gezet.

¹ Artikel 493, vijfde lid, kent een gelijke bepaling ten aanzien van de Bjj.

De regering acht het onwenselijk dat er twee regelingen naast elkaar bestaan als het gaat om het tijdelijk verlaten van de inrichting vanwege persoonlijke omstandigheden tijdens de tenuitvoerlegging van een vrijheidsbenemende maatregel. Op grond van de bestaande wetgeving is niet uitgesloten, dat de voorlopig gehechte gedetineerde via de schorsingsregeling mogelijkheden heeft, terwijl de penitentiaire regelgever die mogelijkheden met het oog op een goede en consequente tenuitvoerlegging van de vrijheidsbenemende maatregel heeft uitgesloten. Dit is bijvoorbeeld het geval indien het penitentiaire recht de persoonlijke omstandigheid waarvoor de gedetineerde de inrichting tijdelijk wil verlaten, niet erkent als een grond voor incidenteel verlof. Het penitentiaire recht kent weigeringsgronden voor het verlenen van incidenteel verlof. Het is mogelijk dat een voorlopig gehechte al dan niet na een weigering van het incidenteel verlof, een schorsingsverzoek indient, om vanwege (materieel) dezelfde persoonlijke omstandigheid voor een langere periode dan de in het penitentiaire recht toegestane periode, de inrichting tijdelijk te verlaten.

2.3. Voorstel met betrekking tot het opheffen van de samenloop

Het onderhavige wetsvoorstel beoogt de hiervoor geschetste samenloop op te heffen. De vraag die daarbij beantwoord dient te worden, is de volgende. Aan wie komt de bevoegdheid toe te beslissen over de vraag of het de voorlopig gehechte gedetineerde tijdens de tenuitvoerlegging van de voorlopige hechtenis kan worden toegestaan de inrichting tijdelijk te verlaten, vanwege persoonlijke omstandigheden, in het geval dat vooraf vaststaat, dat betrokkene dient terug te keren in de inrichting voor een verdere tenuitvoerlegging van de voorlopige hechtenis? En daarop volgt de vraag: door welk recht wordt deze bevoegdheid genormeerd?

De bevoegdheid heeft betrekking op de wijze van tenuitvoerlegging van een door de rechter bevolen vrijheidsbenemende maatregel. In de Nederlandse strafrechtspleging is de taakverdeling tussen de rechter en de administratie (in casu de Minister van Veiligheid en Justitie en het onder hem ressorterende openbaar ministerie) zodanig dat laatstgenoemde belast is met de tenuitvoerlegging van de rechterlijke beslissingen. Artikel 553 Sv bepaalt dat het openbaar ministerie belast is met de tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen. Dit betekent dat met de tenuitvoerlegging van door de rechter opgelegde vrijheidsbenemende straffen of maatregelen, de Minister van Veiligheid en Justitie is belast. In deze taakverdeling tussen rechter en administratie dient de bevoegdheid geattribueerd te worden aan de administratie, in casu de Minister van Veiligheid en Justitie. De tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende maatregelen wordt gereguleerd door het penitentiaire recht. De (materiële) wetgever dient de bevoegdheid derhalve binnen het penitentiaire recht te normeren voor wat betreft de toegestane duur, welke persoonlijke omstandigheden in aanmerking komen voor het tijdelijk verlaten van de inrichting, de weigeringsgronden en de mogelijkheid toezichts- en beveiligingsmaatregelen te treffen. Zowel bij de normering, als bij de uitoefening van de bevoegdheid is leidend: een in beginsel ongestoorde en consequente tenuitvoerlegging van de door de rechter bevolen vrijheidsbeneming met inachtneming van het penitentiaire recht, dat die tenuitvoerlegging normeert.

Ook los hiervan ligt aansluiting bij de rechtsfiguur van de schorsing van de voorlopige hechtenis niet voor de hand. De schorsing van de tenuitvoerlegging van de voorlopige hechtenis is er uit de aard van de bevoegdheid op gericht om tenuitvoerlegging van de voorlopige hechtenis niet te laten plaatsvinden en de verdachte in vrijheid zijn berechting af te laten wachten, mits hij zich aan de gestelde voorwaarden

houdt. Dat is een ander geval dan dat waarin voortduring van de tenuitvoerlegging van de voorlopige hechtenis aan de orde is.

Bij de uitwerking van het bovenstaande is gekeken naar de regeling bij de vrijheidsstraf. Tevens is daarbij in ogenschouw genomen dat de normering van de bevoegdheid op het niveau van een algemene maatregel van bestuur dient plaats te vinden.

Dit betekent dat de volgende wettelijke bepalingen worden gewijzigd:

- Artikelen 80 en 493 Sv worden zodanig gewijzigd dat de schorsingsbepaling niet van toepassing is op het tijdens de tenuitvoerlegging van de voorlopige hechtenis tijdelijk verlaten van de inrichting vanwege persoonlijke omstandigheden.
- De normering van de bevoegdheid vindt plaats bij algemene maatregel van bestuur, waartoe artikel 26 Pbw zal worden aangepast. Daarin zal worden meegenomen dat beveiligings- en toezichtsmaatregelen kunnen worden getroffen. Artikel 30 kent reeds een grondslag voor een algemene maatregel van bestuur. Dit artikel zal zodanig worden aangepast opdat eisen voor beveiliging en het toezicht kunnen worden gesteld.
- Teneinde te bereiken dat het verblijf buiten de inrichting langer dan één dag niet meetelt als detentietijd, wordt artikel 570b Sv dienovereenkomstig aangepast. Artikel 77j Sr wordt in gelijke zin aangepast.

Voor wat betreft de inhoud van de regeling die in de algemene maatregel van bestuur krachtens artikel 26 wordt opgenomen, staat mij het volgende voor ogen.

- De Minister van Justitie heeft de bevoegdheid de gedetineerden toe te staan de inrichting tijdelijk te verlaten vanwege persoonlijke omstandigheden. De directeur van een penitentiaire inrichting kan deze bevoegdheid namens de Minister van Justitie uitoefenen. De bevoegdheid van de directeur, die hij namens de minister kan uitoefenen, wijzigt materieel niet.
- De directeur neemt het verzoek van de gedetineerden in ontvangst en vraagt alle benodigde adviezen en inlichtingen op, waaronder het advies van het openbaar ministerie. In de gevallen de directeur niet bevoegd is de beslissing te nemen, geleidt hij de stukken door naar de Minister van Veiligheid en Justitie.
- Voorlopig gehechten kunnen in beginsel slechts voor één dag de inrichting verlaten vanwege persoonlijke omstandigheden, met dien verstande dat indien de benodigde reistijd dat niet toelaat, het incidenteel verlof in ieder geval de daarop volgende dag eindigt. In zeer uitzonderlijke en humanitair dringende omstandigheden kan deze periode langer duren, tenzij sprake is van een weigeringsgrond, zoals geformuleerd in de regeling én het openbaar ministerie heeft aangegeven dat er geen strafvorderlijke belangen zijn die zich daartegen verzetten. Deze bevoegdheid komt de Minister van Justitie (in de praktijk: de selectiefunctionarissen van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI)) toe. Voor het verlaten van de inrichting langer dan een dag telt de tijd die betrokkene buiten de inrichting doorbrengt niet als detentietijd.
- Het verlaten van de inrichting is slechts mogelijk, indien er geen vluchtgevaar is, de voorlopig gehechte zelfstandig kan reizen, dan wel passende beveiligings- en toezichtsmaatregelen zijn genomen.

Aangezien voor de jeugdigen reeds een normering bij algemene maatregel aanwezig is, zullen de aanpassingen in het Reglement justitiële jeugdinrichtingen minimaal zijn.

Naar aanleiding van de consultatieversie van dit wetsvoorstel laat de NVvR weten het niet eens te zijn met de keuze om de onafhankelijke en onpartijdige strafrechter niet langer bevoegd te laten zijn om te beslissen op verzoeken tot tijdelijke schorsing van de voorlopige hechtenis. Verder vindt de NVvR dat principieel een onderscheid dient te worden gemaakt tussen de rechtspositie van de voorlopig gehechte, voor wie de onschuld-presumptie geldt, en de rechtspositie van de afgestrafte. Anders dan de NVvR ben ik van mening dat beslissing over het tijdelijk verlaten van de inrichting (tenuitvoerlegging) wel bij de administratie thuis hoort, aangezien het een beslissing betreft die betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van een door de rechter opgelegde vrijheidsbenemende maatregel. Gelet op de taakverdeling tussen de rechter en de administratie in de Nederlandse strafrechtspleging, is de administratie verantwoordelijk voor de tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen. Op grond van artikel 553 Sv is het openbaar ministerie belast met de tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen. De Minister van Veiligheid en Justitie is belast met de tenuitvoerlegging van door de rechter opgelegde vrijheidsbenemende straffen of maatregelen.

De Rvdr is van mening dat – mede gelet op artikel 5 EVRM – beslissingen over de voorlopige hechtenis behoren tot het domein van de rechter. In reactie hierop wijs ik op het strafvorderlijke karakter van de schorsingsbevoegdheid, dat de rechter kan aanwenden om zijn taak in het strafproces bij de waarheidsvinding en de strafoplegging uit te oefenen. Dit zal hij moeten doen in overeenstemming met de rechtsbeginselen, zoals neergelegd in artikel 5, derde lid, van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). Artikel 5 EVRM bevat het recht van persoonlijke vrijheid en spreekt over vrijheidsbeneming. Vrijheidsbeneming kan alleen plaatsvinden in de opgesomde gevallen en voor zover dit gebaseerd is op een door de wet gegeven procedure. De schorsing van de tenuitvoerlegging van de voorlopige hechtenis is niet bedoeld om de tenuitvoerlegging van de voorlopige hechtenis te reguleren, maar is gericht op het niet laten plaatsvinden van de tenuitvoerlegging van de voorlopige hechtenis als de betrokkene zich aan de voorwaarden houdt. Dit betekent dat er geen sprake is van een bevoegdheid waarbij de Minister van Veiligheid en Justitie rechtstreeks zou kunnen ingrijpen in het beleid en een beslissing van de rechter in een lopende strafzaak, zoals door de Rvdr wordt gesteld in zijn advies.

Naar aanleiding van voorgaande opmerkingen inzake artikel 5 EVRM, benadruk ik voorts dat de rechter bevoegd blijft om over te gaan tot opheffing van de voorlopige hechtenis, als de gronden die aanwezig waren voor het opleggen van de voorlopige hechtenis, zijn vervallen. Daarnaast wordt periodiek door de raadkamer van de rechtbank beoordeeld of het bevel tot gevangenhouding moet worden verlengd. De beperking die dit wetsvoorstel aanbrengt in de schorsingsbevoegdheid is gelegen in het tijdelijk verlaten van de inrichting, waar de voorlopige hechtenis ten uitvoer wordt gelegd. In dat geval is de directeur van de inrichting bevoegd en staat vervolgens rechtsbescherming open die voldoet aan de eisen van onafhankelijkheid en onpartijdigheid die op grond van internationale verdragen, zoals het EVRM, worden gesteld.

Voorts wordt op grond van dit wetsvoorstel geen schorsing van de voorlopige hechtenis bevolen, indien de verdachte tot ongewenst vreemdeling is verklaard, dan wel ten aanzien van hem een procedure tot ongewenstverklaring loopt, tenzij hieraan schorsende werking is verleend of indien vaststaat dat de verdachte na detentie wordt overgeleverd of uitgeleverd, dan wel ten aanzien van hem een procedure inzake de overlevering of uitlevering loopt, tenzij hieraan schorsende werking is

verleend. De verhouding van deze bepalingen tot artikel 5 EVRM, bespreek ik in hoofdstuk 3.

De RSJ merkt op dat het wetsvoorstel de wet zodanig beoogt te wijziging dat bij de straftoemeting en de aftrek van het voorarrest rekening kan worden gehouden met de tijdelijke onderbreking van de voorlopige hechtenis. De RSJ stelt echter voor om de artikelen 570b Sv en 77j Sr ongewijzigd te laten en in de algemene maatregel van bestuur behorende bij artikel 26 Pbw, op te nemen dat gedurende het incidenteel verlof dat langer duurt dan een dag, de tenuitvoerlegging wordt geschorst. Ik neem dit voorstel van de RSJ niet over. Gelet op de wetssystematiek die ik in de voorgaande paragrafen heb beschreven, acht ik aanpassing van de wet de aangewezen weg om de samenloop van regelingen op te heffen.

Het OM heeft de indruk dat het wetsvoorstel te veel is opgesteld voor die zware gevallen, waarin het tijdelijk schorsen van de voorlopige hechtenis als onwenselijk wordt ervaren. Het vraagt zich af of daardoor het bestaande schorsingsbeleid, waarbij het OM instemt met verzoeken tot schorsing van de voorlopige hechtenis teneinde een begin mogelijk te maken van resocialiserende maatregelen, niet in de knel komt. Ik deel de opvatting van het OM dat het schorsen van de voorlopige hechtenis voor de resocialisatie wenselijk kan zijn, teneinde de verdachte in een zo vroeg mogelijk stadium voor te bereiden op de terugkeer in de samenleving. Naar aanleiding hiervan merk ik op dat onder de nieuwe regeling schorsing van de voorlopige hechtenis op grond van resocialisatie mogelijk blijft. Dit wetsvoorstel regelt het opheffen van de samenloop van regelingen ten aanzien van de tijdelijke onderbreking van de tenuitvoerlegging van de voorlopige hechtenis wegens persoonlijke omstandigheden en maakt een tijdelijke schorsing van de voorlopige hechtenis voor dat doel niet langer mogelijk. Na de opheffing van deze samenloop kan echter het vorderingsbeleid van het OM bij schorsing van de voorlopige hechtenis bij resocialisatie onverminderd worden voortgezet. Geenszins is beoogd om met deze regeling een eind te maken aan dit beleid dat voorziet in een behoefte uit de praktijk.

Het OM vraagt de aandacht voor jeugdigen en verwijst in dit verband naar artikel 37, onderdeel b, van het Verdrag inzake de rechten van het kind. Op grond van dit verdrag mag de voorlopige hechtenis slechts als uiterste noodzaak worden toegepast en voor de kortst mogelijke passende duur. Het OM meent dat het een verkeerde ontwikkeling is indien in de toekomst de directeur van de inrichting en niet meer de kinderrechter daarover kan beslissen. Ook de RvdR vraagt om uitleg ten aanzien van de schorsing van de voorlopige hechtenis bij minderjarigen. De strafrechter kan thans deze schorsing bevelen in verband met het volgen van een opleiding of het afleggen van examens. In hoofdstuk 1 van deze toelichting ben ik ingegaan op mijn keuze om de samenloop van regelingen op te heffen, waarbij de te onderscheiden bevoegdheden van de strafrechter en de administratie ten opzichte van elkaar zijn verhelderd. Ik zie geen bijzondere redenen om hierop ten aanzien van minderjarigen een uitzondering te maken. Voor het overige verwijs ik naar mijn, hiervoor opgenomen, reactie op de adviezen van de RvdR, NVvR en NOvA, naar aanleiding van hun betoog dat de schorsingsbevoegdheden behoren tot het domein van de rechter. Ook wijs ik in dit verband op de wet waarin de aanpassing van de tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende jeugdsancities wordt geregeld (Stb. 2010, 818), waarin een wettelijke basis voor nachtdetentie is opgenomen. Bij nachtdetentie verblijven de jeugdigen 's avonds, 's nachts en in het weekeinde in een justitiële jeugdinrichting en gaan zij overdag naar school, werk, stage of dagbehandeling. Door toepassing van nachtdetentie leidt de voorlopige hechtenis bij jongeren

niet tot onderbrekingen van hun reguliere dagbesteding of school-loopbaan.

Het OM ziet een onvolkomenheid in artikel 80 Sv, ten aanzien van het zesde en zevende lid. Ook de Rvdr maakt een opmerking van vergelijkbare strekking. Deze onvolkomenheid zal niet optreden, vanwege de vernummering van het zesde tot zevende lid (Stb. 2009, 317). Deze wijziging is op 1 oktober 2010 in werking getreden. Verder acht de Rvdr het noodzakelijk dat wordt gewaarborgd dat het Openbaar Ministerie op de hoogte is of tijdens de zitting alsnog op de hoogte kan komen van de status van een verdachte. Ik zal het OM vragen dit op te nemen in haar beleidsregels.

Het OM stelt twee verschillende, los van elkaar staande regelingen voor, die naast elkaar kunnen bestaan. Dat betekent dat voor de schorsing van de voorlopige hechtenis door de rechter bepaald moet worden met welk doel deze schorsing kan worden uitgesproken. Het OM stelt voor om het eerste lid van artikel 80 Sv in zodanig te wijzigen dat de rechter ten behoeve van een te nemen beslissing op de terechtzitting aangaande de persoon van de verdachte, ambtshalve op vordering van het openbaar ministerie of op verzoek van de verdachte kan bevelen dat de voorlopige hechtenis zal worden geschorst. Dit voorstel neem ik niet over, aangezien dit nieuwe afbakeningsproblemen oplevert. Ik streef naar een systeem waarin de voorlopige hechtenis naast andere maatregelen, zelfstandig van de voorlopige invrijheidsstelling, kan worden uitgesproken.

Het OM dringt er op aan dat goede procedures omtrent het uitbrengen van het advies van het openbaar ministerie in te stellen. Naar aanleiding hiervan wijs ik op de aangescherpte regeling voor het plaatsen van een executie-indicator die op 1 januari 2010 in werking is getreden. Deze regeling zie op de executie van vonnissen.

2.4. Rechtsbescherming

De Pbw (hoofdstuk XIII) en de Bjj (hoofdstuk XV) voorzien in rechtsbescherming bij de onafhankelijke rechter in geval van weigering van het (incidenteel) verlof of de detentieonderbreking. De gedetineerde kan tegen een beslissing van de directeur om het verlof te weigeren zijn beklag doen bij de beklagcommissie van de aan iedere inrichting verbonden Commissie van Toezicht. Tegen de uitspraak van de beklagcommissie kan de gedetineerde vervolgens beroep instellen bij de beroepscommissie van de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ), een onafhankelijk rechterlijk college. Tegen de weigering van de Minister van Justitie om incidenteel verlof te verlenen, of indien de inrichting voor langere tijd wordt verlaten, in geval van weigering van detentieonderbreking, kan de gedetineerde rechtstreeks in beroep bij de RSJ. Deze rechtsgang voldoet aan de eisen van onafhankelijkheid en onpartijdigheid die op grond van internationale verdragen, zoals het EVRM, worden gesteld.

Gelet op het vorenstaande, wordt ten aanzien van de rechtsbescherming aangesloten bij de bestaande systematiek van de wet.

Naar aanleiding van de consultatie van de conceptversie van dit wetsvoorstel, benadrukt de RSJ terecht dat de procedure voor de aanvraag van het tijdelijk verlaten van de inrichting op zo'n wijze moet worden ingericht dat binnen één dag, maar maximaal binnen twee dagen, een beslissing kan worden genomen. Het OM heeft zich in gelijke zin uitgelaten. De Rvdr vraagt naar de rechtsbescherming in het penitentiare recht en is bevreesd dat die minder effectief is dan bij de voorlopige-hechtenis-rechter. Ook de NVvR spreekt zorg uit over de rechtspositie van

een persoon die een onherroepelijk geworden vrijheidsstraf ondergaat. De NOvA haalt artikel 5, lid 4, van het EVRM aan in verband met zodanig dringende (humanitaire) omstandigheden die opwegen tegen het (maatschappelijk belang bij het) voortduren van de voorlopige hechtenis en dat het onder die omstandigheden laten voortduren van de detentie in plaats van het tijdelijk in vrijheid stellen onrechtmatig is. Het moet daarom mogelijk blijven om in dergelijke gevallen een rechtstreeks beroep op de rechter te doen, aldus de NOvA.

Naar aanleiding van vorenstaande adviezen heb ik voorzien in een spoedprocedure bij de RSJ. Een beslissing omtrent een verzoek om humanitair verlof van korte duur van een directeur (daartoe gemandateerd door de Minister van Veiligheid en Justitie) kan, via rechtstreeks beroep bij de RSJ, binnen enkele dagen worden getoetst. In een nieuw derde lid van artikel 72 Pbw en een nieuw derde lid van artikel 77 Bjj is opgenomen dat de voorlopig gehechte tegen een besluit van een door of namens de directeur genomen beslissing betreffende het tijdelijk verlaten van de inrichting, rechtstreeks beroep kan instellen bij de RSJ indien onverwijlde spoed dit vereist. In geval van onverwijlde spoed beslist de RSJ binnen 48 uur op het rechtstreeks beroep.

3. Schorsing en de ongewenst verklaarde vreemdeling.

Het onderhavige wetsvoorstel regelt in het nieuwe zevende lid van artikel 80 Sv dat de schorsing niet wordt gelast ten aanzien van een voorlopig gehechte die een ongewenst verklaarde vreemdeling is, dan wel een vreemdeling van wie vaststaat dat hij na detentie zal worden uitgeleverd. Mijn overwegingen daartoe zijn de volgende.

Voor de ongewenst verklaarde vreemdeling geldt het volgende. De consequentie van de schorsing van de voorlopige hechtenis is, dat de ongewenst verklaarde vreemdeling kan terugkeren in de Nederlandse samenleving en daarmee per definitie het strafbare feit pleegt van artikel 197 van het Wetboek van Strafrecht, tenzij de betrokkene in vreemdelingenbewaring wordt genomen. De vreemdelingenbewaring is gericht op de uitzetting van betrokkene. Dit brengt met zich mee dat betrokkene niet in aanmerking kan komen voor schorsing, omdat hij niet in staat is zich bereid te verklaren te voldoen aan de voorwaarden genoemd in artikel 80, tweede lid Sv. Immers, zijn uitzetting dreigt. Kortom: ofwel de schorsing leidt direct tot het plegen van een strafbaar feit (waarvoor wederom voorlopige hechtenis kan worden bevolen indien betrokkene geen vaste woon- of verblijfplaats heeft), ofwel, indien betrokkene in vreemdelingenbewaring wordt genomen, is hij niet in staat zich bereid te verklaren met de schorsingsvoorwaarden, omdat hij weet dat hem uitzetting dreigt. Dit leidt tot de conclusie dat de status van de ongewenst verklaarde vreemdeling en de aard van de schorsingsfiguur zich per definitie niet met elkaar verdragen. Reden waarom de rechter, zou hij op de hoogte zijn van de status van ongewenst verklaarde vreemdeling, de schorsing van de voorlopige hechtenis niet kan gelasten. Door in artikel 80 Sv te bepalen dat de schorsingsbepalingen niet van toepassing zijn ten aanzien van een ongewenst verklaarde vreemdeling, wordt de bestaande discrepantie geëxpliciteerd en zal ter gelegenheid van een schorsingsbeslissing altijd onderzoek moeten worden gedaan naar de status van betrokkene. Hiermee geef ik tevens uitvoering aan tweede motie Teeven cs. (Kamerstukken II 2009/10, 32 143, nr. 2).

Naast de ongewenst verklaarde vreemdeling regelt het voorgestelde zevende lid dat schorsing niet bevolen kan worden ten aanzien van een vreemdeling van wie vaststaat dat hij na detentie zal worden over- of uitgeleverd, of ten aanzien van wie een over- of uitleveringsprocedure

loopt. Ook voor deze vreemdeling geldt dat hij niet in aanmerking kan komen voor schorsing, omdat hij niet in staat is zich bereid te verklaren te voldoen aan de voorwaarden genoemd in artikel 80, tweede lid Sv. Immers, zijn over- of uitlevering dreigt.

Vooralsnog wordt blijft de afbakening van de schorsingsbevoegdheid beperkt tot deze twee categorieën van vreemdelingen. Mogelijk dat naar aanleiding de bevindingen van de taskforce, die zich zal gaan buigen over de «ontkokering» van de strafrechtssketen en vreemdelingenketen en de samenwerking tussen deze ketens, categorieën vreemdelingen zijn aan te wijzen die gelet op het karakter van de schorsingsfiguur en de algemene voorwaarden verbonden aan de schorsing, evenmin voor schorsing van de voorlopige hechtenis in aanmerking dienen te komen. Deze taskforce gaat zich ook bezig houden met de uitvoering van het uitvoeringsprotocol Vreemdelingen in de strafrechtssketen (VRIS).

De NOvA acht het uitsluiten van schorsing van de voorlopige hechtenis bij ongewenstverklaarden en het uitsluiten van schorsing van de voorlopige hechtenis bij samenloop met een uit- of overleveringsprocedure in strijd met artikel 5 EVRM. Onder verwijzing naar mijn opmerkingen in paragraaf 2.3, wijs ik er op dat deze uitsluiting van de schorsing van de voorlopige hechtenis, de bevoegdheid van de rechter om over te gaan tot opheffing van de voorlopige hechtenis onverlet laat, indien de gronden die aanwezig waren voor het opleggen van de voorlopige hechtenis, zijn vervallen. Daarnaast wordt periodiek door de raadkamer van de rechtbank beoordeeld of het bevel tot gevangenhouding moet worden verlengd.

De RSJ is van mening dat de mogelijkheid van incidenteel verlof voor ongewenst verklaarde vreemdelingen open moet blijven. Voor deze categorie van gedetineerden kunnen dringende persoonlijke redenen bestaan die tot het feitelijk verlaten van de inrichting moeten kunnen leiden, aldus de RSJ. Ik meen dat de RSJ hier terecht op wijst. Om die reden zal ik artikel 4, sub 1 van de Regeling tijdelijk verlaten van de inrichting bij wijze van verlof of strafonderbreking, aanpassen. Hierdoor blijft de mogelijkheid open dat ongewenst verklaarde vreemdelingen of personen ten aanzien van wie een procedure tot ongewenstverklaring loopt, bij zeer dringende persoonlijke redenen de inrichting verlaten. Het verlaten van de inrichting zal dan slechts onder begeleiding of bewaking kunnen plaatsvinden. In de algemene maatregel van bestuur behorende bij artikel 26 Pbw zullen ter voorkoming van ontvluchting en bevordering van terugkeer naar de inrichting regels worden gegeven over de begeleiding of bewaking.

Het OM bepleit om aan de weigeringsgronden van de ongewenstverklaring en de uit- en overlevering toe te voegen dat de schorsing niet wordt bevolen indien één van de gronden waarop het bevel voorlopige hechtenis is verleend «vluchtgevaar» is. Dit voorstel neem ik over. Dit betekent dat ook de omstandigheid dat er sprake is van vluchtgevaar een reden is om de schorsing van de voorlopige hechtenis niet te bevelen.

4. Toepassing van de voorwaardelijke invrijheidsstelling na het eindigen van de voorlopige hechtenis

Dit wetsvoorstel voorziet voorts in een regeling betreffende de toepassing van de voorwaardelijke invrijheidsstelling na het eindigen van de voorlopige hechtenis. Daartoe wordt een aanvulling van de artikelen 72 en 75 van het Wetboek van Strafvordering (Sv) voorgesteld. Deze artikelen bevatten een aantal regelingen met betrekking tot het al dan niet voortduren van de voorlopige hechtenis na de veroordeling in eerste aanleg. Uit het derde en vierde lid van artikel 72 en het vierde en zesde lid

van artikel 75 volgt (behoudens enkele uitzonderingen) dat de voorlopige hechtenis eindigt op het moment dat de duur van de door de verdachte reeds ondergane voorlopige hechtenis gelijk wordt aan de duur van de tenuitvoerlegging van de onvoorwaardelijke vrijheidsstraf die in eerste aanleg of in hoger beroep is opgelegd. De rechter kan de voorlopige hechtenis slechts verlengen tot dat moment (artikel 75, lid 4) of moet de voorlopige hechtenis vanaf dat moment opheffen (artikel 72, lid 3 en 4 en artikel 75, lid 6). Bij de toepassing van deze bepalingen wordt uitgegaan van de datum van vrijlating als gevolg van de regeling van voorwaardelijke invrijheidstelling (v.i.), indien een vrijheidsstraf is opgelegd die onder het toepassingsbereik van die regeling valt. Dit betekent dat de voorlopige hechtenis eindigt op het moment dat tweedeede gedeelte van de opgelegde straf is ondergaan. Er is op dat moment echter *geen* sprake van voorwaardelijke invrijheidstelling van de verdachte. Dit vloeit voort uit artikel 557 van het Wetboek van Strafvordering, waarin is neergelegd dat zolang een veroordeling niet onherroepelijk is, niet met de tenuitvoerlegging van de opgelegde straf wordt begonnen. Omdat geen sprake is van de tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf, is de regeling van voorwaardelijke invrijheidstelling (artikel 15 e.v. van het Wetboek van Strafrecht) *niet* van toepassing. Aan de invrijheidstelling van de verdachte zijn in deze gevallen dus geen voorwaarden verbonden.

Hiermee ontstaat de situatie dat aan de ene kant een opgelegde vrijheidsstraf feitelijk wordt ondergaan tijdens de periode van voorlopige hechtenis en de invrijheidstelling plaatsvindt op de datum van voorwaardelijke invrijheidstelling, terwijl aan de andere kant de regeling van voorwaardelijke invrijheidstelling verder niet van toepassing is. Aan de invrijheidstelling kunnen dus geen voorwaarden worden verbonden, waaraan betrokkene zich gedurende een proeftijd moet houden en evenmin wordt door de reclassering op de naleving van die voorwaarden toezicht gehouden. Het kabinet acht dit een onwenselijke situatie, omdat dergelijke voorwaarden en dat toezicht wel degelijk aangewezen kunnen zijn. Betrokkene is immers geruime tijd gedetineerd geweest en is veroordeeld tot een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf.

Ik stel daarom voor te regelen dat in de gevallen waarin op de v.i.-datum de voorlopige hechtenis op grond van de voornoemde artikelen 72 en 75 Sv eindigt of wordt opgeheven, op de invrijheidstelling van de verdachte de regeling van voorwaardelijke invrijheidstelling van overeenkomstige toepassing is. Dit brengt mee dat als gevolg van het indienen van hoger beroep of beroep in cassatie niet meer de onverkorte toepassing van de v.i.-regeling kan worden ontlopen. Het instellen van hoger beroep of cassatieberoep kan er evenwel ook toe leiden dat de verdachte wordt vrijgesproken of ontslagen van rechtsvervolging of dat geen vrijheidsstraf meer wordt opgelegd. In dergelijke gevallen is op de invrijheidstelling van de verdachte, na de opheffing van de voorlopige hechtenis door de rechter, de regeling van voorwaardelijke invrijheidstelling uiteraard niet van toepassing.

De hiervoor geschetste situatie kan zich slechts voordoen in gevallen waarin een vrijheidsstraf is opgelegd van tenminste één jaar. Vrijheidsstraffen van minder dan één jaar vallen niet onder het toepassingsbereik van de v.i.-regeling (artikel 15, lid 1, Sr). Voorts geldt dat de vrijheidsstraf geheel onvoorwaardelijk moet zijn opgelegd. Deels voorwaardelijk opgelegde vrijheidsstraffen vallen namelijk evenmin onder het toepassingsbereik van de regeling van voorwaardelijke invrijheidstelling (artikel 15, lid 3, Sr). Wat betreft deels voorwaardelijke vrijheidsstraffen schept het bij koninklijke boodschap van 13 februari 2010 ingediende voorstel van wet tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met wijzigingen van de regeling van de voorwaardelijke veroordeling en de

regeling van de voorwaardelijke invrijheidstelling (Kamerstukken 32 319) de mogelijkheid voor de rechter om bijzondere voorwaarden en reclaseringstoezicht dadelijk uitvoerbaar te verklaren. Dit betekent dat de veroordeelde de door de rechter opgelegde bijzondere voorwaarden onmiddellijk moet naleven, ook als hij tegen de uitspraak beroep heeft aangetekend.

De voorgestelde regeling vloeit voort uit het belang dat het kabinet hecht aan het verder terugdringen van de recidive om op die manier de veiligheid in Nederland te vergroten. Een goede voorbereiding van gedetineerden op hun terugkeer in de samenleving is daarbij onontkoombaar. Zoals ik in mijn brief van 4 juni 2011 betreffende de modernisering van het gevangeniswezen heb aangegeven, vraagt een succesvolle terugkeer in de samenleving allereerst de inzet van de gedetineerde zelf (Kamerstukken II 2010–2011, 29 270, nr. 52). Meer nadruk wordt daarom gelegd op de eigen verantwoordelijkheid van de gedetineerde, zijn gedrag en motivatie. In de visie van het kabinet is de voorwaardelijke invrijheidstelling een fase in de uitvoering van straffen die aansluit bij de voorafgaande detentie. Er wordt naar gestreefd om gedetineerden die daarvoor door hun inzet, gedrag en motivatie in aanmerking komen in een traject van detentiefasering te leiden, waarbij naarmate de datum van voorwaardelijke invrijheidstelling nadert, meer vrijheden kunnen worden verdiend. De tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf wordt afgesloten met voorwaardelijke invrijheidstelling, waaraan op de aard van het delict en de persoon van de dader afgestemde bijzondere voorwaarden kunnen worden verbonden. Dat kan onder meer betekenen dat activiteiten en interventies die tijdens detentie of tijdens de deelname aan een penitentiair programma zijn gestart, maar op het moment van voorwaardelijke invrijheidstelling nog niet zijn afgerond, kunnen doorlopen in de fase van de voorwaardelijke invrijheidstelling. Op deze wijze vormt de voorwaardelijke invrijheidstelling een passende afsluiting van de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen die gepaard kan gaan met een toename van vrijheden en die verbonden is aan de bereidheid van de gedetineerde om verantwoordelijkheid te dragen voor de eigen toekomst.

Met het voorgaande is niet te verenigen dat een verdachte die in voorlopige hechtenis zit op het tijdstip van de voorwaardelijke invrijheidstelling in vrijheid wordt gesteld, zonder dat de regeling van voorwaardelijke invrijheidstelling verder van toepassing is. Voorlopig gehechte gedetineerden worden immers – sinds de inwerkingtreding van de wet van 26 mei 2005 tot wijziging van de Penitentiaire beginselenwet in verband met de tenuitvoerlegging van voorlopige hechtenis na veroordeling in eerste aanleg (Stb. 280) per 1 januari 2006 – na de veroordeling in eerste aanleg overgeplaatst van een huis van bewaring naar de gevangenis en kunnen vervolgens in aanmerking komen voor detentiefasering en activiteiten gericht op de voorbereiding van de terugkeer in de samenleving.

De doelstelling van de voorgestelde regeling is vergelijkbaar met de in het voornoemde wetsvoorstel voorziene mogelijkheid voor de rechter om bijzondere voorwaarden en reclaseringstoezicht dadelijk uitvoerbaar te verklaren. Er is echter een belangrijk verschil. In het voornoemde wetsvoorstel wordt een uitzondering gemaakt op artikel 557 van het Wetboek van Strafvordering, waarin is neergelegd dat zolang een veroordeling niet onherroepelijk is, niet met de tenuitvoerlegging van de opgelegde straf wordt begonnen. In het onderhavige voorstel wordt aangesloten bij een reeds bestaande dadelijke uitvoerbaarheid. Op grond van artikel 73 Sv zijn bevelen inzake de voorlopige hechtenis dadelijk uitvoerbaar. Omdat de tijd die in voorlopige hechtenis is doorgebracht, bij de tenuitvoerlegging van de straf geheel in mindering wordt gebracht

(artikel 27 van het Wetboek van Strafrecht), wordt in veel gevallen, zoals hiervoor al aangegeven, een opgelegde vrijheidsstraf feitelijk ondergaan tijdens de periode van voorlopige hechtenis. Gelet op hetgeen met de herinvoering van de voorwaardelijke invrijheidstelling in 2008 en met de doorplaatsing van in eerste aanleg veroordeelden in 2006 is beoogd, is de toepassing van de regeling van voorwaardelijke invrijheidstelling na de beëindiging van de voorlopige hechtenis in de hier aan de orde zijnde gevallen wenselijk en geboden.

Het is uiteraard wel zo dat indien de veroordeling tot vrijheidsstraf niet in stand blijft in hoger beroep of cassatieberoep, de verdachte schadevergoeding kan vragen voor de ondergane voorlopige hechtenis. Artikel 89 Sv e.v. geeft daarvoor al een regeling. Schadevergoeding kan door de rechter worden toegekend voor zover daartoe, alle omstandigheden in aanmerking genomen, gronden van billijkheid aanwezig zijn.

5. Consequenties voor de uitvoering

Het wetsvoorstel heeft beperkte consequenties voor de uitvoering. Nu het takenpakket van de directeur van een penitentiaire inrichting niet wordt gewijzigd, kan redelijkerwijs worden verwacht dat er geen toename van de werklust zal zijn.

Dit is anders voor het bureau selectiefunctionarissen van de DJI. Verzoeken tot opheffing van de voorlopige hechtenis voor langere duur zullen voortaan aan het bureau selectiefunctionarissen worden voorgelegd. Deze functionarissen beslissen, namens de Minister van Veiligheid en Justitie, op grond van de vigerende regelgeving over de verlovverzoeken waartoe de directeur niet bevoegd is en over de verzoeken tot strafonderbreking. Het ligt in de lijn der verwachting dat de werklust bij dit bureau daardoor zal toenemen; voorts zal de werklust van de vestigingsdirecteuren op dit punt eveneens toenemen, omdat in al deze zaken de nodige informatie en adviezen moeten worden opgevraagd en verzameld en de verzoeken voorzien van een advies en achtergrondinformatie aan de Minister van Veiligheid en Justitie ter verdere behandeling moeten worden doorgeleid. Ook ten aanzien van het onderdeel dat ziet op het beëindigen van de voorlopige hechtenis zijn slechts beperkte uitvoeringsconsequenties te verwachten. Het betreft een beperkte groep van personen, die als gevolg van het indienen van hoger beroep of beroep in cassatie niet meer de onverkorte toepassing van de v.i.-regeling kunnen ontlopen. Dit kan leiden tot een (zeer) beperkte toename van toepassing van de v.i.-regeling.

6. Financiële en organisatorische gevolgen

De opheffing van de samenloop betreft een systeemverandering, teneinde te voorkomen dat de voorlopig gehechte gedetineerde via de schorsingsregeling mogelijkheden heeft (en benut) om de inrichting te verlaten, terwijl de penitentiaire regelgever die mogelijkheden met het oog op een goede en consequente tenuitvoerlegging van de vrijheidsbenemende maatregel heeft uitgesloten. De wijzigingen in dit wetsvoorstel zijn niet van dien aard, dat er substantiële financiële gevolgen te verwachten zijn. Mogelijk zullen de directeuren van de inrichtingen vaker beslissingen moeten nemen, die voorheen door de rechter werden genomen. Een eventuele toename van de werklust is, gelet op de beperkte schaal waarin zich dit zal voordoen, op te vangen binnen de bestaande organisatiestructuur.

Een eventuele toename van de toepassing van de v.i.-regeling kan worden ondervangen in de gebruikelijke toe- en afname van de aantallen gevanggestraften.

ARTIKELSGEWIJS

ARTIKEL I

A en B

De wijzigingen van de artikelen 72 en 75 Sv voorzien in de in het algemeen deel toegelichte regeling betreffende de toepassing van de voorwaardelijke invrijheidstelling na het eindigen van de voorlopige hechtenis. Aan deze artikelen wordt een lid toegevoegd dat de regeling van voorwaardelijke invrijheidstelling van overeenkomstige toepassing verklaard in geval van de beëindiging van de voorlopige hechtenis op grond van artikel 72, derde of vierde lid, dan wel artikel 75, vierde of zesde lid.

C en D

Onder inrichting als bedoeld in onderdeel c, wordt niet alleen verstaan de justitiële inrichting, alwaar de betrokkene verblijft, zoals het huis van bewaring, de gevangenis, de tbs-kliniek of de justitiële jeugdinrichting, maar ook de inrichting (bijvoorbeeld het psychiatrische ziekenhuis of verslavingskliniek) waar betrokkene verblijft op basis van een overplaatsing krachtens de beginselenwetten (bijvoorbeeld op grond van artikel 15, vijfde lid, van de Pbw).

ARTIKEL I, onderdeel E, ARTIKEL II

In zeer uitzonderlijke gevallen van dringende humanitaire aard zal het de voorlopig gehechte gedetineerde worden toegestaan de inrichting voor een langere periode dan een dag te verlaten. De Minister van Veiligheid en Justitie is bevoegd daarover te besluiten. Om te bereiken dat het verblijf buiten de inrichting langer dan een dag niet meetelt als detentietijd, wordt in navolging van de strafonderbreking, in artikel 570b Sv bepaald dat de Minister van Veiligheid en Justitie de bevoegdheid krijgt de voorlopige hechtenis tijdelijk te onderbreken. Nu ook de voorlopige hechtenis tijdelijk kan worden onderbroken is het beter te spreken van «detentieonderbreking» dan van «strafonderbreking». In artikel 77j Sr is gelijke bevoegdheid opgenomen voor jeugdigen.

Ook bij de detentieonderbreking vindt de normering plaats op het niveau van een algemene maatregel van bestuur. Nu detentieonderbreking en verlof beide betrekking hebben op het tijdelijk verlaten van de inrichting ligt het voor de hand de normering van de bevoegdheid op hetzelfde niveau van regelgeving neer te leggen. Daarbij geldt dat het bij de algemene materiële normstelling van het verlof en van de detentieonderbreking niet gaat om algemeen verbindende voorschriften van administratieve aard, uitwerking van details van een regeling, voorschriften die dikwijls wijziging behoeven of om voorschriften die met grote spoed moeten worden vastgesteld. In welk geval het volgens de Aanwijzingen voor de regelgeving de voorkeur verdient delegatie van regelgevende bevoegdheid bij algemene maatregel van bestuur toe te kennen. De voorschriften van administratieve aard en de nadere uitwerking van details van de regeling kunnen bij ministeriële regeling worden vastgesteld.

In de nog op te stellen algemene maatregel van bestuur zal een regeling worden opgenomen met betrekking tot de detentieonderbreking van strafrechtelijke illegale vreemdelingen. Deze regeling is aangekondigd in de tweede nota van wijziging bij het wetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met wijzigingen van de regeling van

de voorwaardelijke veroordeling en de regeling van de voorwaardelijke invrijheidstelling (Kamerstukken II 2010–2011, 32 319, nr. 8). Deze regeling behelst, kort gezegd, het creëren van de mogelijkheid om de tenuitvoerlegging van een aan een illegale vreemdeling opgelegde vrijheidsstraf voortijdig te beëindigen onder de voorwaarde dat de vreemdeling uit Nederland kan worden verwijderd en niet in Nederland terugkeert. Met de mogelijkheid van voortijdige beëindiging van de tenuitvoerlegging van de gevangenisstraf kan een extra prikkel worden gecreëerd voor de illegale vreemdeling om mee te werken aan zijn uitzetting uit Nederland. In de nog op te stellen regeling zullen de criteria worden opgenomen waaraan de vreemdeling moet voldoen om voor detentieonderbreking in aanmerking te komen en de voorwaarden waaronder de detentieonderbreking wordt verleend. Het gaat hierbij dan om detentieonderbreking voor onbepaalde tijd, waarbij de eventuele hervatting van de tenuitvoerlegging van de gevangenisstraf afhankelijk is van het wegblijven van de vreemdeling uit Nederland.

ARTIKELEN III en IV,

Met betrekking tot het verlofbeleid verwijs ik naar mijn aankondiging dat ik een nieuwe visie zal ontwikkelen op de detentiefasering, zoals het plaatsen in een minder beveiligde inrichting, het toekennen van verlof of deelname aan een zogenaamd penitentiair programma, in relatie tot de voorwaardelijke invrijheidstelling (Kamerstukken II 2010–2011, 29 270, nr. 52, p. 2). Ook tijdens de behandeling van de justitiebegroting heb ik aangekondigd het verlofbeleid te herijken. De resultaten van deze herijking van het verlofbeleid zullen eveneens worden meegenomen in deze algemene maatregel van bestuur, die wordt genoemd in het eerste lid van het nieuwe artikel 26 van de Pbw.

In de regeling van het verlof zullen regels worden opgenomen over toezichtsmaatregelen. Daaronder kunnen verschillende maatregelen worden getroffen. Daarbij kan worden gedacht aan maatregelen met betrekking tot de verblijfplaats waar het verlof wordt doorgebracht, maatregelen die betrekking hebben op de persoon van de voorlopig gehechten of maatregelen die betrekking hebben op anderen dan de voorlopig gehechten. Ten behoeve van de nadere regelgeving zullen de diverse toezichtsmaatregelen in kaart worden gebracht. Thans kunnen toezichtsmaatregelen worden opgelegd in het kader van de voorwaarden die aan het verlof worden gesteld. Ook de advisering van het OM komt aan bod.

Het spreekt voor zich dat bij het verlenen van verlof, de belangen van slachtoffers, de veiligheid van de samenleving, het voorkomen van recidive en de terugkeer naar de inrichting nadrukkelijk worden meegewogen. Indien nodig, moeten de vereiste maatregelen worden getroffen. In de verlofprocedure wordt hierin voorzien.

De directeur krijgt naast de mogelijkheid opdracht te geven voor vervoer van de gedetineerde ook de mogelijkheid om opdracht te geven tot begeleiding van de gedetineerde. In de algemene maatregel van bestuur zal dit nader worden uitgewerkt, waarbij tevens samenhangende maatregelen van beveiliging kunnen worden betrokken.

ARTIKEL V

Het wetsvoorstel is voorzien van een overgangsrechtelijke bepaling, die voorziet in het respecteren van de verzoeken van personen wier verzoek tot het tijdelijk verlaten van de inrichting op het moment van inwerking-treding van deze wet zijn voorgelegd aan de rechter. Voor deze categorie heeft het wetsvoorstel geen gevolgen.

ARTIKEL VI

Het wetsvoorstel treedt in werking op een KB te bepalen tijdstip. Dit maakt het mogelijk om het wetsvoorstel zo snel mogelijk na aanvaarding door de Staten-Generaal in werking te laten treden.

De minister van Veiligheid en Justitie,
I. W. Opstelten