

Vergaderjaar 2020–2021

35 122

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

J

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 juni 2021

Hierbij zend ik uw Kamer een afschrift van mijn brief aan de Tweede Kamer aangaande de inwerkingtreding en toepassing van de Wet straffen en beschermen.

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 juni 2021

Op 1 juli aanstaande treedt de Wet straffen en beschermen (hierna: Wet SenB) partieel in werking. Een belangrijk moment waar ketenpartners al langere tijd intensief naartoe werken. Gedurende het commissiedebat (CD) tbs/gevangeniswezen op 20 mei 2021 stelde uw Kamer enkele vragen over de invoering van de Wet SenB, in het bijzonder de wijze waarop de onmiddellijke werking van nieuwe regels dan wel getroffen overgangsbepalingen uitpakt in de praktijk. Aangezien een toereikende reactie hierop niet in één of enkele zinnen te vatten valt, heb ik toegezegd uw Kamer hierover nader te informeren per brief.

Met deze brief geef ik daaraan opvolging. Hierin ga ik in op de toepassing van de Wet SenB (in juridische zin), en op de manier van werken in aanloop naar 1 juli 2021. Daarbij heb ik bijzondere aandacht voor een aantal door uw Kamer genoemde specifieke situaties, zoals de werkwijze bij overname van de tenuitvoerlegging van een in het buitenland opgelegde gevangenisstraf.

Toepassing bij invoering

Met betrekking tot de inwerkingtreding van de nieuwe regelingen ingegeven door de Wet SenB is allereerst van belang te vermelden dat bij de tenuitvoerlegging onmiddellijke werking als uitgangspunt geldt. Hierop kunnen uitzonderingen worden gemaakt. Bij de Wet SenB geldt dit voor de nieuwe v.i.-regeling en de nieuwe regeling van het penitentiair programma (hierna: PP).¹ Hieronder ga ik nader in op de vastgelegde inwerkingtreddingsdata en geldende overgangsregels aangaande de Wet SenB, waarbij ik mij gelet op de – aard van de – gestelde vragen door uw Kamer richt op de nieuwe regelingen die betrekking hebben op het verlenen van externe vrijheden: de v.i., het PP en het re-integratieverlof.

– Overgangsrecht met betrekking tot de (nieuwe) v.i.-regeling

De Wet SenB regelt kortgezegd dat de periode van de v.i. wordt gemaximeerd op twee jaar en de v.i. niet meer van rechtswege wordt verleend. De wijzigingen inzake de v.i. treden per 1 juli 2021 in werking.² Zoals eerder aangegeven, is ten aanzien van de v.i.-regeling voorzien in een overgangsbepaling. In mijn brief van 2 april 2021 heb ik uw Kamer laten weten dat de kern hiervan is dat de met de Wet SenB geïntroduceerde nieuwe v.i.-regeling geldt voor een onvoorwaardelijke gevangenisstraf die is opgelegd in laatste feitelijke instantie na inwerkingtreding van de Wet SenB («nieuwe» straf) en de oude v.i.-regeling nog van kracht zal zijn bij een onvoorwaardelijke gevangenisstraf die is opgelegd in laatste feitelijke instantie vóór invoering van de Wet SenB («oude» straf). Conform de door mij in de Eerste Kamer gedane toezegging is de afgelopen periode veelvuldig gesproken met onder andere het Openbaar Ministerie (OM) en de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) over de doorwerking en toepassing van de overgangsbepaling. Met als resultaat de hieronder weergegeven verdiepte uitwerking ten aanzien van deze overgangsbepaling. Ook met

¹ Redenen hiervoor zijn uitvoeringstechnisch dan wel juridisch van aard, in die zin dat een gedetineerde die voor de invoering van de Wet SenB in laatste feitelijke instantie is veroordeeld tot een gevangenisstraf een valide verwachting heeft dat die straf wordt geëxecuteerd aan de hand van de toentertijd geldende v.i.-regeling.

² Staatsblad 2021, 252.

vertegenwoordigers uit de advocatuur en rechtspraak is contact geweest over vragen aangaande de naderende inwerkingtreding. Daarbij merk ik nog op dat elke keuze rond overgangsrecht voor- en nadelen kent. Alles bij elkaar afgewogen en rekenschap gevend van het uitgangspunt van onmiddellijke werking meen ik dat het getroffen overgangsrecht de beste keus is.

De overgangssituatie met betrekking tot de v.i.-regeling is hiermee overzichtelijk (voor de uitvoering) bij één «oude» of «nieuwe» straf. Complexer is het bij een gecombineerde tenuitvoerlegging van een «oude» en een «nieuwe» straf. Nu die gevangenisstraffen onder een andere v.i.-regeling vallen, moet voor deze straffen afzonderlijk worden bepaald over welke periode van de straf v.i. kan worden verleend en welke procedures moeten worden gevolgd bij verlening en herroeping van de v.i. Vanwege een zoveel als mogelijk aaneengesloten tenuitvoerlegging, kan een gedetineerde op zijn vroegst voorwaardelijk vrijkomen wanneer van de straffen in kwestie de berekende onvoorwaardelijke gedeelten aaneengesloten ten uitvoer zijn gelegd. Meer concreet betekent dit: als een «nieuwe» straf aaneensluitend ten uitvoer wordt gelegd op een «oude» straf zal na ommekomst van het conform de oude regeling berekende ten uitvoer te leggen onvoorwaardelijk gedeelte van die «oude» straf een oordeel worden geveld over het al dan niet vorderen van uitstel of afstel van een v.i. bij de rechter.³ Aaneensluitend zal worden gestart met de tenuitvoerlegging van het onder de nieuwe regeling berekende op zijn minst uit te zitten gedeelte van de «nieuwe» straf onder de nieuwe v.i.-regeling. Na ommekomst daarvan zal het OM zelf beslissen of in het kader van die straf v.i. kan worden verleend. Als v.i. wordt verleend en in het kader van de «oude» straf niet is overgegaan tot het achterwege laten van v.i. beginnen de proeftijden van beide straffen (dus oud én nieuw) gelijktijdig te lopen op het moment dat de gedetineerde daadwerkelijk onder voorwaarden in vrijheid wordt gesteld. Anders gezegd: de proeftijden worden dan niet bij elkaar opgeteld, maar lopen parallel aan elkaar.

Op bovenvermelde toepassing wordt, zoals ik eveneens in mijn brief van 2 april 2021 verwoordde, één uitzondering gemaakt. De uitzondering heeft betrekking op een zogenoemde combinatiestraf oud-nieuw, inhoudende een op zichzelf genomen niet v.i.-waardige onvoorwaardelijke gevangenisstraf (een straf korter dan één jaar) die na inwerkingtreding van de Wet SenB is opgelegd en een eveneens op zichzelf genomen niet v.i.-waardige onvoorwaardelijke gevangenisstraf die vóór invoering van de Wet SenB is opgelegd, die aaneensluitend ten uitvoer worden gelegd en tezamen meer dan één jaar bedragen. Bij wijze van uitzondering worden deze straffen voor (de berekening van) de v.i. wel gezien als één gevangenisstraf waarop de v.i. overeenkomstig de nieuwe regeling wordt toegepast, nu de mogelijkheid van v.i. – doordat de «oude» straf en «nieuwe» straf samen meer dan één jaar bedragen – ontstaat onder de Wet SenB. Het niet maken van deze uitzondering zou betekenen dat de gedetineerde in het geheel geen aanspraak zou kunnen maken op de v.i., terwijl dat wel het geval zou zijn als beide gevangenisstraffen onder dezelfde regeling zouden vallen. Dit zou dermate nadelig uitpakken in het kader van de re-integratie van een veroordeelde dat ik deze uitzondering gerechtvaardigd acht.

Met de betrokken partners is gesproken over de uitvoering van de verschillende variaties die bij een door de hierboven beschreven uitzondering ontstane zogenoemde combinatiestraf oud-nieuw mogelijk

³ In de – aangepaste – Aanwijzing v.i. van het OM is het geformuleerde beleid van het OM met betrekking tot – het nemen van een beslissing over – de v.i. opgenomen.

zijn. Zowel de «oude» straf als «nieuwe» straf die deel uitmaakt van de combinatiestraf oud-nieuw kan bijvoorbeeld uit meerdere niet v.i.-waardige straffen bestaan. Op het moment dat met het onherroepelijk worden van de laatst opeenvolgende straf de grens van één jaar wordt overschreden is daadwerkelijk sprake van een combinatiestraf die in aanmerking komt voor toepassing van de v.i.-regeling. Daarnaast is het mogelijk dat na het moment waarop zich een combinatiestraf heeft gevormd zich nog één of meerdere straffen aandienen die opeenvolgend ten uitvoer worden gelegd. Om het voor de betrokkenen niet onnodig ingewikkeld te maken, kan de eerder ontstane combinatiestraf oud-nieuw dan in stand worden gelaten, wat betekent dat de aaneensluitend ten uitvoer te leggen straf die zich aandient wordt samengenomen met die combinatiestraf en vervolgens wordt beschouwd als één «nieuwe» straf. Voor de goede orde bericht ik dat dit niet geldt voor een zich later aandienende op zichzelf v.i.-waardige straf die vóór de invoering van de Wet SenB in laatste feitelijk instantie is opgelegd. Hierop is te allen tijde de oude v.i.-regeling van toepassing.

– Overgangsrecht met betrekking tot de (nieuwe) PP-regeling

De Wet SenB voorziet in het reserveren van deelname aan het PP voor gevangenisstraffen korter dan een jaar (waarop de v.i.-regeling dus niet van toepassing is) en in het, evenals bij de v.i. en het re-integratieverlof, hanteren van drie criteria bij een beslissing over verlening: gedrag van de gedetineerde gedurende de gehele detentie, risico's en slachtofferbelang. De nieuwe regeling ten aanzien van het PP en het daarop getroffen overgangsrecht treden per 1 december 2021 in werking.⁴ Deze overgangsbepaling houdt in dat de oude regeling van het PP alleen nog van toepassing zal zijn als op het moment van inwerkingtreding reeds een positief besluit is genomen tot deelname aan het PP of als met de tenuitvoerlegging van een vrijheidsbenemende maatregel of gevangenisstraf is aangevangen vóór 1 december 2021 (moment van invoering) en die tenuitvoerlegging maximaal drie jaar na inwerkingtreding nog gaande is. Hieronder vallen ook preventief gehechten. De voorlopige hechtenis is namelijk op grond van de Penitentiaire beginselenwet een vrijheidsbenemende maatregel. Dit betekent dat indien een gedetineerde zich in voorlopige hechtenis bevindt op het moment dat de nieuwe PP-regeling in werking treedt de tenuitvoerlegging van een vrijheidsbenemende maatregel is aangevangen. De – al dan niet geschorste – voorlopige hechtenis kan op een gegeven moment overlopen in de tenuitvoerlegging van een – onherroepelijk geworden – gevangenisstraf. Hiervoor geldt dan nog steeds dat de tenuitvoerlegging is aangevangen vóór 1 december 2021. Daarmee is dus de overgangsbepaling van toepassing mits het strafrestant op het moment van invoering van de nieuwe regeling niet langer is dan drie jaar.

– Onmiddellijke werking inzake het (nieuwe) verlofstelsel

De Wet SenB introduceert een nieuw verlofstelsel. Hierdoor wordt verlof minder vrijblijvend en vanzelfsprekend en komt verlof – meer – in het teken te staan van een concreet re-integratiedoel dat is opgenomen in een persoonlijk detentie- en re-integratieplan. Het nieuwe re-integratieverlof wordt gefaseerd opgebouwd en kent ten behoeve hiervan drie vormen van re-integratieverlof: re-integratieverlof voor extramurale arbeid, langdurend re-integratieverlof en kortdurend re-integratieverlof. Gedetineerden aan wie re-integratieverlof voor extramurale arbeid wordt verleend werken en/of leren overdag buiten de muren en verblijven 's

⁴ Behoudens het nieuwe artikel 5 van de Penitentiaire maatregel. Dit artikel zal per 1 juli 2021 in werking treden.

nachts in een Beperkt Beveiligde Afdeling. In het kader van langdurend re-integratieverlof van één of een aantal aaneensluitende nachten en kortdurend re-integratieverlof inhoudende een aantal uur op een dag kan een gedetineerde tijd buiten de muren doorbrengen om te werken aan zijn re-integratie, bijvoorbeeld om te starten met het weer invulling geven aan de ouderrol binnen het gezin of het regelen van een woning voor na detentie. Deze vormen van re-integratieverlof kunnen eerder, en daarmee ook voorafgaand, aan het re-integratieverlof voor extramurale arbeid worden toegekend. Hiermee kan het werken aan de re-integratie op basis van vrijheden buiten de inrichting een aanvang nemen.

Het nieuwe stelsel van re-integratieverlof treedt – evenals alle andere in de Wet SenB opgenomen bepalingen aangaande de detentiefasering met uitzondering van het bovengenoemde PP – per 1 juli 2021 onmiddellijk in werking.⁵ Dit betekent dat deze nieuwe regels per direct gelden voor alle gedetineerden. In de beantwoording van schriftelijke Kamervragen over de detentiefasering in relatie tot de invoering van de Wet SenB heb ik uw Kamer in dit verband bericht dat elke door een gedetineerde ingediende verlofaanvraag wordt beoordeeld aan de hand van de op dat moment geldende regels, waarbij de nieuwe regels gelden vanaf het moment van invoering en tot dat moment nog de oude regels van toepassing zijn. Hierover is gedurende het CD tbs/gevangeniswezen een – aanvullende – vraag gesteld. Die vraag ziet op welke regels van toepassing zijn bij de specifieke situatie dat een gedetineerde vóór invoering van het nieuwe verlofstelsel op basis van de dan nog geldende regels een verlofaanvraag indient, die strekt tot verblijf op een (Zeer) Beperkt Beveiligde Inrichting. Ter beantwoording merk ik, in aanvulling op en ter verduidelijking van de beantwoording van voornoemde Kamervragen, op dat als een gedetineerde hier vóór 1 juli 2021 voor in aanmerking komt zijn ingediende aanvraag op basis van de oude regeling wordt beoordeeld. Voor gedetineerden die daarvoor na 1 juli 2021 in aanmerking zouden komen geldt de nieuwe verlofregeling, hetgeen inhoudt dat zij re-integratieverlof kunnen aanvragen. Die aanvraag wordt logischerwijs op basis van de nieuwe regeling beoordeeld. In het specifieke geval dat de gedetineerde voor 1 juli 2021 in aanmerking komt voor een beperkt beveiligingsniveau van wie de aanvraag tot plaatsing in een (Zeer) Beperkt Beveiligde Inrichting is goedgekeurd, maar daarin niet vóór 1 juli kan worden geplaatst komt de plaatsing te vervallen. Dit heeft te maken met de onmiddellijke werking die maakt dat een (Zeer) Beperkt Beveiligde Inrichting per 1 juli 2021 niet meer bestaat. In plaats daarvan kan een gedetineerde in een Beperkt Beveiligde Afdeling worden geplaatst wanneer aan hem re-integratieverlof voor extramurale arbeid is verleend. Hierbij verdient voor de volledigheid nog opmerking dat gedetineerden die bij de invoering van het nieuwe verlofstelsel op 1 juli 2021 in een Zeer Beperkt Beveiligde Inrichting verblijven, worden ondergebracht in een Beperkt Beveiligde Afdeling. Aan hen wordt van rechtswege re-integratieverlof voor extramurale arbeid verleend. Voor gedetineerden in een Beperkt Beveiligde Inrichting wordt aan de hand van de nieuwe verlofregeling beoordeeld of re-integratieverlof voor extramurale arbeid en plaatsing op een Beperkt Beveiligde Afdeling geëigend is. In een Beperkt Beveiligde Inrichting wordt weliswaar arbeid verricht, maar daarbij verlaten gedetineerden – in tegenstelling tot op de Beperkt Beveiligde Afdeling – niet de inrichting. Daarom staat niet op voorhand vast dat verblijf op een Beperkt Beveiligde Afdeling kan worden toegestaan.

⁵ Het meewegen van het slachtofferbelang is één van de nieuwe wegingscriteria bij een beslissing over het toekennen van onder meer re-integratieverlof. De invoering hiervan zoals beoogd bij het re-integratieverlof wordt via een groeimodel in 2022 afgerond. Per 1 juli 2021 wordt in ieder geval de bestaande praktijk op dit vlak voortgezet.

– *Uitvoering overgenomen buitenlandse straf*

Ook vroeg uw Kamer gedurende het CD op 20 mei jongstleden naar de manier waarop bij de invoering van de Wet SenB zal worden omgegaan met een overgenomen tenuitvoerlegging van een in het buitenland opgelegde gevangenisstraf. De Wet SenB brengt geen veranderingen aan in de (on)mogelijkheden van het overnemen van de tenuitvoerlegging van een straf op basis van de WETS of WOTS. Op het moment dat een in het buitenland opgelegde gevangenisstraf in Nederland ten uitvoer wordt gelegd, gebeurt dit overeenkomstig de regels van het Nederlandse recht. Dit betekent dat de nieuwe regelingen ten aanzien van onder andere de v.i., het PP en het re-integratieverlof van toepassing zijn.⁶ Voor de toepasselijkheid van het overgangsrecht inzake de v.i. is ook hier 1 juli 2021 bepalend als datum voor de buitenlandse uitspraak die op grond van de WETS in Nederland ten uitvoer wordt gelegd en als datum voor de rechterlijke beslissing in het kader van de WOTS. Voor beslissingen tot 1 juli 2021 geldt de oude regeling, vanaf 1 juli de nieuwe regeling. Wanneer aaneensluitende tenuitvoerlegging van één of meer in Nederland opgelegde v.i.-waardige straffen volgt op de tenuitvoerlegging van een in het buitenland opgelegde gevangenisstraf, wordt daarover evenwel geen v.i. berekend wegens voornoemde maximumduur van de v.i. Voor het PP en het re-integratieverlof geldt in principe dat de nieuwe regels na invoering onverkort van toepassing zijn in het kader van een overgenomen tenuitvoerlegging van de straf, dit conform de hierboven gegeven beschrijving met aandacht voor inwerkingtredingsdata en overgangsregels. Ten aanzien van het PP betekent dit dus dat per 1 december 2021 de nieuwe regels van toepassing zijn, tenzij de tenuitvoerlegging van de overgenomen gevangenisstraf in Nederland of het land waar deze straf is opgelegd hiervóór is aangevangen en deze tenuitvoerlegging op het moment van invoering nog maximaal drie jaar duurt.

Tot besluit

Ik besef goed dat de overschakeling naar nieuwe regelingen uitdagingen met zich meebrengt en vragen oproept. Voor een juiste toepassing is het dan ook van belang dat voor eenieder helder is wanneer welke regels gelden en hoe die doorwerken. Met deze brief beoog ik hieraan bij te dragen. Ook zal ervoor worden gezorgd dat informatie hierover op een toegankelijke manier bekend zal worden gemaakt op de Rijksoverheids-website en geeft het OM toelichting op de v.i. in zijn Aanwijzing.

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker

⁶ Zoals ook nu al het geval is, kan in een individueel geval echter sprake zijn van een afwijkende v.i.-periode. Zo kan de Minister bepalen dat de v.i. eerder plaatsvindt, door aansluiting te zoeken bij de datum waarop betrokkene in het land van veroordeling met v.i. zou zijn gegaan.