

*Intrekking van de artikelen 13-13d van het Wetboek van Strafrecht en aanvulling van de wettelijke voorschriften betreffende de voorwaardelijke invrijheidstelling*

VOORLOPIG VERSLAG

Nr. 4

De vaste Commissie voor Justitie brengt het navolgende verslag uit.

**Algemeen**

Talrijke leden waren van mening dat ongelijkheid en willekeur in behandeling van de gedetineerden niet behoort te blijven voortbestaan. Vandaar dat deze leden instemden met de voorgestelde wetswijziging, die tot doel heeft de gegroeide ongelijkheid van strafduur voor jeugdigen op te heffen. Ook de verbetering van de rechtspositieregeling van de gedetineerden, met name de mogelijkheden van beroep tegen beslissingen over de v.i., spraken deze leden erg aan. Zij waren dan ook met de Minister van mening dat een rechtspositieregeling niet kan wachten op een herijking van het hele instituut van de v.i. Elke schijn van willekeur dient zoveel mogelijk vermeden te worden. Ook de gedetineerden hebben recht op waarborgen dat beslissingen over hen met de grootste zorgvuldigheid worden genomen. In dit verband vroegen zij zich af wat de richtlijnen zijn voor het juiste beleid ten aanzien van de zeer lang gestraften.

Zij achtten het juist dat de jeugdgevangenis te Zutphen haar bijzondere karakter verliest en dat hiermee de niet in deze tijd passende strafmaat, alleen opgelegd teneinde iemand hier onder te brengen, verdwijnt. Ook het bijzondere systeem van de v.i., zoals dit in Zutphen wordt gehanteerd, heeft in de praktijk, door het grote strafrestant, de ongelijkheid in strafmaat duidelijk doen uitkomen. Is het de bedoeling dat de jeugdgevangenis nu aangewezen blijft als een inrichting voor jeugdig veroordeelden, wier straftijd meer dan zes maanden belooft, zo vroegen zij. Wordt de scholing in vakbekwaamheid gehandhaafd? Wat zal het regiem zijn in deze opzet? Wordt De Rozenhof een open afdeling van Zutphen of een landelijke open afdeling? Is voor dit laatste de capaciteit groot genoeg? Is de grens van zes maanden tussen kort- en langgestraften wel juist en ware het niet beter ook hier een grens van vier maanden - zoals bij volwassenen - te handhaven? Is de genoemde grens alleen het gevolg van de opnamecapaciteit te Zutphen of is men uitgegaan van de gedachte dat de jeugdige gestraften zoveel als mogelijk niet in Zutphen worden geplaatst? Moet uit het vervallen van artikel 13 de consequentie worden getrokken dat de rechter totaal geen bemoeiing meer heeft met de plaats waar de jeugdige gedetineerde zijn straf zal uitzitten? Acht de Minister het juist dat ook voor jeugdigen de gewone regels van het penitentiair recht worden gevolgd? De verandering in artikel 15, nl. het voorstel om de tijd in preventieve hechtenis of verzekering doorgebracht mee te tellen, zagen deze leden in het licht van het streven geen groepen mensen boven andere te bevoordelen of te benadelen.

Het aantal v.i.'s is in de loop der jaren teruggelopen en zal waarschijnlijk nog verder verminderen en zal het aantal preventief gehechten doen afnemen. Men zou dus kunnen opmerken dat de groep waar het om gaat en die in een ongunstige positie verkeert kleiner wordt. Niettemin moet de ongelijke behandeling als niet juist worden beschouwd. Zij juichten het voorstel te meer toe, omdat - wat juridisch onder werkelijke straftijd mag worden verstaan - door de gedetineerde de

voorlopige hechtenis wel degelijk als „werkelijke straf” wordt ervaren, ook al wordt die ten uitvoer gelegd in het Huis van Bewaring.

Wel drongen zij erop aan dat haast wordt gemaakt met de heroriëntatie over de uitgangspunten van de v.i. De v.i. wordt beschouwd als een verkorting van de straf, zij het onder voorwaarden. De voorwaarden en de reclasserings dienen dan ook aangepast te zijn en te voldoen aan de moderne inzichten van hulpverleners. Deze hulpverlening zal wel echte hulp dienen te zijn. Zij zal niet de mogelijkheid in zich mogen bergen dat de ex-gedetineerde over drijfzand loopt. En deze zal als hij een houvast zoekt door een ander daarvan niet mogen worden afgehouden. Daarom behoort bij de heroriëntatie van de v.i. zowel het benoemingenbeleid van de overheid ten aanzien van ex-gedetineerden te worden bekeken, alsook de justitiële documentatie en toegankelijkheid van politieregisters.

Kunnen de gedetineerden de v.i. weigeren indien zij van te voren reeds weten dat zij zich niet aan de gestelde voorwaarden willen of kunnen houden, bijv. geen reclasseringsplan aanvragen?

Dat men tegen de beslissing die de v.i. weigert in beroep kan gaan bij de onafhankelijke rechter past in het systeem van een betere rechtspositieregeling. De keuze daarbij voor een onafhankelijke rechter boven de administratie lijkt juist. Wel vroegen de hier aan het woord zijnde leden zich af of de ene in te stellen penitentiaire kamer voldoende zal zijn. Zij erkennen dat er ten aanzien van het v.i.-beleid een eenheid moet zijn, doch dat het slechts om een beperkt aantal zaken per jaar zou gaan, betwijfelden zij. Niet alleen bij weigering van de v.i., maar elke 9 maanden is het beroep mogelijk; bij de herroeping kan men zelfs elke 3 maanden in beroep gaan. Indien men het recht om in beroep te gaan geeft, dan moet men er bij de uitvoeringsmaatregelen van uit gaan, dat er een groot gebruik van zal worden gemaakt. Kunnen de bewindslieden aangeven hoeveel administratieve beslissingen er jaarlijks worden genomen ten aanzien van de v.i., dus ook de herroepingen en schorsingen?

De leden hier aan het woord, waren het eens met de in artikel 15c. neergelegde ontwerpbeplanning dat uiterlijk 14 dagen vóór het verstrijken van de termijn waarop de gedetineerde voorwaardelijk in vrijheid kan worden gesteld, een beslissing hierover dient te worden genomen. De vraag rees of beroep mogelijk is indien dit niet gebeurt. Men zou hier kunnen denken aan een bepaling dat indien bijv. twee weken voor de datum van de v.i. geen mededeling is gedaan over de beslissing van de v.i. deze geacht wordt negatief te zijn.

Ook nu wordt met een in een circulaire neergelegde bepaling, dat twee à drie weken vóór de voorwaardelijke invrijheidstelling de gedetineerde hiervan op de hoogte moet worden gesteld, in incidentele gevallen de hand gelicht. Hoe denken de bewindslieden over een andere mogelijkheid dat uiterlijk 14 dagen voor het verstrijken van de in artikel 15, lid 1, genoemde termijn aan de veroordeelde moet worden meegedeeld of hij al dan niet in vrijheid zal worden gesteld?

Zeer vele leden hadden over het algemeen genomen met instemming van het voorliggend wetsontwerp kennisgenomen.

De betekenis van de jeugdgevangenis in Zutphen, welke zich in vroeger jaren door een specifiek progressief regiem, gericht op verbetering en beroepsopleiding van de gedetineerden, van andere penitentiaire inrichtingen onderscheidde, is inderdaad vrijwel achterhaald.

Dit wordt geaccentueerd door het feit, dat deze inrichting ook in gebruik is genomen als gewone gevangenis voor jeugdigen met als gevolg dat daar thans twee categorieën gedetineerden verblijven voor wie de strafduur uiteenloopt en waarvoor verschillende voorlopige invrijheidstellingsregelingen gelden. Op deze en de aanvullende gronden door de bewindslieden in de memorie van toelichting aangegeven konden ook deze leden zich geheel met de voorgenomen intrekking van de artikelen 13-13d W.v.Sr. verenigen.

Ten aanzien van de voorgestelde aanvullingen van de wettelijke voorschriften betreffende de voorwaardelijke invrijheidstelling merkten de hier aan het woord zijnde leden op, dat

zij zich hiermee wel konden verenigen al was het maar op grond van het feit, dat de voorgestelde medeberekening van de voorlopige hechtenis bij de bepaling van het tijdstip, waarop een tot gevangenisstraf veroordeelde voorwaardelijk in vrijheid kan worden gesteld een logisch gevolg is van het feit, dat met ingang van 1 januari 1974 de aftrek van de in voorlopige hechtenis doorgebrachte tijd verplicht is.

In het algemeen achtten de hier aan het woord zijnde leden ook de opmerking van de bewindslieden op blz. 4 rechterkolom van de memorie van toelichting luidend: „het instituut van de voorwaardelijke invrijheidstelling heeft heden ten dage niet meer zo'n grote betekenis als vroeger” wel juist. Dat echter het advies van de Commissie-Pompe van 1952 over de voorwaardelijke invrijheidstelling daardoor geheel achterhaald zou zijn, meenden zij te moeten betwisten. Ook al lopen de in Nederland opgelegde gevangenisstraffen (gelukkig) sterk terug zeker voor wat de lang-gestraften betreft, dit nam niet weg, aldus deze leden, dat nog steeds lange gevangenisstraffen, tot levenslang toe, kunnen c.q. moeten c.q. worden opgelegd.

Overeind blijft dan ook, naar de mening van deze leden, hetgeen Pompe stelt (handboek Nederlands Strafrecht, blz. 346) namelijk dat het het belangrijkste is dat bij de lange gevangenisstraffen – dat wil zeggen boven 6 jaar – de termijn waarop voorwaardelijke invrijheidstelling kan worden verkregen aanzienlijk wordt teruggebracht.

Gaarne ook maakten de hier aan het woord zijnde leden de overwegingen ter zake van de Commissie-Pompe tot de hunne, waar deze commissie stelt dat verkorting der termijnen vooral voor de lange gevangenisstraffen gewenst is om de ongewenste nevengevolgen bij lange gevangenisstraffen zoals deformering van de persoonlijkheid, verbittering, onherstelbare schade aan huwelijks- en gezinsverhoudingen en aanmerkelijke vermindering van geschiktheid tot leven en werken in de vrije maatschappij tot een minimum te beperken.

Het huidige voorstel was op dit punt naar het inzien van de hier aan het woord zijnde leden dan ook een „slap aftreksel” van hetgeen de vorige bewindsman de heer Polak op blz. 4 linkerkolom van zijn memorie van toelichting op de rijksbegroting voor het dienstjaar 1970 Hoofdstuk VI (10 300) als wetgeving aankondigde namelijk: „het gaat bij de voorgenomen wetswijziging op het stuk van de voorwaardelijke veroordeling en de voorwaardelijke invrijheidstelling behalve om wetswijzigingen van technische aard o.a. om het openen van de mogelijkheid dat de rechter zich bij het stellen van een proeftijd en bijzondere voorwaarden nog niet aanstonds behoeft uit te spreken over de straf die eventueel zou moeten worden ondergaan (het stelsel van probation) en een zekere verruiming van de mogelijkheid tot voorwaardelijke invrijheidstelling van lang-gestraften”. Deze aankondiging werd destijds door de woordvoerder van de K.V.P. (zie *Handelingen Tweede Kamer*, 21 oktober 1969, blz. 382 linkerkolom) namens die fractie, met grote instemming begroet.

Zijn de bewindslieden bereid alsnog voormelde aankondiging gestand te doen en dus bereid een verruiming aan te brengen van de mogelijkheid tot voorwaardelijke invrijheidstelling van lang-gestraften (levenslange daaronder begrepen), zo vroegen de hier aan het woord zijnde leden. En zijn de bewindslieden alsnog bereid het reeds in 1970 aangekondigd wettelijk stelsel van de „probation” te realiseren?

Ten slotte stemden deze leden van harte in met de in het wetsontwerp neergelegde verbetering van de rechtspositie van de gedetineerden.

Verscheidene en enkele leden maakten de navolgende opmerkingen.

De bijzondere positie van de jeugdgevangenis in Zutphen was naar hun mening al lang een verouderde zaak. Met intrekking van de artikelen 13-13d W.v.Sr. konden zij zich dan ook verenigen. Dit gold ook voor de tweede praktische verbetering van het ontwerp, nl. die tengevolge waarvan de tijd, door verdachte in verzekering en voorlopige hechtenis doorgebracht, wordt begrepen onder de termijn van de straftijd waarna v.i. is toegestaan.

Overigens bevatte het ontwerp naar het oordeel van deze leden wel gebreken. Zij stelden, dat het ontwerp de v.i. in een andere richting lijkt te sturen dan door de huidige ontwikkeling gerechtvaardigd zou zijn.

De Minister stelt, aldus deze leden, weliswaar (memorie van toelichting § 1) dat dit ontwerp vooruitloopt op een algehele vernieuwing van de v.i.-regeling, maar laat daarbij toch wel enkele belangrijke vragen onbeantwoord. Zij stelden dan ook de navolgende vragen:

Komt er wel een nieuwe regeling en, zo ja, kunnen de bewindslieden zeggen binnen welk tijdsbestek?

Als zij met dit ontwerp alvast een stap doen in de richting van een nieuwe regeling dan zijn er tegen de gekozen richting wel bezwaren.

Hoe zien de bewindslieden de v.i. en de gewenste ontwikkeling daarvan?

Zijn de bewindslieden van mening dat de v.i. een mogelijkheid tot re-socialisatie van verdachten is en een mogelijkheid om nadelige gevolgen van de vrijheidsstraf te beperken?

Zo ja, waarom handhaven de bewindslieden dan de absolute macht van de administratie om de verdachte voorwaarden op te leggen, die zijn vrijheid meer beperken dan nodig is, en hem in bijna alle gevallen verplichten tot samenwerking met een reclasseringsinstelling – een basis waarop geen enkele hulp te verlenen is, zoals in de praktijk gebleken is?

Voorts waren de hier aan het woord zijnde leden van oordeel dat de gronden voor weigering of verlening van v.i. dienen te worden herzien. Het verlenen van v.i. aan verdachte, die zijn „medewerking belooft” aan het contact houden met een reclasseringsinstelling, is puur zelfbedrog. Bovendien legt het een basis van waaruit geen enkele hulpverlener kan werken. Het niet verlenen van v.i. op grond van te weinig reclasseringsmogelijkheden kan de verdachte buiten zijn schuld tot nadeel strekken. Zien de bewindslieden andere criteria die met meer werkelijkheidszin en billijkheid door de administratie en het Hof te Arnhem gehanteerd kunnen worden? Blijkens het ontwerp krijgt het Hof te Arnhem bevoegdheid in het door verdachte ingestelde beroep.

Het Hof mag oordelen over:

- a. de beslissing dat verdachte niet of nog niet v.i. wordt verleend;
- b. de beslissing tot schorsing van de v.i.;
- c. de beslissing tot herroeping der v.i.

Uit het ontwerp blijkt nergens dat het Hof de voorwaarden mag beoordelen die aan verdachte zijn opgelegd. Het gevolg hiervan is, dat het Hof weliswaar invrijheidstelling kan gelasten, maar dat de administratie daar vervolgens zodanige zware voorwaarden aan kan verbinden, dat aan verdachte al bij voorbaat de mogelijkheid ontnomen wordt de v.i. tot een goed einde te brengen. Via deze omweg kan de administratie volledig de beslissing van het Hof ontkrachten, en daarmee het beroepsrecht van verdachte uithollen. Het beroep van verdachte wordt pas werkelijk zinvol als hij ook de hem opgelegde voorwaarden ter toetsing aan het Hof kan voorleggen.

Overwegen de bewindslieden het Hof ook toetsingsbevoegdheid te geven van de voorwaarden die immers de kerninhoud van de v.i.-beslissing vormen? Als het Hof deze bevoegdheid krijgt, worden de mogelijkheden van beroep derhalve uitgebreid van:

- a. beslissing tot weigering van de v.i.;
  - b. beslissing tot schorsing van de v.i.;
  - c. beslissing tot herroeping van de v.i.;
- met:
- d. beslissing tot toekenning van de v.i. onder te belastende voorwaarden;
  - e. beslissing van d. na bevel van het Hof op grond van beroep van verdachte na schorsing of herroeping van de v.i.;
  - f. beslissing tot wijziging van de voorwaarden nadat de v.i. is ingegaan.

Als de bewindslieden niet bereid zijn het Hof de toetsingsbevoegdheid van de opgelegde voorwaarden te verlenen, zijn zij dan bereid de verdachte een zodanige complete beroepsmogelijkheid te geven binnen de administratie?

De bevoegdheid van het Hof volgens het huidige voorstel geeft dat Hof zeggenschap in de fase van de executie van de straf. Dit is een uitzondering in het Nederlandse strafrecht. Zien de bewindslieden dit als een stap in de richting van de instelling van een executierechter?

De schorsing van de v.i. kan op grond van ernstig vermoeden van de eenvoudigste overtreding plaatsvinden, maar heeft een diepe inwerking op het leven van de verdachte. Zo die al weer werk gevonden heeft na zijn vrijheidsstraf, en weer enigszins de gevolgen daarvan te boven komt, doet de schorsing van zijn v.i. dit alles weer teniet. Bovendien heeft de mogelijkheid tot onmiddellijke detentie in de praktijk altijd het gevolg dat het nemen van een beslissing daarover met enige traagheid geschiedt. Als iemand pas vastgehouden mag worden na een beslissing daarover, dan eerst wordt die beslissing zeer snel genomen. Dat bevordert de zekerheid voor de verdachte en voorkomt nadeel door onnodige detentie. Overwegen de bewindslieden de onmiddellijke detentie van verdachte bij de schorsing van zijn v.i. bij de wet uit te sluiten voor overtredingen?

Voor zover de maatschappelijke veiligheid detentie eist zal het toch gevallen betreffen waarin krachtens artikel 64 W.v.Sv. voorlopige hechtenis is toegelaten.

Het wetsontwerp deed bij enige leden de volgende vragen rijzen.

Op blz. 6 rechterkolom wordt gesproken van een „ongemotiveerd voordeel” voor de „niet-preventief gedetineerde” boven degene die dat wel was. Is het juist om van een „voordeel” te spreken? Dat zou naar de mening van deze leden impliceren dat in gelijke gevallen de een iets zou krijgen wat de ander onthouden wordt. Waarin is de preventief gedetineerde gelijk aan degene die dat niet is? Bovendien: waarom is dat zgn. voordeel ongemotiveerd?

De rechter betreft preventieve detentie in de strafoplegging (blz. 7 linkerkolom). Is dit argument nu inderdaad voldoende om de voorlopige hechtenis mee te rekenen ter bepaling van het tijdstip van voorwaardelijke invrijheidstelling? De aan het woord zijnde leden vonden dit geen voldoende argument. Daarom zouden zij gaarne van de bewindslieden hun visie horen op het karakter van de voorlopige hechtenis, waarbij tevens meer argumenten aangevoerd zouden kunnen worden waarom die voorlopige hechtenis een strafkarakter heeft.

De stellingname te dezen impliceerde naar de mening van deze leden een visie op de rol van de rechter als straftoemeter. Welke is deze visie? Past in deze visie de opvatting dat straftoemeting een rationeel gebeuren moet zijn?

De onafhankelijke rechter moet het laatste woord hebben bij de vraag van het al dan niet voortzetten van de vrijheidsbeneming (blz. 8 linkerkolom). Alle straftoemetingsbeslissingen na de rechterlijke uitspraak worden door de justitiële diensten genomen. De vraag rijst dan, aldus de hier aan het woord zijnde leden, waarom hier nu juist met de onafhankelijke rechter geschermd wordt. Zij zouden tenslotte gaarne de visie van de bewindslieden willen vernemen over het „hoe en waarom” van de onafhankelijke rechter; en dit in relatie tot de ministeriële verantwoordelijkheid.

### Artikelen

Verskillende en enkele leden maakten bij de navolgende artikelen de hierbijgaande opmerkingen.

#### Artikel 15, eerste lid

De termijn van 2/3 resp. 9 maanden moet teruggebracht worden tot 1/3 resp. 6 maanden.

De huidige vrijheidsstraffen zijn kort. Alle nieuwbouw van gevangnissen is afgestemd op de tenuitvoerlegging van korte vrijheidsstraffen. Indien men de v.i. ruime toepassing wil geven, dan dienen de termijnen verkort te worden. Voelen de bewindslieden voor het verkorten van deze termijnen?

„Gevangenisstraf” in de laatste zin moet zijn „vrijheidsstraf”. Op deze wijze wordt ook de vervangende hechtenis eronder begrepen. Wat pleit tegen deze verandering, zo vroegen zij.

*Artikel 15a*

De algemene voorwaarde kan gehandhaafd worden. Als bijzondere voorwaarde moeten alleen die voorwaarden opgelegd kunnen worden, die in het belang van de openbare orde dringend noodzakelijk zijn. Dit laatste zou dan artikel 15a lid 2 kunnen vervangen. Zien de bewindslieden bezwaren tegen deze wijziging?

*Artikel 15c*

Waarom nemen de bewindslieden een zo lange termijn als 9 maanden voor een nieuwe beslissing over de v.i.?

Drie maanden is, gezien het huidige strafrecht, veel beter.

*Artikel 15h*

Aan het Hof is geen enkele termijn gesteld waarbinnen dit het beroep moet behandelen. Achten de bewindslieden het niet zinvol dit alsnog te doen?

*Artikel 15e*

Indien verdachte geen raadsman heeft, kan hem op zijn verzoek een raadsman worden toegewezen.

Veel verdachten zullen van deze mogelijkheid niet op de hoogte zijn.

Waarom laten de bewindslieden aan verdachte niet ambts-halve een raadsman toevoegen?

Welke mogelijkheden voor v.i. zien de bewindslieden voor levenslang gedetineerden?

Vastgesteld, 7 maart 1974.

W. SCHOLTEN

VAN SCHAİK

WOLFF

GOUDSMIT

GEURTSEN

ROETHOF

HAAS-BERGER

KAPPEYNE VAN DE COPPELLO

K. A. KEUNING

VAN DAM

G. M. P. CORNELISSEN

HONIG VAN DEN BOSSCHE

JURGENS

SALOMONS

DE VRIES

LÜCKERS-BERGMANS