Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 1992–1993

23 082 Aanvulling en wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met onttrekking aan de tenuitvoerlegging van vrijheidsbeneming

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

1. Inleiding

Recente ontvluchtingen uit penitentiaire inrichtingen hebben de vraag doen rijzen of tegen ontvluchtingen, al of niet gepaard gaande met geweld of bedreiging met geweld, op toereikende wijze kan worden opgetreden. Hierover is op 19 januari 1993 een brief aan de Tweede Kamer gezonden, waarin een samenhangend pakket van maatregelen in de personele, materiële en organisatorische sfeer alsmede de voorbereiding van een aanscherping van de regelgeving met betrekking tot ontvluchting is aangekondigd.

In dit laatste voorziet dit voorstel van wet op twee wijzen. Het beoogt het bevrijden dan wel het behulpzaam zijn bij zelfbevrijding van een gevangene tegen te gaan door een verhoging van de strafmaat terzake (zie onderdeel 2). Voorts wordt het de rechter mogelijk gemaakt ten aanzien van een gedetineerde die zich aan de tenuitvoerlegging van zijn straf onttrekt of poogt te onttrekken de vervroegde invrijheidstelling (VI) uit- dan wel af te stellen (zie onderdeel 3).

2. Verhoging strafmaat artikel 191

De Evaluatiecommissie beveiligingsbeleid gevangeniswezen heeft in haar rapport van september 1992 voorgesteld de strafmaat voor hulp bij zelfbevrijding (artikel 191 van het Wetboek van Strafrecht) te verhogen van twee naar vier jaren. De commissie ziet, na vergelijking met andere delicten tegen het openbaar gezag van welke titel artikel 191 deel uitmaakt, hiertoe aanleiding. Zo staat op het onttrekken van goederen aan beslag drie jaren gevangenisstraf (artikel 198, eerste lid). Ook acht de commissie het van belang dat deze verhoging de bepaling automatisch onder het toepassingsbereik van de voorlopige hechtenis brengt. In de standpuntbepaling over het rapport aan de Tweede Kamer – bij brief van 3 november 1992[1] – is hieromtrent nader beraad aangekondigd.

De uitkomst hiervan is dat wij de beide motieven van de commissie onderschrijven en thans dienovereenkomstig voorstellen. Wij voegen aan

[1] Kamerstukken II, 1992/93, 22 800 VI, nr. 11.

312592F
ISSN 0921 - 7371
Sdu Uitgeverij Plantijnstraat
's-Gravenhage 1993

de toelichting van de commissie nog toe, dat toepassing van voorlopige hechtenis met name geïndiceerd kan zijn, indien justitie wordt geconfronteerd met georganiseerde ontvluchtingen. Het voorstel heeft het gevolg dat in het belang van de «waarheidsvinding» (artikel 67a, tweede lid, onder 3, van het Wetboek van Strafvordering) verdachten van betrokkenheid bij een ontvluchting kunnen worden ingesloten, teneinde bijvoorbeeld te voorkomen dat zij mede-verdachten die nog moeten worden aangehouden, waarschuwen. Ook maakt deze verhoging van de strafbedreiging het mogelijk om terzake van dit delict het dwangmiddel van het onderzoek van telefoongesprekken te hanteren. Voor verhoging van de strafmaat is temeer aanleiding nu de strafbedreiging voor het onttrekken van goederen aan beslag, waarmee de commissie een vergelijking trok, na de aanvaarding van het wetsontwerp tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht en van het Wetboek van Strafvordering en enkele andere wetten ter verruiming van de mogelijkheden tot toepassing van de maatregel van ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel en andere vermogenssancties[1] (ook wel genoemd «Plukze») ook op vier jaar wordt gebracht.

3. Uitbreiding gronden voor uit- of afstel vervroegde invrijheidstelling

Preventief en repressief optreden tegen ontvluchtingen kan geschieden door aanscherping van het regime of door het onaantrekkelijk maken van ontvluchtingen. Bij regimes-aanpassing valt te denken aan het beperken van de gemeenschappelijke activiteiten in penitentiaire inrichtingen. Van een dergelijke aanpassing is echter ieder de dupe en dat geldt dan in het bijzonder de gedetineerden die niet zijn ontvlucht. Wij geven dan ook de voorkeur aan meer gerichte maatregelen.

De Evaluatiecommissie Beveiligingsbeleid gevangeniswezen heeft de wenselijkheid van strafbaarstelling van (poging tot) ontvluchting als zodanig overwogen, maar hiertoe niet geadviseerd. De ons omringende landen geven een wisselend beeld te zien voor wat betreft de strafbaarstelling van ontvluchting: in België, Duitsland, Zweden, Noorwegen en Denemarken is het niet strafbaar gesteld; in Frankrijk, Engeland en Finland wel. Wel is het in ons land mogelijk om tegen bedreiging van derden of geweldsuitoefening die met ontvluchtingen gepaard gaat strafrechtelijk op te treden. Mede hierom achtte de commissie de huidige wetgeving adequaat.[2]

Evenmin als de commissie hebben wij de behoefte om de ontvluchting door een gedetineerde als zodanig strafbaar te stellen. Het ligt in de menselijke aard besloten om te trachten zich aan opsluiting te onttrekken. Het strafbaar stellen van een dergelijke onttrekking zou dan ook als een overspanning van het strafrecht kunnen worden aangemerkt. Bij de opstelling van het Wetboek van Strafrecht is in elk geval van strafbaarstelling uitdrukkelijk afgezien.[3]

Dit betekent evenwel niet dat het zich onttrekken aan de tenuitvoerlegging van vrijheidsbeneming zonder gevolg dient te blijven. De mogelijkheden om hiertegen op te treden onder de huidige regelgeving zijn beperkt. Een onderscheid dient te worden gemaakt tussen ontvluchtingen die met geweld of dreiging gepaard gaan en «kale» ontvluchtingen. Tegen eerst genoemde kan reeds thans het instrument van uit- of afstel van de VI worden gehanteerd. In de in onderdeel 1 genoemde brief aan de Tweede Kamer is het belang van een actief vorderingsbeleid van het openbaar ministerie in deze gevallen ook benadrukt. De regeling van de vervroegde invrijheidstelling biedt sinds de wetswijziging van 1986 evenwel weinig ruimte om op te treden tegen de «kale» ontvluchtingen, zoals ik zal toelichten. Te denken valt hierbij aan het ontvluchten met behulp van een helicopter zonder dat hierbij geweld wordt gebruikt of

[1] Staatsblad 1993, 11.
[2] Rapport blz. 19.
[3] Zie aantekening 2 op artikel 191 in het losbladig commentaar op het Wetboek van Strafrecht Noyon-Langemeijer-Remmelink.

hiermee wordt gedreigd. Ook kan het gaan om ontvluchtingen waarbij vernielingen zijn aangericht dan wel personeel of mede-gedetineerden zijn mishandeld. Voor deze delicten is immers geen voorlopige hechtenis toegelaten. Wel bestaan op penitentiair gebied mogelijkheden om op treden. Iedere gedetineerde die na een ontvluchting wordt aangehouden loopt het risico in een zwaarder beveiligde inrichting te worden ondergebracht en kan ook in aanmerking komen voor een disciplinaire bestraffing op grond van artikel 44 van de Beginselenwet gevangeniswezen. De hoogst mogelijke disciplinaire straf is plaatsing van veertien dagen in de strafcel.

Krachtens artikel 15 Sr. wordt iedere veroordeelde tot vrijheidsstraf waarvan het onvoorwaardelijk ten uitvoer te leggen gedeelte ten hoogste een jaar bedraagt vervroegd in vrijheid gesteld wanneer de vrijheidsbeneming ten minste zes maanden heeft geduurd en van het alsdan nog ten uitvoer te leggen gedeelte van de straf een derde gedeelte is ondergaan. Bij straffen van meer dan een jaar vindt VI plaats na het ondergaan van twee derde van de straf. Vervroegde invrijheidstelling kan slechts worden uitgesteld of achterwege blijven op limitatief in de wet bepaalde gronden. In dit kader zijn van belang de in artikel 15a, eerste lid, onder b en c Sr. genoemde gronden, te weten indien:

b. de veroordeelde onherroepelijk is veroordeeld terzake van een misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten en dat is begaan na de aanvang van de tenuitvoerlegging van de straf;

c. is gebleken dat de veroordeelde zich anderszins na de aanvang van de tenuitvoerlegging van zijn straf zeer ernstig heeft misdragen.

Vanuit de Tweede Kamer is destijds kritiek geleverd op het vage karakter van de laatste grond. In antwoord hierop lichtten de toenmalige bewindslieden deze als volgt toe: «Wij zouden buiten twijfel willen stellen dat alleen van een zeer ernstige misdraging kan worden gesproken als de veroordeelde een ernstig strafbaar feit heeft gepleegd. Wij zouden daarvoor echter niet als voorwaarde willen stellen, dat de betrokkene ook deswege onherroepelijk veroordeeld moet zijn, en zelfs niet dat hij terzake wordt of zal worden vervolgd. Omdat men aldus niet terug kan vallen op een in een rechterlijke beslissing vastgesteld oordeel dat een dergelijk feit inderdaad is gepleegd zal men moeten afgaan op het oordeel van het met de tenuitvoerlegging belaste openbaar ministerie, dat uit feiten of omstandigheden een ernstig vermoeden is ontstaan, dat de betrokkene zich aan een na de aanvang van zijn detentie begaan ernstig strafbaar feit heeft schuldig gemaakt. Dit oordeel zal dan vervolgens door de rechter, die ingevolge artikel 15a, tweede lid, geroepen wordt een uitspraak over een bevordering tot uitstel van de vervroegde invrijheidstelling te doen, gebillijkt moeten kunnen worden. Het is echter niet de bedoeling dat deze rechter in rechte vaststelt, bewezen verklaart, dat een dergelijk feit is begaan. Om dit buiten twijfel te stellen hebben we er de voorkeur aan gegeven de term «strafbaar feit» te vermijden en te spreken over «misdragingen». Vermijding van de term «strafbaar feit» doet vervolgens de noodzaak vervallen om te spreken van «een uit feiten of omstandigheden ontstaan ernstig vermoeden». Anders gezegd, een formulering als hierboven beproefd lijkt concreter dan de formulering die in het wetsontwerp is gekozen, maar is dat in feite niet. Een betere formulering, die toch nog een voldoende verscheidenheid aan gevallen omvat, hebben wij voorshands niet gevonden.»[1]

De penitentiaire kamer van het gerechtshof te Arnhem heeft het begrip «ernstige misdraging» ingevuld in relatie tot de onder b genoemde grond. Analoog aan deze laatste heeft het gerechtshof alleen feiten als zeer ernstige misdraging aangemerkt, indien het ging om strafbare feiten waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten. Ten aanzien van een veroordeelde die betrokken was bij een mishandeling overwoog het gerechtshof als volgt: «Een andere opvatting zou immers tot de conse-

[1] Kamerstukken II, 1984/85, 18 764, nr. 5, blz. 6.

quentie leiden dat indien terzake van deze mishandeling wel vervolging zou zijn ingesteld en deze vervolging tot een onherroepelijke veroordeling zou hebben geleid, die veroordeling niet zou kunnen leiden tot het achterwege blijven van de vervroegde invrijheidstelling».[1] Deze redenering kan als vaste jurisprudentie van het Arnhemse gerechtshof worden beschouwd.

Voor het onderhavige voorstel van wet is deze uitleg evenwel slechts van zijdelings belang. De memorie van antwoord legt in elk geval een dwingende koppeling tussen «zeer ernstige misdraging» en strafbare feiten. Nu ontvluchting naar Nederlands recht geen strafbaar feit oplevert en wij dit ook thans niet voorstellen, kan vluchtgedrag zonder meer geen grond voor uit- of afstel van de VI opleveren. Zo deelden ook de toenmalige bewindslieden aan de Tweede Kamer mee.[2]

Zoals hiervoor al is benadrukt vinden wij het onwenselijk dat het ontvluchten dan wel het doen van een poging daartoe, de vervroegde invrijheidstelling niet in gevaar brengt. De wetswijziging van 1986 waarbij de voorwaardelijke invrijheidstelling werd omgevormd tot een systeem van – behoudens een rechterlijke beslissing tot uit- of afstel – automatische vervroegde invrijheidstelling, is ingegeven door de behoefte aan rationalisering en deregulering.[3] De nieuwe regeling werd evenwel ook uitdrukkelijk geplaatst in het gematigde strafrechtelijk klimaat, waartoe onder meer het geven van ruime mogelijkheden voor rehabilitatie behoort. Het valt niet te ontkennen dat het klimaat sindsdien is veranderd. Het aantal vrijheidsstraffen waarop de regeling van de VI van toepassing is, is sedertdien aanzienlijk gestegen. Toch blijft de vrijheidsbeneming worden beheerst door artikel 26 van de Beginselenwet gevangeniswezen, dat bepaalt dat haar tenuitvoerlegging mede dienstbaar wordt gemaakt aan de voorbereiding van de terugkeer van de gedetineerden in het maatschappelijk leven. Het huidige stelsel van differentiatie van penitentiaire inrichtingen en het beleidsinstrument van de detentiefasering kunnen als een uitwerking van dit beginsel worden beschouwd.[4] Bij de selectie van een gedetineerde voor een inrichting en ook bij de overige beslissingen in het kader van de detentiefasering wordt evenwel diens gedrag tijdens de detentie betrokken. De hiervoor besproken gronden voor uit- of afstel van de VI betekenen evenwel dat slechts betrokkenheid bij ernstige strafbare feiten de vervroegde invrijheidstelling van een veroordeelde in gevaar brengt.

Wij stellen voor de huidige gronden aan te vullen met het zich onttrekken aan de reeds aangevangen tenuitvoerlegging van een straf of een poging daartoe. Een gedetineerde die door te ontvluchten zelf zijn terugkeer in de maatschappij bespoedigt behoeft, indien hij opnieuw wordt aangehouden, niet zonder meer vervroegd in vrijheid te komen.

De voorgestelde uitbreiding heeft behalve op een geslaagde ontvluchting ook betrekking op een poging daartoe. Voor de invulling van dit begrip dient aansluiting te worden gezocht bij de jurisprudentie terzake van artikel 45 van het Wetboek van Strafrecht. Een penitentiaire inrichting is een rijke voedingsbodem voor het maken van plannen om te ontsnappen. Bij wijze van spreken iedere gedetineerde droomt hiervan en spreekt hierover met medegedetineerden. Het bedenken van plannen en het hierover spreken met mede-gedetineerden dient zonder gevolgen te blijven. Pas als hieraan een begin van uitvoering is gegeven en het niet voltooien niet is toe te schrijven aan de wil van de bij de uitvoering betrokkenen kan gesproken worden van een poging tot onttrekking die kan leiden tot uit- of afstel van de VI.

Onder het zich onttrekken aan de tenuitvoerlegging verstaan wij niet alleen de ontvluchting vanuit de inrichting maar ook andere vormen van het onttrekken aan detentie, zoals het niet terugkeren van verlof. Ten aanzien hiervan is de modaliteit van de poging overigens minder goed denkbaar. Wel valt te denken aan een poging tot onttrekking aan

[1] Hof Arnhem 13 april 1987, NJ 1987, 715, alsmede PI 1987, 47. Zie uitvoeriger: Vademecum strafzaken par. 42.7.2.e.
[2] Kamerstukken II, 1984/85, 18 764, nr. 5, blz. 11.
[3] Kamerstukken II, 1984/85, nr. 3, blz. 12.
[4] Zie uitvoeriger hieromtrent de aan de Tweede Kamer op 6 november 1991 aangeboden rapportage van de stuurgroep herziening differentiatiestelsel (Kamerstukken II, 1991/92, 21 634, nr. 5).

begeleid verlof. De maatregel van uit- of afstel van VI dient, zoals alle straffen en maatregelen in het strafrecht, vanzelfsprekend in overeenstemming te zijn met de ernst van de gedraging waarop zij een reactie is. Ook dient deze maatregel als een uiterste sanctie te worden gehanteerd. Waar met minder ingrijpende middelen kan worden volstaan, zoals het intrekken van één of meer verloven, dient hiervoor te worden gekozen. Het ligt op de weg van het openbaar ministerie in overleg met de directie delinquentenzorg en jeugdinrichtingen van mijn departement te bepalen in welke gevallen bij niet of niet tijdige terugkeer van verlof een vordering als bedoeld in artikel 15a, tweede lid, van het Wetboek van Strafrecht wordt ingediend. Het beleid hieromtrent dient ook voor de gedetineerde kenbaar te zijn, zodat zij weten althans kunnen weten welk risico zij lopen door zich niet aan de verlofregels te houden.

Over de effectiviteit van het voorstel merken wij nog op dat in de praktijk meer dan de helft van de ontvluchte gedetineerden binnen een jaar opnieuw wordt aangehouden dan wel zich zelf meldt teneinde het restant van de straf te ondergaan. Om deze reden heeft het zin de mogelijkheid van uit- of afstel van de VI na ontvluchting als grond in de wet op te nemen. Wij verwachten evenwel ook een preventief effect van de voorstellen, zeker indien deze in combinatie worden beschouwd met het eerder aangekondigde actief vorderingsbeleid van het openbaar ministerie van ontvluchtingen die gepaard gaan met strafbare feiten waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten, zoals gijzeling. Een gedetineerde die weet dat zijn VI op het spel staat bedenkt zich wellicht twee keer, alvorens een poging tot ontvluchting te doen. Uiteraard zal het preventief effect beperkter zijn voor gedetineerden, die naar het buitenland weten te ontvluchten.

Wij benadrukken dat de beslissing over het achterwege blijven of uitstel van de VI aan de rechter is en blijft opgedragen. Het uit- of afstellen van de VI is dus geen automatisch gevolg van een (poging tot) ontvluchting. Het wetsvoorstel biedt evenwel de rechter het instrument om op het zich onttrekken aan de tenuitvoerlegging van een straf met het intrekken of uitstellen van de VI te reageren. Het openbaar ministerie zal ook een beleid dienen te gaan ontwikkelen terzake van het vorderen van het uitstellen of achterwege blijven van de VI. Dit beleid zal worden vastgelegd in een richtlijn van het openbaar ministerie die, nadat zij door de vergadering van de procureurs-generaal is vastgesteld, in de Staatscourant zal worden gepubliceerd. Te verwachten valt dat zich een soort straftoemetingspraktijk terzake zal ontwikkelen. Het is uitdrukkelijk niet de bedoeling dat op alle gevallen van onttrekking met een vordering tot het uitstellen of achterwege blijven van de VI wordt gereageerd. Het huidige wettelijke stelsel biedt het openbaar ministerie en de rechter de mogelijkheid om het instrument van de VI op de voorliggende casus af te stemmen.

Bij de berekening van de VI wordt ingevolge het huidige stelsel de periode die de gedetineerde voor zijn veroordeling in voorlopige hechtenis heeft doorgebracht meegeteld (artikel 15, derde lid). Deze periode wordt derhalve aangemerkt voor de toepassing van de VI als de tenuitvoerlegging van de straf. Het spiegelbeeld hiervan is dat ook een onttrekking aan de tenuitvoerlegging of poging daartoe, als bedoeld in de voorgestelde grond van artikel 15a, eerste lid, onder d, die heeft plaatsgevonden of een aanvang heeft genomen gedurende de voorlopige hechtenis, kan leiden tot uitstel of het achterwege blijven van de VI.

4. Kosten en capaciteit

De uitbreiding van de gronden van het achterwege blijven of uitstellen van VI zal leiden tot een toename van het aantal vorderingen bij de penitentiaire kamer van het gerechtshof te Arnhem. Ter vergelijking: in

1991 werd geen vordering ingediend, in 1992 vier. Het toekomstig aantal is moeilijk te schatten. In 1992 vonden 44 ontvluchtingen plaats. Het aantal niet teruggekeerden van verlof is groter. Binnen deze laatste groep zal evenwel een selectie moeten worden gemaakt tussen personen ten aanzien van wie met minder ingrijpende middelen, zoals het intrekken van verlof kan worden volstaan en de groep ten aanzien van wie een vordering terzake van de VI is aangewezen (zie ook onderdeel 3). Indien de werklast bij het Arnhemse gerechtshof ten gevolge van deze wetswijziging evenwel in aanzienlijke mate toeneemt zullen wij hiervoor binnen de justitiebegroting voorzieningen treffen.

Onvermijdelijk zal een aangescherpt VI-beleid beslag leggen op de penitentiaire capaciteit. Wij accepteren dit als gevolg van het belang dat wij hechten aan de bevordering op de hiervoor omschreven wijze van een ongestoorde tenuitvoerlegging van de straf, mede met het oog op de bescherming van het personeel.

Het penitentiaire beslag dat de verdubbeling van de strafmaat terzake van artikel 191 Sr. zal leggen is in het licht van het voorgaande verwaarloosbaar.

ARTIKELSGEWIJS

Artikel II

Bij wijze van overgangsrecht is bepaald dat de voorgestelde wijziging van de VI-regeling niet van toepassing is op personen die zich voor de inwerkingtreding van de wet aan de tenuitvoerlegging van de straf hebben onttrokken. Zij konden immers niet weten dat hun gedraging tot uit- of afstel van de VI zou kunnen leiden.

De Minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin

De Staatssecretaris van Justitie,
A. Kosto