

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 juni 2024

Op 11 januari 2024 ontving uw Kamer het rapport van de procureur-generaal bij de Hoge Raad der Nederlanden getiteld «Bijzondere voorwaarden bij voorwaardelijke invrijheidstelling. Over het stellen van bijzondere voorwaarden door het Openbaar Ministerie in het kader van voorwaardelijke invrijheidstelling». Ik ben de procureur-generaal bij de Hoge Raad der Nederlanden zeer erkentelijk voor dit waardevolle rapport en voor zijn aanbevelingen. Het is belangrijk dat een onafhankelijke instantie toezicht houdt op de wijze waarop het Openbaar Ministerie bij de uitoefening van zijn taak de wettelijke voorschriften naleeft (artikel 122 Wet op de rechterlijke organisatie). Hieronder vat ik het rapport eerst samen en geef ik voorts mijn reactie hierop, mede namens de Minister voor Rechtsbescherming.

Het rapport

Bij onvoorwaardelijke gevangenisstraffen van meer dan één jaar kan een gedetineerde voorwaardelijk in vrijheid worden gesteld voor het verstrijken van de duur van de gevangenisstraf. Bij deze voorwaardelijke invrijheidstelling kunnen bijzondere voorwaarden worden gesteld, als een instrument om de terugkeer naar de samenleving veilig te doen verlopen. Het Openbaar Ministerie is bevoegd tot het stellen van deze bijzondere voorwaarden. De bevoegdheid wordt feitelijk uitgeoefend door de Centrale Voorziening voorwaardelijke invrijheidstelling van het Openbaar Ministerie. Doel van het onderzoek van de procureur-generaal bij de Hoge Raad der Nederlanden is zicht krijgen op de totstandkoming en de inhoud van de bijzondere voorwaarden en vervolgens de volgende centrale vraag te beantwoorden: worden bij het stellen van bijzondere voorwaarden de toepasselijke wettelijke voorschriften nageleefd en wordt er gehandeld in overeenstemming met de geldende rechtsbeginselen?

De procureur-generaal bij de Hoge Raad der Nederlanden concludeert in het rapport dat de Centrale Voorziening voorwaardelijke invrijheidstelling van het Openbaar Ministerie zich bij het stellen van bijzondere voorwaarden richt op de wettelijke voorschriften door het in hoofdzaak

volgen van het wettelijke kader en de toepasselijke rechtspraak daaromtrent. Het Centrale Voorziening voorwaardelijke invrijheidstelling kan de naleving van de wettelijke voorschriften verder verbeteren door de 19 (deel)conclusies en daaruit volgende aanbevelingen van de procureur-generaal bij de Hoge Raad der Nederlanden op te volgen. Hieronder worden de aanbevelingen aan de hand van verschillende thema's toegelicht en van een reactie voorzien.

Aanbevelingen

Het Openbaar Ministerie heeft mij laten weten dat de Centrale Voorziening voorwaardelijke invrijheidstelling voortvarend aan de slag is gegaan met de aanbevelingen. De conclusies en aanbevelingen van de procureur-generaal bij de Hoge Raad der Nederlanden beperken zich tot hetgeen binnen het bereik van het Openbaar Ministerie ligt, maar raken op onderdelen ook ketenpartners die bij het proces van de voorwaardelijke invrijheidstelling zijn betrokken. Waar nodig voor de implementatie van de aanbevelingen zijn dan ook het Centraal Justitieel Incassobureau en de reclassering aangehaakt. In het rapport worden ook enkele suggesties gedaan die raken aan de wetgever. Hieronder volgt een overzicht van de stand van zaken aan de hand van verschillende clusters van aanbevelingen.

Formulering bijzondere voorwaarden

Een aantal aanbevelingen ziet op de formulering van de bijzondere voorwaarden bij het verlenen van voorwaardelijke invrijheidstelling. Zo concludeert de procureur-generaal bij de Hoge Raad der Nederlanden bijvoorbeeld dat bij een aantal bijzondere voorwaarden niet de wettelijke terminologie wordt gevolgd, dat een aantal bijzondere voorwaarden te onbepaald wordt geformuleerd en dat wanneer bij het stellen van bijzondere voorwaarden een inbreuk wordt gemaakt op bepaalde grondrechten de formulering niet altijd wordt beperkt tot het strikt noodzakelijke. Het Openbaar Ministerie gaat de aanbevelingen die hieruit voortvloeien zo goed mogelijk verwerken in de formats van de beslissingen van de Centrale Voorziening voorwaardelijke invrijheidstelling. De procureur-generaal bij de Hoge Raad der Nederlanden wijst er daarnaast op dat het Nederlandse strafrecht verschillende voorwaardelijke modaliteiten kent, met ieder een eigen wettelijk kader. De wettelijke regelingen kennen een aantal doorgaans niet vanuit de (aard van de) modaliteit zelf te verklaren verschillen. In de eerste aanvullingswet van het nieuwe Wetboek van Strafvordering wordt erin voorzien dat deze verschillen zo veel als mogelijk worden weggelaten.

Een aantal aanbevelingen van de procureur-generaal bij de Hoge Raad der Nederlanden zijn (analoog) ook van toepassing op de formulering van bijzondere voorwaarden die in het kader van andere voorwaardelijke sanctiemodaliteiten worden gesteld. Het Openbaar Ministerie heeft aangegeven dat deze aanbevelingen verder worden besproken binnen het Openbaar Ministerie en andere ketenpartners, met als doel te komen tot een eenduidige formulering.

Incidentele onjuistheden in bijzondere voorwaarden

Het rapport benoemt enkele incidentele misslagen in de inhoud van de bijzondere voorwaarden en de besluiten ten aanzien van de voorwaardelijke invrijheidstelling. De procureur-generaal bij de Hoge Raad der Nederlanden beveelt aan de onlangs (experimenteel) gestarte steekproefsgewijze nacontrole op de voorwaardelijke besluiten ten aanzien van de voorwaardelijke invrijheidstelling te handhaven. De Centrale Voorziening voorwaardelijke invrijheidstelling volgt deze aanbeveling op.

In 2023 is de Centrale Voorziening voorwaardelijke invrijheidstelling reeds gestart met een steekproefsgewijze controle op (de kwaliteit en uniformiteit van) de besluiten ten aanzien van de voorwaardelijke invrijheidstelling. In 2024 heeft een eerste controle plaatsgevonden. De bevindingen worden binnen het Openbaar Ministerie besproken en waar nodig wordt de werkwijze aangepast of wordt het beleid gewijzigd of nader uitgewerkt.

Stellen van kaders

De procureur-generaal bij de Hoge Raad der Nederlanden beveelt aan dat het Openbaar Ministerie een helder kader opstelt voor de toedeling van uitvoeringsbeslissingen aan de reclassering en voor de invulling van wat toezicht kan inhouden (toezichtkader), omdat hierover nu duidelijkheid ontbreekt. Er is, aldus het rapport, geen expliciete wettelijke grondslag voor het geven van de toezichtsofdracht aan de reclassering en om beslissingen ter uitvoering, wijziging of opheffing van bijzondere voorwaarden over te laten aan de reclassering. De procureur-generaal bij de Hoge Raad der Nederlanden suggereert dat het ook een mogelijkheid is dat de wetgever het kader van toezicht nader verduidelijkt. In de eerste aanvullingswet bij het nieuwe Wetboek van Strafvordering wordt voorgesteld om aan de wettelijke regeling van de voorwaardelijke invrijheidstelling een expliciete wettelijke grondslag toe te voegen voor het kunnen geven van een opdracht door het Openbaar Ministerie aan de reclassering om toezicht te houden op de naleving van de bijzondere voorwaarden en de veroordeelde ten behoeve daarvan te begeleiden. Dit komt overeen met andere voorwaardelijke modaliteiten waarbij hiervan sprake kan zijn. Samen met het Openbaar Ministerie en de reclassering zal ik onderzoeken hoe het toezichtkader verder vorm moet worden gegeven.

Bijzondere voorwaarden ten behoeve van slachtoffers

De procureur-generaal bij de Hoge Raad der Nederlanden trekt een aantal conclusies en doet een aantal aanbevelingen die raken aan de beschermingsbehoefte van slachtoffers. Zo beveelt de procureur-generaal bij de Hoge Raad der Nederlanden aan om het stellen van bijzondere voorwaarden zoals contact- en locatieverboden die zijn gesteld zonder noodzaak daartoe, maar slechts zekerheidshalve of vanwege de gemoedsrust, te vermijden. In reactie op deze aanbeveling onderstreept het Openbaar Ministerie het belang dat ook bijzondere voorwaarden ter bescherming van slachtoffers alleen worden gesteld wanneer dit noodzakelijk is en proportioneel. De Centrale Voorziening voorwaardelijke invrijheidstelling heeft dit opgenomen in het interne beleid en de medewerkers zijn zich hiervan bewust.

De procureur-generaal bij de Hoge Raad der Nederlanden beveelt verder aan om de procedure van input van slachtofferinformatie van het lokale Openbaar Ministerie te analyseren, nu deze informatie in nogal wat gevallen te lang op zich laat wachten en soms niet wordt verstrekt. Wat betreft de implementatie van deze aanbeveling geldt dat het informeren en raadplegen van slachtoffers tot de inwerkingtreding van de Wet Straffen en Beschermen een taak van het Openbaar Ministerie was. Deze taak wordt gefaseerd overgedragen aan de Minister voor Rechtsbescherming en belegd bij het Slachtoffer Informatie Punt van het Centraal Justitieel Incassobureau.

De procureur-generaal bij de Hoge Raad der Nederlanden adviseert verder om duidelijk in kaart te brengen wanneer het in ieder geval noodzakelijk is slachtoffers of nabestaanden te consulteren bij het wijzigen van bijzondere voorwaarden. Met de inwerkingtreding van de Wet Straffen en Beschermen is gewaarborgd dat slachtoffers die hebben aangegeven op de hoogte te willen worden gehouden, worden geraadpleegd door het

Slachtoffer Informatie Punt van het Centraal Justitieel Incassobureau. Zij kunnen dan hun beschermingsbehoefte kenbaar maken. Het Openbaar Ministerie zal samen met het Centraal Justitieel Incassobureau en de andere betrokken ketenpartners onderzoeken op welke andere momenten in de executiefase slachtoffers nog meer geraadpleegd moeten worden. Daarbij zal de aanbeveling van de procureur-generaal bij de Hoge Raad der Nederlanden over het consulteren van slachtoffers bij het wijzigen van voorwaarden meegenomen worden.

Verband tussen voorwaarden en indexdelict

De procureur-generaal bij de Hoge Raad der Nederlanden heeft geconstateerd dat er binnen de Centrale Voorziening voorwaardelijke invrijheidstelling verschillende opvattingen bestaan over het stellen van bijzondere voorwaarden waarbij geen of een verminderd verband bestaat met het indexdelict (het delict dat centraal staat bij de veroordeling). In reactie op deze conclusie worden, in lijn met de aanbevelingen van de procureur-generaal bij de Hoge Raad der Nederlanden, binnen de Centrale Voorziening voorwaardelijke invrijheidstelling voorbeelden verzameld van zaken waarin dit speelt. Vervolgens zal dit onderwerp binnen het Openbaar Ministerie worden besproken, waarna conform de aanbeveling van de procureur-generaal bij de Hoge Raad der Nederlanden op dit punt hierin een eenduidige lijn zal worden bepaald.

Voortgangrapportages

Het rapport concludeert dat nog geen overeenstemming bestaat tussen de reclassering en de Centrale Voorziening voorwaardelijke invrijheidstelling over de frequentie van de voortgangrapportages over het verloop van het toezicht. Het Openbaar Ministerie en de reclassering hebben inmiddels duidelijke afspraken gemaakt over de noodzaak en frequentie van voortgangrapportages bij voorwaardelijke invrijheidstelling: de reclassering stuurt iedere drie maanden een voortgangsverslag aan de Centrale Voorziening voorwaardelijke invrijheidstelling als hierbij sprake is van zaken die naar het oordeel van de reclassering of de Centrale Voorziening voorwaardelijke invrijheidstelling een hoog risico hebben.

Tot slot

Uit voorgaande volgt dat het Openbaar Ministerie voortvarend aan de slag is gegaan met de aanbevelingen van de procureur-generaal bij de Hoge Raad der Nederlanden ten behoeve van de naleving van het wettelijke kader en de toepasselijke rechtspraak bij het stellen van bijzondere voorwaarden bij de voorwaardelijke invrijheidstelling. Daar waar nodig zijn de betrokken ketenpartners aangesloten. Het voortboreduren op deze juist ingeslagen weg zie ik met vertrouwen tegemoet.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
D. Yeşilgöz-Zegerius