

Wijziging van het Wetboek van Strafvordering in verband met enige wijzigingen van de regeling van voorlopige hechtenis

VOORSTEL VAN WET

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is om het Wetboek van Strafvordering te wijzigen in verband met enkele wijzigingen van de regeling van voorlopige hechtenis, in het bijzonder ten aanzien van de gevangenneming van veroordeelden in eerste aanleg en de mogelijkheden van beroep tegen ter terechtzitting gegeven beslissingen omtrent de voorlopige hechtenis; Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I

Het Wetboek van Strafvordering wordt als volgt gewijzigd:

- A Aan artikel 67a, tweede lid, wordt, onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel 5° door een puntkomma, een onderdeel toegevoegd, luidende:
- 6°. indien er sprake is van een veroordeling waarbij een vrijheidsstraf van ten minste een jaar of een vrijheidsbenemende maatregel onvoorwaardelijk is opgelegd.
- B Artikel 71 wordt als volgt gewijzigd:
1. Het eerste lid komt te luiden:
 1. Uiterlijk drie dagen na de tenuitvoerlegging kan de verdachte van het bij vonnis of beschikking van de rechtbank gegeven bevel tot gevangenneming of gevangenhouding bij het gerechtshof in hoger beroep komen.
 2. Het derde lid komt te luiden:

3. Indien de rechtbank anders dan op vordering van de officier van justitie het bevel tot voorlopige hechtenis heeft opgeheven, staat tegen deze bij vonnis of beschikking gegeven beslissing voor de officier van justitie uiterlijk veertien dagen daarna hoger beroep bij het gerechtshof open. Indien de rechtbank de vordering tot gevangenneming heeft afgewezen, staat tegen deze bij vonnis of beschikking gegeven beslissing uiterlijk veertien dagen daarna hoger beroep bij het gerechtshof open.

C Aan artikel 72 wordt een lid toegevoegd, luidende:

7. Indien op grond van het derde of vierde lid de voorlopige hechtenis wordt opgeheven met ingang van het tijdstip van voorwaardelijke invrijheidstelling, zijn op de invrijheidstelling van de verdachte de artikelen 15 tot en met 15l van het Wetboek van Strafrecht van overeenkomstige toepassing.

D Artikel 75 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid vervalt de laatste volzin.
2. In het vijfde lid wordt «het laatste lid van dit artikel» vervangen door: het achtste lid.
3. Een lid wordt toegevoegd, luidende:
 9. Indien op grond van het vierde of zesde lid de voorlopige hechtenis eindigt of wordt opgeheven met ingang van het tijdstip van voorwaardelijke invrijheidstelling, zijn op de invrijheidstelling van de verdachte de artikelen 15 tot en met 15l van het Wetboek van Strafrecht van overeenkomstige toepassing.

E Artikel 87 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt «de beschikkingen» vervangen door: de bij vonnis of beschikking gegeven beslissingen.
2. In het tweede lid wordt «een afwijzende beslissing» vervangen door: «een bij vonnis of beschikking gegeven afwijzende beslissing » en vervallen de tweede en derde volzin.

- F Aan artikel 359, zesde lid, wordt een zin toegevoegd, luidende: Het vonnis vermeldt voorts of de opgelegde straf of maatregel aanleiding geeft tot toepassing van artikel 67a, tweede lid, onder 6°.
- G Artikel 404, eerste lid, komt te luiden:
1. Tegen vonnissen betreffende misdrijven, door de rechtbank als einduitspraak of in de loop van het onderzoek ter terechtzitting gegeven, voor zover niet inhoudende een beslissing met betrekking tot de voorlopige hechtenis, staat hoger beroep open voor de officier van justitie bij het gerecht dat het vonnis heeft gewezen, en voor de verdachte die niet van de gehele ten laste legging is vrijgesproken.
- H Artikel 406, tweede lid, alsmede de aanduiding «1.» voor het eerste lid vervallen.

ARTIKEL II

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

Gegeven

De Minister van Veiligheid en Justitie,

Wijziging van het Wetboek van Strafvordering in verband met enige wijzigingen van de regeling van voorlopige hechtenis

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel voorziet in een aantal wijzigingen van de regeling van voorlopige hechtenis in het Wetboek van Strafvordering (Sv). Deze wijzigingen behelzen de volgende voorstellen:

– *verruiming van de mogelijkheden voor gevangenneming*

De rechter kan bij zijn einduitspraak, ambtshalve of op vordering van de officier van justitie, de gevangenneming van de verdachte bevelen op de grond dat bij die uitspraak een (onvoorwaardelijke) vrijheidsstraf of vrijheidsbenemende maatregel van ten minste één jaar wordt opgelegd. De rechter is in dit verband gehouden het al dan niet bevelen van de gevangenneming te motiveren.

– *verruiming van de beroepsmogelijkheden tegen beslissingen omtrent de voorlopige hechtenis*

De beroepsmogelijkheden voor zowel de verdachte als de officier van justitie tegen ter terechtzitting gegeven beslissingen over de voorlopige hechtenis en de schorsing daarvan worden verruimd, in die zin dat tegen deze beslissingen sneller hoger beroep kan worden ingesteld, opdat eerder een beslissing over de voortzetting van voorlopige hechtenis kan worden verkregen.

– *toepassing voorwaardelijke invrijheidstelling bij beëindiging van de voorlopige hechtenis*

Indien op grond van de wet de voorlopige hechtenis wordt beëindigd met ingang van het tijdstip van de voorwaardelijke invrijheidstelling, is op die invrijheidstelling de volledige regeling van voorwaardelijke invrijheidstelling van toepassing.

Het wetsvoorstel heeft zijn oorsprong in de afspraak in het regeerakkoord om te regelen dat in eerste aanleg opgelegde gevangenisstraffen direct zullen worden geëffectueerd (Kamerstuk 33 410, nr. 15, blz. 25). Een conceptwetsvoorstel dat voorzag in de dadelijke tenuitvoerlegging van in eerste aanleg opgelegde gevangenisstraffen, is in het najaar van 2013 in consultatie gegeven. Dadelijke uitvoerbaarheid of dadelijke tenuitvoerlegging houdt in dat een opgelegde straf of maatregel ten uitvoer kan worden gelegd ondanks dat het vonnis (door een

openstaand of ingesteld rechtsmiddel) nog niet onherroepelijk is. Dat vormt een uitzondering op het in het Wetboek van Strafvordering neergelegde uitgangspunt dat een straf pas ten uitvoer kan worden gelegd nadat zij onherroepelijk is geworden (artikel 557 Sv). Over dat conceptwetsvoorstel is het advies ontvangen van de Raad voor de rechtspraak (Rvdr), de Nederlandse vereniging voor rechtspraak (NVvR), het College van procureurs-generaal van het openbaar ministerie (OM), de Nederlandse orde van advocaten (NOvA), de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) en de reclasseringsinstellingen (3RO). Daarnaast is in 2014 advies gevraagd aan Slachtofferhulp Nederland (SHN) en de Federatie Nabestaanden Geweldsslachtoffers (FNG). Hoewel het met dat conceptwetsvoorstel nagestreefde belang dat een strafrechtelijke beslissing daadwerkelijk en zo snel mogelijk ten uitvoer wordt gelegd, wel werd onderschreven, waren de adviezen van Rvdr, NVvR, OM, NOvA, RSJ en 3RO zeer kritisch en kon de voorgestelde regeling niet op steun rekenen. SHN en FNG konden het wetsvoorstel wel onderschrijven.

Naar aanleiding van deze adviezen is bekeken op welke wijze een mogelijkheid zou kunnen worden gecreëerd om een in eerste aanleg opgelegde vrijheidsstraf direct te effectueren waarbij tegemoet zou worden gekomen aan de kritiek in de adviezen. Hierbij is mede van belang dat mij uit expertmeetings die in het kader van de modernisering van het Wetboek van Strafvordering worden gehouden, is gebleken dat er op zich steun is voor het idee van het direct effectueren van gevangenisstraffen, maar niet op de wijze zoals die in het conceptwetsvoorstel was vormgegeven. Een vormgeving die meer aansluit bij de bestaande regeling van voorlopige hechtenis kan naar verwachting wel op (brede) steun in de rechtspraktijk rekenen. In zijn advies heeft het OM een dergelijk alternatief aangereikt. Het OM adviseerde om af te zien van de dadelijke tenuitvoerlegging van gevangenisstraffen, maar stelde als alternatief voor om de rechter de bevoegdheid te geven om op basis van de (veroordelende) uitspraak in eerste aanleg de gevangenneming van de verdachte te bevelen.

Het is evident in het belang van een geloofwaardige strafrechtspleging dat de rechter die in zijn veroordelende uitspraak heeft bepaald dat een vrijheidsstraf van aanzienlijke duur aangewezen is, ook de vrijheidsbeneming van de verdachte in verband hiermee moet kunnen bevelen. Het voorstel van het OM heb ik daarom overgenomen. Dit betekent dat het onderhavige wetsvoorstel een regeling bevat die het mogelijk maakt om een opgelegde gevangenisstraf direct te effectueren binnen de kaders van de regeling van voorlopige hechtenis. De regeling van dadelijke tenuitvoerlegging van gevangenisstraffen zoals voorzien in het oorspronkelijke conceptwetsvoorstel laat ik achterwege.

Van de gelegenheid heb ik gebruik gemaakt om het onderhavige wetsvoorstel aan te vullen met de hierboven al genoemde regeling die beoogt de beroepsmogelijkheden te verruimen met betrekking tot ter terechtzitting gegeven

beslissingen omtrent de voorlopige hechtenis. Daarnaast wordt in dit wetsvoorstel voorzien in een aanvulling van de regeling inzake de beëindiging van de voorlopige hechtenis met ingang van het tijdstip van de voorwaardelijke invrijheidstelling. Een en ander wordt in het hiernavolgende toegelicht.

In de contourennota (Kamerstuk [PM]) is uiteengezet dat in het kader van de modernisering van het Wetboek van Strafvordering ook zal worden voorzien in een aantal aanpassingen van de regeling inzake voorlopige hechtenis. Dat wetsvoorstel is in voorbereiding, maar zal pas volgend jaar ter consultatie worden voorgelegd. Gelet op het belang van hetgeen in het onderhavige wetsvoorstel wordt geregeld met het oog op een betere strafrechtspleging, wil ik daarop niet wachten en is er ook geen bezwaar het wetsvoorstel los van het project modernisering van het Wetboek van Strafvordering te behandelen.

2. Adviezen

Over het conceptwetsvoorstel is het advies ontvangen van de in paragraaf 1 genoemde instanties.

[PM]

3. Verruiming mogelijkheden gevangenneming bij veroordeling tot vrijheidsstraf of vrijheidsbenemende maatregel

Slachtoffers en verdachten hebben recht op een herkenbaar, krachtig en op maat gesneden strafrecht. Wil het strafrecht aan zijn doel beantwoorden, dan moet het een adequate reactie vormen op ontoelaatbaar gedrag. Dat wil zeggen dat deze reactie correct, zorgvuldig en tijdig moet zijn en dat straffen daadwerkelijk ten uitvoer worden gelegd. Een slagvaardige en doeltreffende strafrechtketen is daartoe van essentieel belang.

Een strafrecht dat herkenbaar, krachtig en op maat is, vereist dat zaken correct en tijdig worden afgehandeld en dat straffen daadwerkelijk ten uitvoer worden gelegd. In verschillende brieven aan de Tweede Kamer heeft het kabinet een omvangrijke pakket aan maatregelen gepresenteerd, ondergebracht in het programma Versterking Prestaties Strafrechtsketen (VPS), waarmee verbeteringen in de strafrechtsketen zullen worden gerealiseerd. Voor de meest recente voortgangsrapportage inzake VPS verwijs ik naar de brief aan de Tweede Kamer van 21 november 2014 (Kamerstuk 29 279, nr. 215).

Voorts is in een brief van 25 februari 2013 de Tweede Kamer geïnformeerd over de oorzaken van uitstroom in de fase van tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen (Kamerstuk 33 400 VI, nr. 90). In deze brief is de omvang van de

openstaande vrijheidsstraffen toegelicht en het effect van eerder genomen maatregelen beschreven. Daarnaast is ingegaan op staand beleid en de nieuwe maatregelen die thans worden genomen om het aantal openstaande (niet geëxecuteerde) vrijheidsstraffen te beperken. In de brief is aangegeven dat een deel van de personen die nog een vrijheidsstraf heeft openstaan, zich onvindbaar maakt voor politie en justitie. Het kabinet heeft ingezet op het actief terugdringen van het aantal openstaande vrijheidsstraffen. Het is van belang dat in deze kabinetsperiode de uitval in de executieketen wordt beperkt. Voorop staat dat elke straf die door de rechter is opgelegd, ten uitvoer moet worden gelegd. Op deze wijze wordt tegemoet gekomen aan de belangen van slachtoffers, nabestaanden en de samenleving en neemt de geloofwaardigheid van het strafrechtstelsel toe. Uit de cijfers over de huidige praktijk blijkt dat een groot deel van deze veroordeelden reeds in afwachting van hun hoger beroep in voorlopige hechtenis doorbrengt. Van degenen die in eerste aanleg zijn veroordeeld tot een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf met een duur tussen één en twee jaar zit 82% ten tijde van de uitspraak in hoger beroep in voorlopige hechtenis. Van de veroordeelden tot een straf van meer dan twee jaar zit 94% in voorlopige hechtenis.¹

Een relatief klein, maar zeker niet verwaarloosbaar deel van de veroordeelden is dus niet gedetineerd terwijl de berechting in hoger beroep nog gaande is. Door het verruimen van de mogelijkheden voor de rechter om de gevangenneming te bevelen, kan de vrijheidsbeneming in verband met de opgelegde straf bij deze groep direct aanvagen. Dit verkleint de kans op uitval.

Het kabinetsbeleid is erop gericht om het aantal niet-geëxecuteerde vrijheidsstraffen terug te dringen. De eerste effecten van een aantal verbetermaatregelen zijn inmiddels zichtbaar geworden, zoals de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie ter gelegenheid van de parlementaire behandeling van het verdrag met Noorwegen inzake de gevangenis Norgerhaven heeft gemeld (Kamerstuk 34 178, C, blz. 8). Voor de laatste stand van zaken met betrekking tot de aanpak van openstaande vrijheidsstraffen verwijs ik naar de brief van de staatssecretaris van 13 augustus 2015 (Kamerstuk 29 279, nr. 271).

De voorgestelde regeling voor het bevelen van de gevangenneming sluit aan bij de systematiek van artikel 5 van het Europees Verdrag inzake de Rechten van de Mens (EVRM). Dat artikel geeft aan in welke gevallen en onder welke voorwaarden vrijheidsbeneming is toegestaan. Daarbij wordt, in het eerste lid, als eerste geval (onder a) genoemd: «*the lawful detention of a person after conviction by a competent court*». Deze grond doet zich, blijkens rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, ook voor na een veroordeling door de rechter in eerste aanleg. Op voorlopige hechtenis voorafgaand aan de berechting in eerste aanleg ziet artikel 5, eerste lid, onder c, luidend: «*the lawful arrest or detention of a*

¹ Beide percentages hebben betrekking op zaken met één of meer slachtoffers.

person effected for the purpose of bringing him before the competent legal authority on reasonable suspicion of having committed an offence or when it is reasonably considered necessary to prevent his committing an offence or fleeing after having done so». Het verschil tussen beide gronden is onder meer van belang in verband met de eerste zin van artikel 5, derde lid, EVRM. Daarin is bepaald: *«Everyone arrested or detained in accordance with the provisions of paragraph 1c of this Article shall be brought promptly before a judge or other officer authorised by law to exercise judicial power and shall be entitled to trial within a reasonable time or to release pending trial*». Na de berechting in eerste aanleg is deze waarborg niet meer van toepassing. Wel dient de berechting ingevolge artikel 6 EVRM ook in die fase binnen een redelijke termijn plaats te vinden; de omstandigheid dat de verdachte voorlopig gehecht is vormt daarbij een factor die tot extra spoed noopt. Artikel 75 Sv, dat betrekking heeft op bevelen inzake de voorlopige hechtenis na aantekening van hoger beroep, sluit bij deze opzet van artikel 5 EVRM aan. Voorlopige hechtenis voorafgaand aan de berechting in eerste aanleg ligt inderdaad anders dan voorlopige hechtenis in de situatie na die berechting, waarin al een aanmerkelijke vrijheidsstraf of een vrijheidsbenemende maatregel is opgelegd. Als de rechter in eerste aanleg de strafzaak integraal heeft beoordeeld, en een vrijheidsstraf of vrijheidsbenemende maatregel heeft opgelegd, is dat een sterke rechtsgrond voor voortzetting van de vrijheidsbeneming. Bij een wetswijziging van 1 januari 2005 is deze rechtsgrond in een aanvulling van artikel 75, eerste lid, erkend. Deze rechtsgrond vormt een toevoeging op de bestaande, in artikel 67a Sv genoemde rechtsgronden voor voorlopige hechtenis. Sindsdien kent artikel 75 derhalve de mogelijkheid dat na aantekening van het hoger beroep een bevel voorlopige hechtenis kan worden gegeven of verlengd op de grond dat in het bestreden vonnis een vrijheidsbenemende straf of maatregel is opgelegd. In het tweede lid van artikel 75 Sv is bepaald dat bevelen tot gevangenneming voor het onderzoek op de terechtzitting kunnen worden gegeven indien alsnog ernstige bezwaren tegen de verdachte zijn gerezen. Uitdrukkelijk is bepaald dat onder ernstige bezwaren tevens een veroordelend vonnis in de vorige feitelijke aanleg kan worden begrepen. Een vrijheidsbenemende straf of maatregel, opgelegd in eerste instantie, is dus – nadat hoger beroep is ingesteld – een zelfstandige grond voor voorlopige hechtenis.

In zijn advies over het oorspronkelijke wetsvoorstel heeft het OM aangegeven dat in de praktijk deze regeling wel met enige regelmaat wordt toegepast als het gaat om verlenging van reeds bestaande voorlopige hechtenis, maar niet of nauwelijks als het gaat om het geven van een bevel tegen verdachten die zich op vrije voeten bevinden (hetzij omdat hun voorlopige hechtenis is opgeheven, hetzij omdat er in het geheel geen voorlopige hechtenis jegens hen is toegepast). Om die reden pleit het OM ervoor om de regeling in deze zin aan te passen dat niet alleen de appelrechter, maar ook de rechter in eerste feitelijke aanleg, reeds bij het

uitspreken van zijn vonnis, ambtshalve of op vordering van de officier van justitie, de voorlopige hechtenis kan bevelen op (ten minste) één grond, te weten dat er een vrijheidsbenemende straf of maatregel van een zekere duur wordt opgelegd. Voorwaarde voor die oplegging is dan dat er tegenover die vrijheidsbenemende straf of maatregel nog geen voorlopige hechtenis van even lange duur staat of heeft gestaan. Hetzelfde moet gelden voor de rechter die in hoger beroep uitspraak doet. Ook deze rechter (bijvoorbeeld het hof dat veroordeelt na een OM-appel tegen een vrijsprekend vonnis) zou van deze mogelijkheid moeten worden voorzien, zodat de voorlopige hechtenis zo nodig in de cassatiefase kan blijven voortduren. Op deze wijze is de regeling praktisch toepasbaar, beslist de rechter over de vrijheidsbeneming en past zij daarmee tevens binnen het huidige systeem van strafvordering, aldus het OM.

Deze argumenten hebben mij overtuigd om de in het onderhavige wetsvoorstel opgenomen regeling aldus in te richten. Ik combineer dit voorstel van het OM evenwel met een verplichting voor de rechter om in het vonnis te motiveren waarom hij wel of niet de gevangenneming van de in vrijheid verkerende verdachte beveelt op basis van de in het vonnis opgelegde vrijheidsstraf of vrijheidsbenemende maatregel. De verplichting de toepassing van voorlopige hechtenis te motiveren, is thans al in het Wetboek van Strafvordering verankerd (artikel 78 Sv). Nu voor de toepassing van voorlopige hechtenis een sterke rechtsgrond aanwezig is, indien de rechter een strafzaak integraal heeft beoordeeld en een vrijheidsstraf of vrijheidsbenemende maatregel heeft opgelegd, ben ik van oordeel dat de rechter in zijn vonnis (ook) dient te motiveren waarom hij, ondanks het opleggen van een vrijheidsbenemende sanctie, in voorkomend geval afziet van het bevelen van de gevangenneming van de verdachte. Een degelijke motivering draagt bij aan de legitimiteit en aanvaarding van justitiële beslissingen in de maatschappij.

De in het voorgaande beschreven mogelijkheid voor de rechter om de gevangenneming te bevelen, laat overigens het zogenoemde anticipatiegebod onverlet. Het anticipatiegebod is neergelegd in artikel 67a, derde lid, Sv en houdt in verband met de voorgestelde regeling in dat een bevel tot gevangenneming achterwege blijft indien de verdachte bij de tenuitvoerlegging van het bevel langere tijd van zijn vrijheid beroofd zou blijven dan de duur van de straf of maatregel.

4. Verruiming mogelijkheden hoger beroep tegen beslissingen over voorlopige hechtenis

In de praktijk is gebleken van een aantal knelpunten met betrekking tot de mogelijkheden om hoger beroep in te stellen tegen beslissingen van de rechter over voorlopige hechtenis. Thans is het zo dat tegen alle uitspraken die in de loop

van het onderzoek op de terechtzitting zijn gegeven en die in de zin van artikel 138 Sv niet als einduitspraak worden aangemerkt, uitsluitend tegelijkertijd met het beroep tegen de einduitspraak een rechtsmiddel kan worden aangewend. Deze hoofdregel volgt uit artikel 406, eerste lid, Sv, en geldt zowel voor de verdachte als voor het OM. Het tweede lid van artikel 406 Sv formuleert een uitzondering op de op het concentratiebeginsel gebaseerde hoofdregel voor het hoger beroep tegen een aantal uitspraken die de toepassing van de voorlopige hechtenis betreffen. Het gaat om de volgende beslissingen: het bevel tot gevangenhouding of gevangenneming en de afwijzing van een verzoek tot opheffing van het bevel tot gevangenhouding of gevangenneming. Als een van deze beslissingen ter zitting van de rechtbank wordt genomen, hoeft de verdachte, als hij daartegen hoger beroep wenst in te stellen, niet te wachten op de einduitspraak. Hij heeft belang bij een snelle beslissing op zijn hoger beroep dat veelal strekt tot opheffing van de vrijheidsbeneming. Deze uitzondering houdt verband met artikel 71 Sv waarin het hoger beroep tegen de beslissing van de rechtbank tot verlening van het bevel tot gevangenhouding of gevangenneming is geregeld.

In de praktijk is gebleken dat de behoefte aan een dergelijke tussentijdse beroepsmogelijkheid op basis van artikel 406, tweede lid, Sv, ook bestaat aan de zijde van het OM bij tussenbeslissingen tot afwijzing van een vordering tot gevangenneming en beslissingen tot opheffing en schorsing van de voorlopige hechtenis, alsmede beslissingen tot wijziging van de schorsingsvoorwaarden. Over de vraag of tegen dergelijke tussenbeslissingen hoger beroep kan worden ingesteld, hebben hoven verschillende uitspraken gedaan (Hof Den Bosch, 5 januari 2012, LJN BV1002, 26 juli 2001, LJN AL6503 en 22 oktober 1998, LJN AD2948, en Hof Amsterdam 11 april 2012, LJN BW2935 en 22 juni 2011, LJN BU4468). Het voorstel beoogt een einde te maken aan de rechterlijke interpretatieverschillen ten aanzien van artikel 406, tweede lid, Sv, door de beroepsmogelijkheden tegen (tussen)beslissingen over de (schorsing van de) voorlopige hechtenis te verruimen.

Zowel de beslissing tot het laten voortduren als de beslissing tot het opheffen van de voorlopige hechtenis hebben vergaande consequenties. Het laten voortduren van de voorlopige hechtenis is ingrijpend voor de verdachte. Het opheffen van de voorlopige hechtenis kan maatschappelijke consequenties hebben. Zo zal de vrijlating van een verdachte grote impact kunnen hebben op onder meer slachtoffers en andere benadeelden. Dat geldt temeer in gevoelige zaken, zoals bijvoorbeeld zedenzaken. Daarom is het wenselijk dat het OM tegen een beslissing van de rechtbank tot invrijheidstelling direct hoger beroep kan instellen zonder dat gewacht hoeft te worden op de einduitspraak. Voorgesteld wordt daarom de mogelijkheden voor de officier van justitie om tussentijds beroep in te stellen, te verruimen.

Aan de zijde van de verdachte bestaat eveneens behoefte aan een uitbreiding van de bestaande tussentijdse beroepsmogelijkheden. Dat blijkt uit het arrest dat de Hoge Raad op 9 april 2013 heeft gewezen naar aanleiding van een cassatieberoep in het belang der wet (LJN: BZ6526). Aan de orde werd gesteld de vraag of afzonderlijk hoger beroep kan worden ingesteld tegen de afwijzing ter terechtzitting van een aldaar gedaan verzoek tot schorsing van de voorlopige hechtenis. In de bestreden beschikking had het gerechtshof Den Haag de verdachte niet-ontvankelijk verklaard in zijn hoger beroep tegen de ter zitting van de rechtbank gegeven beslissing tot afwijzing van zijn verzoek tot schorsing van de voorlopige hechtenis. Volgens de Hoge Raad was dat binnen het bestaande wettelijk kader terecht, omdat – kort samengevat – de afwijzende beslissing op het verzoek tot schorsing niet in artikel 406, tweede lid, Sv wordt genoemd. Wel merkte de Hoge Raad in het desbetreffende arrest op dat het openstellen van rechtsmiddelen buiten zijn rechtsvormende taak valt en daarom aan de wetgever moet worden overgelaten. Deze duidelijke vingerwijzing is ter harte genomen door tevens mogelijk te maken dat de verdachte tegen de afwijzende beslissing op een verzoek tot schorsing tussentijds de mogelijkheid heeft hoger beroep in te stellen.

De voorgestelde regeling

Bij de totstandkoming van de voorgestelde regeling is een belangrijk uitgangspunt het komen tot een duidelijke en toegankelijk systematiek welke aansluit bij de regeling van hoger beroep tegen uitspraken uit het Wetboek van Strafvordering. Uitgangspunt daarbij is het verruimen van de tussentijdse beroepsmogelijkheden voor zowel het OM als de verdachte. Aansluiting is gezocht bij het eerder aangehaalde arrest van de Hoge Raad uit 2013 en het arrest dat de Hoge Raad op 4 november 2011 heeft gewezen naar aanleiding van een cassatieberoep in het belang der wet (ECLI:NL:HR:2015:257) inzake de mogelijkheid tot het instellen van afzonderlijk hoger beroep tegen ter terechtzitting gegeven beslissingen met betrekking tot de voorlopige hechtenis.

Uit het huidige artikel 404, eerste lid, Sv, volgt dat tegen beslissingen met betrekking tot de voorlopige hechtenis die in de loop van het onderzoek op de terechtzitting of in het eindvonnis zijn gegeven, hoger beroep openstaat. Dit artikel staat in nauw verband met artikel 406 Sv en leidt tot de niet onbelangrijke beperking dat het in artikel 404, eerste lid, Sv, genoemde hoger beroep tegen tussenuitspraken slechts gelijktijdig met dat tegen de einduitspraak is toegelaten (artikel 406, eerste lid, Sv). Deze geconcentreerde behandeling van het hoger beroep ligt voor de hand voor zover het gaat om tussenuitspraken die samenhangen met de behandeling en de beoordeling van de hoofdzaak door het Hof. De beslissingen ten aanzien van de voorlopige hechtenis staan daarentegen in een minder direct verband met de hoofdzaak en logischerwijs zou tussentijds beroep derhalve tot de mogelijkheden moeten behoren. Zoals eerder aangegeven,

is in het tweede lid van artikel 406, tweede lid, Sv, slechts een uitzondering opgenomen op de op het concentratiebeginsel gebaseerde hoofdregel voor het hoger beroep ten aanzien van een aantal beslissingen die de toepassing van voorlopige hechtenis betreffen. Dit acht ik onwenselijk.

Gelet op het bovenstaande wordt voorgesteld alle beslissingen met betrekking tot de voorlopige hechtenis uit te zonderen van de regeling van hoger beroep als bedoeld in artikel 404 Sv, eerste lid, Sv, met als gevolg dat de genoemde uitzondering in het tweede lid van artikel 406 Sv op het concentratiebeginsel komt te vervallen. Op deze wijze is de hoofdregel inzake hoger beroep tegen uitspraken niet meer van toepassing op beslissingen ten aanzien van de voorlopige hechtenis. Deze keuze past binnen de systematiek van het wetboek, omdat deels het beroep tegen een aantal van deze beslissingen inzake de voorlopige hechtenis al is geregeld in de artikelen 71 en 87 Sv. Daarnaast creëren de voorgestelde wijzigingen duidelijkheid, omdat het hoger beroep ten aanzien van dergelijke beslissingen niet meer is vermengd met de regeling van hoger beroep in de artikelen 404 juncto 406, maar centraal wordt geregeld in de artikelen 81 en 87. Met de voorgestelde wijzigingen in de artikelen 71 en 87 komt duidelijk het onderscheid naar voren tussen het gegeven vonnis ter zitting en de gegeven beschikking. Tegen beide beslissingen staat tussentijds beroep open.

Tot slot regelen deze artikelen dat voor alle beslissingen inzake de voorlopige hechtenis voor zowel het OM als de verdachte tussentijds hoger beroep openstaat met de daar gehanteerde termijnen (dus niet de algemene termijnen, genoemd in artikel 408 Sv). Het betreft de volgende beslissingen: de beslissing van de rechtbank houdende het bevel tot gevangenhouding of gevangenneming, de afwijzing van een verzoek tot opheffing of schorsing van het bevel tot gevangenhouding of gevangenneming, de beslissingen van de rechtbank strekkende tot afwijzing van de vordering tot gevangenneming, beslissingen tot opheffing en schorsing van de voorlopige hechtenis en wijziging van de voorwaarden onder welke de schorsing is bevolen.

Samengevat maken de voorgestelde wijzigingen het mogelijk dat zowel het OM als de verdachte op korte termijn een oordeel van de appelrechter kunnen verkrijgen over de noodzaak van het al dan niet toepassen van de voorlopige hechtenis en de schorsing daarvan. Bij dit alles dient te worden bedacht dat de beslissingen tot voorlopige hechtenis en die tot opheffing daarvan ingevolge artikel 73 Sv dadelijk uitvoerbaar zijn. Dat geldt ook voor de beslissingen tot (opheffing van de) schorsing en die tot wijziging van beslissingen tot schorsing (artikel 86, vijfde lid, Sv).

5. Toepassing van de voorwaardelijke invrijheidstelling na het eindigen van de voorlopige hechtenis

Dit wetsvoorstel voorziet ten slotte in een regeling voor de toepassing van de voorwaardelijke invrijheidstelling na het eindigen van de voorlopige hechtenis. Hiermee wordt een einde gemaakt aan de onvolledige toepassing van de regeling van voorwaardelijke invrijheidstelling bij de beëindiging van voorlopige hechtenis. Ik stel in dit verband voor de artikelen 72 en 75 van het Wetboek van Strafvordering aan te vullen. 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 twee derde 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 het aan het begin van deze memorie al genoemde 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 (theoretische) 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. Dit is 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 ten minste 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 voorziet artikel 14e van het Wetboek van Strafrecht in de mogelijkheid voor de rechter om bijzondere voorwaarden en reclasseringstoezicht 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 ik hecht aan het verder terugdringen van de recidive. Een goede voorbereiding van gedetineerden op hun terugkeer in de samenleving is daarbij noodzakelijk. Gedetineerden die daarvoor door hun inzet, gedrag en motivatie in aanmerking komen, worden in een traject van detentiefasering geleid, 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. 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.

6. Financiële gevolgen en gevolgen voor de uitvoering

[PM]

Overgangsrecht

Het is niet nodig in een bepaling van overgangsrecht te voorzien. Bij wijzigingen van strafvorderlijke aard wordt uitgegaan van onmiddellijke werking. Dit betekent dat de verschillende onderdelen van de in dit wetsvoorstel opgenomen regelingen vanaf de datum van inwerkingtreding toepassing kunnen vinden.

ARTIKELSGEWIJS

Artikel I

De onderdelen A, D, onder 1, en F hebben betrekking op de verruiming van de mogelijkheden van gevangenneming bij veroordeling. De onderdelen B, E, G en H hebben betrekking op de verruiming van de mogelijkheden om hoger beroep tegen voorlopige hechtenis beslissingen in te stellen. De onderdelen C en D, onder 2 en 3, zien op de aanvulling van de regeling inzake de beëindiging van de voorlopige hechtenis met ingang van het tijdstip van de voorwaardelijke invrijheidstelling.

Onderdelen A, D, onder 1, en F (artikelen 67a, 75, eerste lid, en 359 Sv)

Aan artikel 67a, tweede lid, van het Wetboek van Strafvordering wordt een grond voor de toepassing van voorlopige hechtenis toegevoegd. Deze grond is thans nog – voor wat betreft beslissingen over de voorlopige hechtenis na aantekening van beroep tegen het vonnis – opgenomen in artikel 75, eerste lid, Sv. Met dit wetsvoorstel krijgt deze grond een breder bereik, zoals in het algemeen deel is toegelicht. Dit rechtvaardigt dat deze grond wordt verplaatst van artikel 75 naar artikel 67a Sv, waarin de gronden voor de toepassing van voorlopige hechtenis zijn uiteengezet. De laatste volzin van artikel 75, eerste lid, kan in verband hiermee komen te vervallen.

In artikel 359, zesde lid, Sv is bepaald dat in het vonnis de redenen worden vermeld voor het opleggen van een vrijheidsstraf of vrijheidsbenemende maatregel en dat het vonnis zoveel mogelijk de omstandigheden aangeeft, waarop bij de vaststelling van de duur van de straf is gelet. Voorgesteld wordt om hieraan toe te voegen dat eveneens in het vonnis wordt gemotiveerd of het opleggen van een vrijheidsstraf of vrijheidsbenemende maatregel aanleiding geeft om de gevangenneming van de verdachte te bevelen.

Onderdelen B, E, G en H (artikelen 71, 87, 404 en 406 Sv)

Artikel 71, derde lid, Sv verschaft het OM een beroepsmogelijkheid tegen de beschikking waarbij de rechtbank anders dan op vordering van de officier van justitie het bevel tot voorlopige hechtenis heeft opgeheven. Het gaat hier dus om beschikkingen en niet om ter terechtzitting gegeven beslissingen. De voorgestelde uitbreiding van de beroepsmogelijkheden naar alle beslissingen met betrekking tot de voorlopige hechtenis heeft betrekking op ter terechtzitting gegeven beslissingen. Met de voorgestelde wijziging van artikel 71, eerste lid, Sv komt het gevolg van het huidige onderscheid tussen uitspraken en beschikkingen te vervallen en wordt geregeld dat zowel het vonnis als de beschikking een beslissing kan betreffen waartegen hoger beroep openstaat. Eenzelfde wijziging volgt uit het voorgestelde derde lid. De laatste volzin in het eerste lid van artikel 71 vervalt, aangezien de genoemde termijn in het artikel zelf gaat gelden voor het beroep tegen beslissingen inzake de voorlopige hechtenis door de aanpassingen van de artikelen 404, eerste lid, en artikel 406, tweede lid, Sv en dus niet meer de termijnen uit artikel 408 Sv hiervoor gelden. Verder regelt de aanvulling van dit lid dat de officier van justitie afzonderlijk in hoger beroep kan komen tegen de afwijzing van de vordering tot gevangenneming. Op dit moment voorziet de wet nog niet in die mogelijkheid. Het is onmiskenbaar dat het OM er belang bij kan hebben hoger beroep aan te tekenen tegen een dergelijke beslissing. Ik verwijs hiervoor naar paragraaf 4 van deze toelichting.

De voorgestelde wijzigingen van artikel 87 Sv nemen, evenals in artikel 71 Sv, het onderscheid weg tussen beschikkingen en uitspraken waar het gaat om voorlopige

hechtenis beslissingen. In dit geval met betrekking tot de mogelijkheid van de officier van justitie om beroep in te stellen tegen beslissingen, zijnde het vonnis of de beschikking, van de rechter-commissaris of van de rechtbank tot schorsing of tot wijziging in de beslissing tot schorsing. Met de voorgestelde wijzigingen van de artikelen 404, eerste lid en artikel 406, tweede lid, hoeft de officier bij deze beslissingen niet meer te wachten op de einduitspraak en kan snel duidelijkheid worden verkregen.

Ten aanzien van het laten vervallen van de tweede en de derde volzin in artikel 87, tweede lid, Sv, kan worden opgemerkt dat het op dit moment zo is dat de verdachte, die al eerder in hoger beroep is gekomen van een afwijzende beslissing op een schorsingsverzoek, niet daarna van een afwijzing van een verzoek om opheffing in hoger beroep kan komen. Dit volgt uit artikel 87, tweede lid, Sv zoals die bepaling thans luidt. Repeterende hoger beroepen kosten doorgaans veel tijd. Aan een opheffings- en schorsingsverzoek kunnen echter verschillende gronden ten grondslag liggen. Redelijker zou dan ook zijn als de verdachte eenmaal hoger beroep kan instellen tegen een afgewezen schorsingsverzoek en eenmaal tegen een afgewezen opheffingsverzoek. Daarom wordt voorgesteld artikel 87, tweede lid, dienovereenkomstig aan te passen.

Met de wijziging van artikel 404, eerste lid, worden alle beslissingen met betrekking tot de beslissingen inzake de voorlopige hechtenis uitgezonderd van de algemene regeling van hoger beroep op grond van de artikelen 404, eerste lid, en 406 Sv. Het beroep tegen deze beslissingen zal voortaan in het kader van de artikelen 81 en 87 Sv plaatsvinden onder de aldaar genoemde voorwaarden. Met de aanpassing van artikel 404, eerste lid, Sv, kan het tweede lid van artikel 406 komen te vervallen. Dit is toegelicht in paragraaf 4 van het algemeen deel van deze toelichting.

Onderdelen C en D (artikelen 72 en 75, vijfde en negende lid (nieuw), Sv)

De wijzigingen van de artikelen 72 en 75 Sv voorzien in de in paragraaf 5 van 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.

Artikel II

Voorzien is in inwerkingtreding op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. In verband met de nodige voorlichting aan de betrokken instanties treedt de wet in werking op een zodanig tijdstip dat de praktijk er klaar voor is. Naar verwachting

zal dit binnen enkele maanden nadat het wetsvoorstel tot wet is verheven, het geval zijn.

De Minister van Veiligheid en Justitie,