

# De herziening van de regeling voorwaardelijke invrijheidstelling

Over het na de wedstrijd wijzigen van de spelregels en de voorzienbaarheid van regeerakkoorden

**Benjamin Mulder & Sander Janssen<sup>1</sup>**

In het regeerakkoord is een wijziging van het stelsel van de voorwaardelijke invrijheidsstelling aangekondigd: daarmee zouden gedetineerden niet meer automatisch in aanmerking komen voor een voorwaardelijke invrijheidsstelling en zal een voorwaardelijke invrijheidsstelling op zijn vroegst twee jaar voor het einde van de straf kunnen plaatsvinden. Wat gaat die wijziging betekenen voor personen die de komende tijd onder het oude regime veroordeeld zullen worden of die al veroordeeld zijn?

## Inleiding

Met een nieuwe coalitie, twee nieuwe ministers en een (soort van) nieuwe naam voor het ministerie zijn er op justitiegebied weer de nodige veranderingen aangekondigd. Een van de op het gebied van het strafrecht meest opvallende voorstellen betreft een ingrijpende wijziging van het stelsel van voorwaardelijke invrijheidstelling. Het regeerakkoord 'Vertrouwen in de toekomst' van VVD, CDA, D66 en ChristenUnie zegt daarover het volgende:

*Het stelsel van voorwaardelijke invrijheidsstelling wordt gewijzigd. Veroordeelden zullen niet meer automatisch in aanmerking komen om voorwaardelijk in vrijheid te worden gesteld. Daarnaast zal de periode waarin een veroordeelde via een voorwaardelijke invrijheidsstelling kan werken aan zijn resocialisatie worden gehandhaafd op een derde van de opgelegde straf, met een maximum van twee jaar. Om gedetineerden optimaal te kunnen voorbereiden op terugkeer in de samenleving blijft detentiefasering gehandhaafd.*

Het is niet helemaal duidelijk waar deze voorgenomen wijziging vandaan komt. Weliswaar is er al geruime tijd – met name vanuit de hoek van nabestaanden en slachtoffers – een hardnekkige roep om hogere straffen, maar de straffen zijn de laatste jaren in vrijwel alle soorten strafzaken al sterk gestegen. Specifieke klachten ten aanzien van het systeem van de voorwaardelijke invrijheidstelling zijn noch in de wetenschap nog in de praktijk geuit en ook politiek is dit niet eerder een hangijzer van enige betekenis geweest, anders dan de in geval van incidenten te verwachten *soundbites* over dat het toch te gek is dat zware criminelen al voor het eind van hun straf naar buiten mogen.<sup>2</sup> Daar komt bij dat het in Nederland gebruikte systeem vergeleken met de landen om ons heen al behoorlijk streng is en het stelsel bovendien relatief recent (in 2008) nog is gewijzigd.

Over nut en noodzaak van deze beoogde aanpassing is dus zeker het nodige te zeggen – en dat zal naar wij aannemen bij de behandeling van een uiteindelijk wetsvoorstel zeker nog gaan gebeuren – maar dat is niet waar deze

### Auteurs

1. Mr. B.W. Mulder en mr. dr. S.L.J. Janssen zijn beiden werkzaam bij Cleerdin & Hamer Advocaten te Rotterdam.

### Noten

2. En natuurlijk de diverse varianten daarop zoals de vergelijking tussen gevangenen en hotels, de roep om (nog) veel meer levenslang, afschaffing van het TBS-stelsel,

intrekken van alle mogelijke verlopen en faseringsen, et cetera. Dat leverde echter zelden tot nooit inhoudelijk onderbouwde kritiek op het systeem op, laat staan een realistisch en zinvol voorstel om het anders

te doen, dus waarschijnlijk was verandering van de wet of het beleid niet het primaire doel van parlementariër(s) in kwestie. Nu kennelijk wel; zie ook hierna voetnoot 7.



© ImageZoo / Alamy

bijdrage zich met name op wil richten. Alleen de aankondiging van deze wijziging heeft immers al enige onrust veroorzaakt bij verdachten en gedetineerden, nu het de vraag is wat die wijziging gaat betekenen voor personen die de komende tijd onder het oude regime veroordeeld zullen worden of die al veroordeeld zijn. Zullen zij over enkele jaren geconfronteerd worden met een aanzienlijk strengere toepassing van de regeling van de voorwaardelijke invrijheidstelling die de facto resulteert in een veel langere onvoorwaardelijke vrijheidsstraf? Zal de nieuwe regeling alleen gelden voor straffen die na inwerkingtreding van de nieuwe regeling zullen worden uitgesproken of zal deze ook van toepassing zijn op al veroordeelde personen, en zal er in dat laatste geval sprake zijn van overgangsrecht? Welke termijnen hebben daarbij te gelden? Allemaal vragen die nu opkomen en die bijvoorbeeld voor verdachten die een beslissing moeten nemen over het instellen of doorzetten van hoger beroep van groot belang kunnen zijn. In deze bijdrage trachten wij die vragen zo goed als mogelijk te beantwoorden.

### De huidige regeling, hoe het toen ging en waarom dat zo was

De thans geldende regeling is ingevoerd bij wet van 6 december 2007 en is ter vervanging van de regeling van de vervroegde invrijheidstelling op 1 juli 2008 in werking getreden.<sup>3</sup> Ook dit was een ingrijpende wijziging: in plaats van een vervroegde invrijheidstelling waar een gedetineerde min of meer op kon rekenen werd het deel dat niet ten uitvoer werd gelegd omgezet naar een voorwaardelijke straf, die bij overtreding van een voorwaarde alsnog zou moeten worden uitgezeten. Dat voorwaardelijk deel bedraagt bij de zwaardere straffen (boven de twee jaar gevangenisstraf) een derde deel.<sup>4</sup> Dit had voor verdachten of veroordeelden aan wie lange gevangenisstraffen werden of al waren opgelegd dus grote gevolgen: niet alleen hing zo iemand 'ineens' na het uitzitten van twee derde deel alsnog een jarenlange gevangenisstraf boven het hoofd, bovendien werden en worden er steeds meer en steeds ingrijpendere voorwaarden opgelegd, tot aan gebiedsverboden, contactverboden en het langdurig moeten dragen van

een enkelband aan toe. De vraag was toen dus ook al snel op wie deze regeling allemaal betrekking zou hebben, een vraag die in de overgangsbepaling werd beantwoord:

1. Deze wet heeft geen gevolgen voor veroordelingen tot vrijheidsstraf die voor de inwerkingtreding van deze wet zijn uitgesproken. De artikelen 15 tot en met 15d van het Wetboek van Strafrecht, zoals deze luiden voor de inwerkingtreding van deze wet, blijven in deze van toepassing.
2. Het eerste lid is niet van toepassing op veroordelingen tot vrijheidsstraf, uitgesproken voor de inwerkingtreding van deze wet, indien de tenuitvoerlegging vijf jaar na inwerkingtreding van deze wet nog gaande is.
3. Indien een veroordeelde zowel een vrijheidsstraf heeft te ondergaan die is uitgesproken voor de inwerkingtreding van deze wet, als een vrijheidsstraf die is uitgesproken na de inwerkingtreding van deze wet, is artikel 15, vijfde lid, tweede volzin, niet van toepassing.<sup>5</sup>

Kortom: het oude regime bleef gelden voor degene die vóór 1 juli 2008 was veroordeeld, tenzij hij op of na 1 juli 2013 nog in detentie zat. Uit de memorie van toelichting blijkt dat dat geen principiële, maar een praktische keuze was: toepassing van de nieuwe regeling op alle oude veroordelingen zou betekenen dat al die veroordelingen in theorie herroepen zouden kunnen worden, waarvoor aanzienlijke detentiecapaciteit zou moeten worden gereserveerd.<sup>6</sup> De financiële middelen en de druk op de capaciteit lieten dat destijds niet toe. De periode van vijf jaar betekende dat voor meer dan 90% van de 'oude' veroordelingen de destijds bestaande regeling bleef gelden, hetgeen de wetgever kennelijk acceptabel achtte ondanks de wens om de nieuwe regeling waar mogelijk meteen te laten ingaan.

### Mogelijk overgangsrecht bij de nieuwe regeling

Aangenomen mag worden dat de wetgever ook de thans voorgestelde regeling meteen zal willen laten ingaan. Het gaat hier immers om een punt dat in meer of mindere vorm in de verkiezingsprogramma's van drie van de vier regeringspartijen is terug te vinden.<sup>7</sup> Onmiddellijke toepassing van de voorgestelde nieuwe regeling zal echter – nog veel meer dan bij de vorige wijziging – gevolgen

hebben voor de gevangenisbezetting. Sommige veroordeelden zullen in het nieuwe regime immers helemaal niet meer in aanmerking komen voor voorwaardelijke invrijheidstelling, terwijl de voorwaardelijke invrijheidstelling voor anderen veel korter in duur zal zijn, waardoor zij dus langer vast blijven zitten. Uiteraard brengt dit kosten met zich mee, en vergroot dit de druk op de detentiecapaciteit. De huidige situatie verschilt echter in drie opzichten van die ten tijde van de vorige wetwijziging: de rijksfinanciën staan er aanzienlijk rooskleuriger voor,<sup>8</sup> de gevangenisbezetting is veel lager dan destijds,<sup>9</sup> en het

## Er staan cellen leeg, terwijl in het regeerakkoord de passage is opgenomen: 'aan de gevangenis-capaciteit wordt zo min mogelijk getornd'. Plat gezegd: extra gedetineerden zijn welkom

aantal langgestraften als percentage van de gehele gevangenispopulatie is gestegen.<sup>10</sup> Dit alles betekent dat het niet denkbeeldig is dat de wetgever ervoor zou kunnen kiezen om in het geheel af te zien van een overgangperiode. Daarbij zou de huidige onderbezetting van de gevangenissen zelfs zwaar kunnen wegen: er staan cellen leeg, terwijl in het regeerakkoord de passage is opgenomen: 'aan de gevangenis-capaciteit wordt zo min mogelijk getornd'.<sup>11</sup> Plat gezegd: extra gedetineerden zijn welkom. De hiermee gemoeide kosten kunnen in de huidige situatie gemakkelijker worden gedragen. Daarnaast zou een overgangperiode van vijf jaar in de huidige situatie minder effect hebben, omdat er procentueel meer gedetineerden langere straffen uitzitten.

Daar staat tegenover dat toen de vorige wijziging in 2007 werd behandeld in de Eerste Kamer, al geen sprake meer was van een capaciteitsprobleem. Toch wilde de minister vasthouden aan een overgangperiode van vijf

3. *Stb.* 2007, 500.

4. Bovendien werd het voorwaardelijk deel bij straffen onder de twee jaar teruggebracht en voor straffen van korter dan een jaar zelfs helemaal afgeschaft.

5. Art. VI van de Wet van 6 december 2007 tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht en enige andere wetten in verband met de wijziging van de vervroegde invrijheidstelling in een voorwaardelijke invrijheidstelling.

6. *Kamerstukken II* 2005/06, 30513, 3, p. 26-27.

7. Dat van het CDA gaat het verst: 'nu komt

een gedetineerde al op tweederde van de uitzittende straffen in aanmerking voor voorwaardelijke invrijheidstelling. Wij willen dat beperken tot de laatste tien procent van de opgelegde straffen met een maximale voorwaardelijke invrijheidstelling van zes maanden'. Het programma van de VVD vermeldt: 'om te voorkomen dat iemand zomaar terugkeert in de samenleving willen wij de voorwaardelijke invrijheidstelling aan het einde van de gevangenisstraf behouden, maar in tijd verkorten. Het automatisme dat iemand na tweederde van de straf hiervoor in aanmerking komt verdwijnt. Om in aanmerking te

komen voor voorwaardelijke invrijheidstelling is goed gedrag in ieder geval een voorwaarde, het kan nooit een vanzelfsprekendheid zijn'. Het programma van de ChristenUnie vermeldt niets over verkorting van de duur, maar wel: 'de voorwaardelijke invrijheidstelling na het uitzitten van 2/3 van de straf is geen recht of automatisme'.

8. In 2006 (toen het wetsvoorstel in de Tweede Kamer werd behandeld) werd het begrotingstekort voor dat jaar geschat op 1,8% van BBP. In 2017 wordt een begrotingsoverschot verwacht van 0,2% van het BBP.

9. Waar in 2006 50 030 personen gedetineerd waren, waren dat er in 2016 (het laatste jaar waarover cijfers bekend zijn) nog maar 35 250. Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek.

10. Het CBS verstaat hieronder: een gevangenisstraf van vier jaar of langer. In 2006 ging het om zo'n 11% van alle wegens een misdrijf veroordeelde gedetineerden, in 2015 om ruim 14%.

11. *Regeerakkoord Vertrouwen in de toekomst*, p. 5.

## Om te bepalen om wat voor maatregel het gaat, moet worden gezien wat de opgelegde straf daadwerkelijk inhield onder het nationale recht ten tijde van de oplegging, oftewel wat de ‘intrinsic nature’ van die straf was

jaar, maar dan opdat ‘de instanties die de regeling moeten uitvoeren niet vanaf de datum van inwerkingtreding worden geconfronteerd met grote aantallen gevallen van voorwaardelijke invrijheidstelling’.<sup>12</sup> De minister wilde dus voorkomen dat het Openbaar Ministerie en de Dienst Justitiële Inrichtingen op 1 juli 2008 meteen over alle gedetineerden beslissingen hadden moeten nemen over al dan niet aan de voorwaardelijke invrijheidstelling te verbinden bijzondere voorwaarden.

Een enigszins vergelijkbare situatie zou zich voordoen indien aan de thans voorgenomen nieuwe regeling onmiddellijke werking wordt toegekend. Dan zouden OM en DJI voor alle gedetineerden een nieuwe datum van voorwaardelijke invrijheidstelling moeten berekenen, hetgeen ook gevolgen zou hebben voor daarmee samenhangende beslissingen over verlopen, detentiefasering, et cetera. Dat maakt het weer minder waarschijnlijk dat nu wél wordt gekozen voor onmiddellijke toepassing op alle veroordeelden. Ook nu zou een overgangstermijn van vijf jaar denkbaar zijn; daarmee zou voor verreweg het grootste deel van de wegens een misdrijf veroordeelde gedetineerden het huidige regime blijven gelden, maar er zal ook een forse groep zijn die wél onder de nieuwe regeling zal gaan vallen.

### Juridische bezwaren

Of de wetgever nu kiest voor onmiddellijke toepassing van het voorgenomen nieuwe regime op alle veroordeelden of slechts op degenen die na ommekomst van een overgangstermijn nog hun straf moeten uitzitten, in beide gevallen rijst de vraag of dit stuit op bezwaren van juridische aard. Op die vraag is ook ingegaan bij de parlementaire behandeling van de vorige wijziging. De Raad van State was in zijn advies destijds kritisch en adviseerde de toepassing van de nieuwe regeling op alle personen die zijn veroordeeld vóór de inwerkingtreding uit te sluiten. De minister merkte echter op:

*Niet wordt ontkend dat als gevolg van het onderhavige wetsvoorstel de vervroegde invrijheidstelling van karakter verandert. (...) Het is juist dat het niet naleven van de voorwaarden tot gevolg kan hebben dat de voorwaardelijke invrijheidstelling wordt herroepen en dat de veroordeelde als gevolg daarvan opnieuw wordt ondergebracht in een penitentiaire inrichting. In zijn algemeenheid kan daaruit echter niet worden afgeleid dat de door de rechter aan de veroordeelde opgelegde gevangenisstraf door de toepassing van de nieuwe regeling van voorwaardelijke invrijheidstelling wordt verzwaard. Het tijdstip van vervroegde/voorwaardelijke invrijheidstelling blijft immers in beginsel ongewijzigd en de veroordeelde*

*heeft het verder volledig in eigen hand welk risico van herroeping van zijn invrijheidstelling hij wil lopen.*<sup>13</sup>

De door de minister destijds gebruikte redenering zou bij de voorgenomen wijziging nog maar ten dele opgaan. Of een veroordeelde onder het voorgenomen nieuwe regime in aanmerking komt voor voorwaardelijke invrijheidstelling heeft hij weliswaar nog steeds ‘in eigen hand’;<sup>14</sup> maar het tijdstip van voorwaardelijke invrijheidstelling zou voor veel veroordeelden (veel) later komen te liggen. Kan dat zomaar of stuit het geruime tijd na veroordeling geconfronteerd worden met een wijziging van de spelregels op juridische bewaren?

Bij beantwoording van die die vraag kan gedacht worden aan artikel 1 Sr.<sup>15</sup> In het eerste lid van die bepaling is neergelegd dat geen feit strafbaar is dan uit kracht van een daaraan voorafgegane wettelijke strafbepaling. Dit artikellid mist hier echter toepassing, omdat wijziging van de regeling van voorwaardelijke invrijheidstelling niet kan worden aangemerkt als een wijziging van wetgeving ten aanzien van strafbaarstelling of strafbedreiging.<sup>16</sup> In het tweede lid is bepaald dat bij verandering in de wetgeving na het tijdstip waarop het feit begaan is, de voor de verdachte gunstigste bepalingen worden toegepast. Ook dit artikellid mist hier toepassing, nu het uitsluitend van toepassing is in de fase van de berechting en niet ziet op veranderingen in de wijze van tenuitvoerlegging.<sup>17</sup>

Toch is er wel degelijk een forse juridische hobbel en wel in artikel 7 lid 1 EVRM. Hierin is bepaald dat geen zwaardere straf mag worden opgelegd dan die ten tijde van het begaan van het strafbare feit van toepassing was. De minister heeft bij de behandeling van de vorige wijziging uiteengezet dat deze bepaling niet van toepassing is, omdat ‘in Straatsburgse jurisprudentie is (...) aangegeven dat artikel 7 EVRM betrekking heeft op de oplegging van een straf en niet op de tenuitvoerlegging van de straf’.<sup>18</sup> De jurisprudentie waar hij op doelde, dateert al van 1966 en komt erop neer dat het EHRM een onderscheid maakt tussen een ‘penalty’ en de ‘execution’ daarvan. Op het eerste is artikel 7 EVRM van toepassing, op het tweede niet. Uit de zaken *Hogben/VK*,<sup>19</sup> *Grava/Italië*<sup>20</sup> en *Uttley/VK*<sup>21</sup> kan worden afgeleid dat maatregelen die zien op strafvermindering (‘remission of a sentence’) of veranderingen in regime van vervroegde invrijheidstelling (‘early release’), in beginsel géén deel uit maken van een ‘penalty’ als bedoeld in artikel 7 EVRM. Daaruit lijkt dus te volgen dat een wijziging zoals deze nu wordt beoogd niet in strijd zou komen met dat artikel.

In 2013 heeft het EHRM (Grand Chamber) echter arrest gewezen in de zaak *Del Rio Prada/Spanje*,<sup>22</sup> waarin het voorgaande werd genuanceerd. Het is volgens het

EHRM onjuist dat elke maatregel genomen na oplegging van de straf buiten de strekking van artikel 7 EVRM valt. Het gaat er om of zo'n maatregel resulteert in de 'redefinition or modification of the scope of the penalty imposed by the trial court'. Is dat het geval, dan valt die maatregel onder artikel 7 EVRM. Wel moet zo'n maatregel worden onderscheiden van wijzigingen in 'the manner of execution of the sentence'. Om te bepalen om wat voor maatregel het gaat, moet worden gezien wat de opgelegde straf daadwerkelijk inhoudt onder het nationale recht ten tijde van de oplegging, oftewel wat de 'intrinsic nature' van die straf was.

In de zaak van *Del Rio Prada* ging het om het systeem van strafvermindering. Aan *Del Rio Prada* was een gevangenisstraf van zo'n 4000 jaar opgelegd, waarvan zij op grond van de Spaanse wet maximaal 30 jaar hoefde uit te zitten. Op haar straf kon bovendien nog tijd in mindering worden gebracht wegens werk verricht in detentie – in het geval van *Del Rio Prada* betrof dit zo'n negen jaar. Aanvankelijk werd dit door Spaanse rechters zo geïnterpreteerd dat die tijd in mindering kwam op het maximum van 30 jaar. Later ging het Spaanse Hoogerechtshof echter 'om', en werd dit zo uitgelegd dat die tijd in mindering moest worden gebracht op de oorspronkelijk opgelegde 4000 jaar. Dat maakte strafvermindering natuurlijk illusoir. Volgens het EHRM ging het hier niet slechts om een maatregel die betrekking had op de tenuitvoerlegging van de straf, maar leidde deze nieuwe

## Het lijkt ons zeker verdedigbaar dat dit zo'n wezenlijke verandering is, dat daarmee de 'scope of the penalty' wordt geraakt

uitleg tot 'the redefinition of the scope of the penalty imposed'. Daarmee viel deze dus binnen de strekking van artikel 7 EVRM. Of sprake was van een schending van die bepaling, hing vervolgens af van de vraag of een en ander 'foreseeable' was voor *Del Rio Prada*. Het EHRM oordeelde van niet: ten tijde van haar veroordeling was er geen enkele indicatie dat de jurisprudentie van het Spaanse Hoogerechtshof op dit punt zou wijzigen.

Wat betekent dit arrest voor de voorgenomen wijzi-

12. *Kamerstukken I* 2007/08, 30513, E, p. 6.

13. *Kamerstukken II* 2005/06, 30513, 4, p. 6. Leest u deze redenering nog eens een tweede keer. Het is – diplomatiek gezegd – een bijzondere redenering.

14. Aangenomen mag worden dat dit in de nieuwe regeling afhankelijk zal worden

gemaakt van 'goed gedrag' in de Penitentiaire inrichting (vgl. het verkiezingsprogramma van de VVD, voetnoot 7).

15. Ook bij de behandeling van de vorige wijziging is naar die bepaling gekeken. *Kamerstukken I* 2007/08, 30513, E, p. 5-6.

16. Vgl. HR 27 augustus 2013, ECLI:NL:HR:2013:493, waarin de HR oor-

### Rekenvoorbeelden

Wie is veroordeeld tot de maximale tijdelijke gevangenisstraf van 30 jaar, kan onder de huidige regeling rekenen op voorwaardelijke invrijheidstelling na twintig jaar. Onder de voorgestelde regeling zou dit pas na 28 jaar zijn. Dat zou betekenen dat een tot 30 jaar veroordeelde – in theorie – langer kan vastzitten dan een tot levenslang veroordeelde, gelet op de toetsmomenten opgenomen in het Besluit adviescollege levenslanggestraften.

Ook voor wie tot minder lange gevangenisstraf is veroordeeld, heeft de voorgestelde regeling gevolgen. Wie bijvoorbeeld tot negen jaar is veroordeeld, komt nu na zes jaar vrij. In de voorgestelde regeling zou dat na zeven jaar zijn, waarbij bovendien waarschijnlijk meer voorwaarden zullen worden opgelegd dan nu het geval is.

ging van de Nederlandse regeling van voorwaardelijke invrijheidstelling? Het arrest *Del Rio Prada* is – zoals altijd – tot op zekere hoogte casuïstisch; de wijziging van het Spaanse strafrecht zoals aan de orde in die zaak laat zich lastig vergelijken met de wijziging van de Nederlandse regeling van voorwaardelijke invrijheidstelling. Wordt echter gekeken naar de gevolgen in individuele zaken, dan kan niettemin worden gezegd dat die in beide gevallen groot kunnen zijn. *Del Rio Prada* kon aanvankelijk rekenen op invrijheidstelling na zo'n 21 jaar, maar later pas na 30 jaar. Wie in Nederland tot een (langdurige) vrijheidsstraf is veroordeeld, kan nu nog rekenen op voorwaardelijke invrijheidstelling na tweederde van de straf, maar onder de voorgestelde nieuwe regeling zou de periode van voorwaardelijke invrijheidstelling worden gemaximeerd op twee jaar. Wie dus bijvoorbeeld tot 24 jaar is veroordeeld, zou niet na 16 jaar voorwaardelijk in vrijheid worden gesteld, maar pas na 22 jaar. Het lijkt ons zeker verdedigbaar dat dit zo'n wezenlijke verandering is, dat daarmee de 'scope of the penalty' wordt geraakt. En dat artikel 7 EVRM daarmee ook op de Nederlandse situatie van toepassing is.

Een aanwijzing daarvoor kan worden gevonden in het arrest van het Hof Den Haag in het kort geding dat Volkert van der G. in 2014 aanspande tegen de Staat.<sup>23</sup> Van der G. zag zich geconfronteerd met een voorwaardelijke invrijheidstelling, in plaats van de vervroegde invrijheidstelling waarvan hij ten tijde van zijn veroordeling nog uit kon gaan. Hij klaagde dat dit in strijd was met artikel 7 EVRM, onder verwijzing naar het arrest *Del Rio Prada*. Het Hof verwierp deze klacht, omdat naar zijn voorlopig oordeel niet zonder meer kon worden gezegd dat 'het wezen of de inhoud' van de aan Van der G. opgelegde straf was

deelde dat art. 1 lid 1 Sr niet zag op de invoering van art. 14e Sr (dadelijke uitvoerbaarheid bijzondere voorwaarden).

17. De wet spreekt hier immers van 'verdrachte' en niet (tevens) van 'veroordeelde'. Zie hierover Noyon/Langemeijer/Remmelink, art. 1 Sr, aant. 12.

18. *Kamerstukken I* 2007/08, 30513, E,

p. 2-4.

19. *Beslissing* van 3 maart 1986, 11653/85.

20. *Arrest* van 10 juli 2003, 43522/98.

21. *Beslissing* van 29 november 2005, 36946/03.

22. *Arrest* van 21 oktober 2013, 42750/09.

23. *Hof Den Haag* 14 oktober 2014,

ECLI:NL:GHDHA:2014:3259, r.o. 5.

gewijzigd. Het Hof achtte daartoe redengevend dat die straf onder het oude regime neerkwam op een vrijheidsbeneming van twaalf jaar, terwijl daarin geen verandering is gekomen door de in 2008 ingevoerde regeling van voorwaardelijke invrijheidstelling. Het Hof achtte dus de duur van de detentie doorslaggevend bij de vraag of de 'scope of the penalty' werd geraakt. En in die duur brengt de thans voorgestelde regeling in veel gevallen nu juist wél verandering.

Daarmee is nog niet gezegd dat artikel 7 EVRM zich dús verzet tegen toepassing van de voorgenomen nieuwe regeling van voorwaardelijke invrijheidstelling op 'bestaande gevallen': daartoe zal immers moeten worden gekeken naar de 'foreseeability' van deze wijziging. Het eerste moment waarop de voorgestelde nieuwe regeling redelijkerwijze te voorzien was, is de datum van bekendmaking van het regeerakkoord.<sup>24</sup> Bij veroordelingen die dateren van daarvóór zou zich dus strijd met artikel 7 EVRM kunnen voordoen. Aangezien het de vraag is of eenieder geacht kan worden een regeerakkoord te kennen en nu de ervaring leert dat voornemens niet altijd tot uitvoering worden gebracht, zou ook aan een later tijdstip kunnen worden gedacht, bijvoorbeeld het moment van indienen van het toekomstige wetsvoorstel tot wijziging van de regeling van voorwaardelijke invrijheidstelling, of nog later, het moment van goedkeuring daarvan door het parlement. Strafrechtadvocaten, rechtsgeleerd als zij nog wel eens genoemd worden wanneer de verantwoordelijkheid voor in procedures (al dan niet) genomen beslissingen bij hen wordt gelegd, doen er echter goed aan rekening te houden met een standpunt dat één en ander al vanaf het regeerakkoord kenbaar was.

### Conclusie

Het is natuurlijk nog de vraag of dit voornemen van de nieuwe coalitie het daadwerkelijk tot wetgeving brengt. Als dat al zo is dan zal zowel de Tweede als de Eerste Kamer daar nog over hebben te beslissen en moet vervolgens worden afgewacht hoe het overgangsrecht er uit zal gaan zien. Los van het feit dat wij de meerwaarde van een regeling als deze niet zien (het ligt voor de hand dat de rechter bij de strafoplegging rekening zal houden met een andere wijze van voorwaardelijke invrijheidstelling) pleiten wij ervoor deze in ieder geval geen terugwerkende

kracht te geven, maar slechts van toepassing te laten zijn op veroordelingen die dateren van ná de inwerkingtreding van de nieuwe regeling. Zeker bij lange gevangenisstraffen is het voor gedetineerden en hun familie van groot belang een duidelijke stip aan de horizon te hebben en doet het lopende de onherroepelijke straf ingrijpend wijzigen van het onvoorwaardelijk deel van de straf geen recht aan de destijds door de rechter gemaakte afweging. Bovendien menen wij dat toepassing van de nieuwe regeling op bestaande veroordelingen strijd oplevert met artikel 7 EVRM. Strafrechtadvocaten dienen deze ontwikkeling intussen nauwgezet te volgen en in de advisering aan hun cliënten te betrekken, en officieren en rechters dienen zich te realiseren dat het mogelijk is dat op dit punt de spelregels zullen worden veranderd (lang) nadat zij hun deelname aan de wedstrijd heben beëindigd. •

<sup>24</sup>. Die datum luidt 10 oktober 2017.

### Initiatiefvoorstel SGP

Het voorstel in het regeerakkoord komt min of meer tegelijkertijd met een initiatiefwetsvoorstel van de SGP dat recent ter consultatie is ingezonden. Het voorstel ziet eveneens op de voorwaardelijke invrijheidstelling en beoogt de gehele afschaffing van de huidige regeling. Het gaat in zoverre dus verder dan het voornemen van het kabinet. De rechter zou voortaan bij gevangenisstraffen van langer dan vier jaar de mogelijkheid moeten krijgen om een voorwaardelijk strafdeel op te leggen, maximaal een kwart van de totaal opgelegde straf en gemaximeerd op vier jaar. Een uitputtende bespreking van dit voorstel zou het bestek van dit artikel te buiten gaat maar duidelijk is dat een groot deel van de door ons genoemde bezwaren ook hier van toepassing is. Dat geldt echter niet voor de besproken kwestie van het overgangsrecht: volgens de voorgestelde overgangsbepaling zou het wetsvoorstel geen gevolgen mogen hebben voor veroordelingen die vóór de inwerkingtreding zijn uitgesproken. Van strijd met artikel 7 EVRM is bij dit voorstel dus geen sprake.