Raad voor Strafrechtstoepassing
en Jeugdbescherming

Parkstraat 83 Den Haag
Correspondentie:
Postbus 30137
2500 GC Den Haag
Telefoon (070) 361 93 00
Fax algemeen (070) 361 93 10
Fax rechtspraak (070) 361 93 15

Aan de minister van Justitie
de heer dr. E.M.H. Hirsch Ballin
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Betreft : advies Tijdelijk verlaten van de inrichting
Contactpersoon :
Doorkiesnummer :
E-mail :
Datum : 17 februari 2010
Ons kenmerk :

Geachte heer Hirsch Ballin,

Bij brief van 12 februari jl. deed de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming u zijn advies over het conceptwetsvoorstel opheffen samenloop van regelingen m.b.t. het tijdelijk verlaten van de inrichting toekomen. Helaas is per abuis de verkeerde versie van het advies toegezonden. Hierbij doe ik u de juiste versie van het advies toekomen.

Hoogachtend,
namens de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming,

Raad voor Strafrechtstoepassing
en Jeugdbescherming

Tijdelijk verlaten van de inrichting

Conceptwetsvoorstel opheffen samenloop van regelingen met betrekking tot het tijdelijk verlaten van de inrichting

advies d.d. 12 februari 2010

Samenvatting

De Raad kan zich in de hoofdlijn van het conceptwetsvoorstel opheffen van de samenloop van regelingen met betrekking tot het tijdelijk verlaten van de inrichting en de keuze die in het voorstel wordt gemaakt vinden. Het bestaan van twee procedures op grond waarvan het tijdelijk verlaten van de inrichting tijdens de voorlopige hechtenis mogelijk is, is ongewenst. Met dit wetsvoorstel wordt gekozen voor een principiële en inhoudelijk juiste benadering. De Raad plaatst enkele kanttekeningen bij het conceptwetsvoorstel en doet waar nodig aanbevelingen.

1.1 Inleiding

In dit advies spreekt de Raad zich uit over het conceptwetsvoorstel tot wijziging van:

- het Wetboek van Strafvordering (hierna: Sv), het Wetboek van Strafrecht (hierna: Sr), de Penitentiaire Beginselenwet (hierna: Pbw) en de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen (hierna: Bjj) in verband met het opheffen van de samenloop van regelingen inzake het tijdelijk verlaten van de inrichting tijdens de voorlopige hechtenis, en
- het Wetboek van Strafvordering teneinde de schorsing van de voorlopige hechtenis van een ongewenst verklaarde vreemdeling uit te sluiten.

Met de wijziging wordt beoogd de samenloop op te heffen van regelingen inzake het tijdelijk verlaten van de inrichting tijdens de voorlopige hechtenis. Het gaat daarbij om de regeling van de schorsing van de voorlopige hechtenis op grond van artikel 80 Sv en artikel 493 Sv en de regeling van het verlaten van de inrichting op grond van artikel 26 Pbw en artikel 30 Bjj. Voorgesteld wordt om het tijdelijk verlaten van de inrichting vanwege persoonlijke omstandigheden tijdens de tenuitvoerlegging van de voorlopige hechtenis alleen nog mogelijk te maken op grond van de regeling in het penitentiaire recht. Het concept stelt verder voor de schorsing van de voorlopige hechtenis van een ongewenst verklaarde vreemdeling én van iemand ten aanzien van wie vaststaat dat hij wordt overgeleverd of uitgeleverd, uit te sluiten.

De Raad heeft over dit onderwerp al eerder geadviseerd in zijn advies over strafonderbreking van niet onherroepelijk veroordeelden (15 november 2007) en in zijn advies over de Regeling tijdelijk verlaten van de inrichting (29 december 2005).

1.2 Aanleiding en beleidscontext

De minister heeft in een interpellatiedebat op 23 september 2009 een wetswijziging aangekondigd teneinde de samenloop op te heffen van regelingen met betrekking tot het tijdelijk verlaten van de inrichting tijdens de voorlopige hechtenis. Daarnaast heeft hij aangegeven de wens van de Kamer, zoals deze bleek uit de motie van het lid Teeven (TK 2009/2010, 32 143, nr. 2) om de schorsing van de voorlopige hechtenis van een ongewenst verklaarde vreemdeling onmogelijk te maken, in de wetswijziging te verwerken.

2. De hoofdlijn van het voorstel

Uit de memorie van toelichting blijkt dat het voorstel tot uitgangspunt heeft dat de huidige situatie waarin twee regelingen bestaan voor het tijdelijk verlaten van de inrichting op grond van persoonlijke omstandigheden tijdens de voorlopige hechtenis, een onnodig verwarrende samenloop en overlap van procedures vormt. Er moet daarom voor een van beide regelingen worden gekozen. Er wordt een tweedeling voorgesteld, waarbij het bevelen en schorsen van de voorlopige hechtenis tot het domein van de rechter behoort, terwijl het tijdelijk verlaten van de inrichting van een voorlopig gehechte binnen de tenuitvoerlegging valt en daarom wordt bestreken door de penitentiaire wetgeving. Over het laatste beslist daarom niet de rechter, maar de inrichtingsdirecteur dan wel de selectiefunctionaris. De minister betoogt dat het bij de schorsing van de voorlopige hechtenis draait om de vraag of de voorlopige hechtenis al dan niet nog langer dient voort te duren en zo nee, onder welke voorwaarden de verdachte tot aan het tijdstip van berechting op vrije voeten kan blijven. De keuze voor het al dan niet laten voortduren van de voorlopige hechtenis is van principiële aard. De schorsing draagt een permanent karakter, zolang de verdachte zich aan de gestelde voorwaarden houdt. Over dit alles beslist de rechter. Als de noodzaak zich voordoet om de tenuitvoerlegging van de voorlopige hechtenis slechts tijdelijk te onderbreken dient niet de figuur van de schorsing maar de regeling voor het incidenteel verlof te worden benut.

De Raad kan zich in de hoofdlijn van het voorstel vinden. Het bestaan van twee procedures op grond waarvan het tijdelijk verlaten van de inrichting mogelijk is, is ongewenst. De Raad kan vervolgens ook in hoofdlijn instemmen met de keuze die in het voorstel wordt gemaakt. Het onderbrengen in het penitentiaire recht van de bevoegdheid om over het tijdelijk verlaten van de inrichting op grond van persoonlijke omstandigheden te beslissen, strookt met het onderscheid tussen strafvordering en tenuitvoerlegging in het Nederlandse rechtsbestel. Ook doet deze keuze recht aan de daaruit voortvloeiende rolverdeling tussen de rechter en de administratie bij de tenuitvoerlegging van de rechterlijke beslissing tot vrijheidsbeneming. Omdat het penitentiaire recht de (wijze van) tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraffen en vrijheidsbenemende maatregelen reguleert, hoort de bevoegdheid tot het tijdelijk onderbreken van de tenuitvoerlegging thuis in het penitentiaire recht. De Raad vindt het positief dat de minister kiest voor een principiële en inhoudelijk juiste benadering. Het voorstel kan niet worden gezien als incidentwetgeving naar aanleiding van een eenmalig voorval.

Het conceptwetsvoorstel beoogt een wijziging van artikel 26 lid 3 Pbw, in die zin dat mogelijk wordt om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen over het verlaten van de inrichting bij wijze van verlof. Thans heeft de minister nadere regels gesteld in de Regeling tijdelijk verlaten van de inrichting bij wijze van verlof of strafonderbreking (hierna: de Regeling). Hoewel de memorie van toelichting opsomt wat de minister voor ogen staat ten aanzien van deze algemene maatregel van bestuur krachtens artikel 26 Pbw, is het lastig dit conceptwetsvoorstel te beoordelen zonder de *exacte* inhoud van de algemene maatregel van bestuur te kennen. De Raad doet in de hieronder geformuleerde kanttekeningen bij het conceptwetsvoorstel waar nodig aanbevelingen ter invulling van deze algemene maatregel van bestuur. De Raad krijgt te zijner tijd graag nog de gelegenheid om over deze algemene maatregel van bestuur te adviseren.

De Raad stemt in met het uitsluiten van de schorsing van de voorlopige hechtenis van verdachten van wie vaststaat dat zij worden overgeleverd of uitgeleverd.

Waar hieronder wordt gesproken over de inrichtingsdirecteur wordt zowel de inrichtingsdirecteur als de selectiefunctionaris bedoeld.

Hieronder maakt de Raad nog enkele kanttekeningen en geeft aanbevelingen bij het conceptwetsvoorstel.

2.1 Incidenteel verlof en detentieonderbreking

Het conceptwetsvoorstel beoogt het tijdelijk verlaten van de inrichting tijdens de voorlopige hechtenis op grond van persoonlijke omstandigheden alleen nog mogelijk te maken op grond van de regeling voor incidenteel verlof, zoals vermeld in artikel 26 Pbw en artikel 30 Bjj en wel voor een zeer gelimiteerde duur. Daarnaast bevat het conceptwetsvoorstel ook een wijziging van artikelen 570b Sv en 77j Sr. De Memorie van Toelichting bij het conceptwetsvoorstel zegt over de duur:

"Voorlopig gehechten kunnen in beginsel slechts voor één dag de inrichting verlaten vanwege persoonlijke omstandigheden, met dien verstande dat indien de benodigde reistijd dat niet toelaat, het incidenteel verlof in ieder geval de daarop volgende dag eindigt. In zeer uitzonderlijke en humanitair dringende omstandigheden kan deze periode langer duren, tenzij sprake is van een weigeringsgrond, zoals geformuleerd in de regeling én het openbaar ministerie heeft aangegeven dat er geen strafvorderlijke belangen zijn die zich daartegen verzetten [....] Teneinde te bereiken dat het verblijf buiten de inrichting langer dan een dag niet meetelt als detentietijd, wordt artikel 570b Sv dienovereenkomstig aangepast. Artikel 77j Sr wordt in gelijke zin aangepast."

De Raad begrijpt dat het conceptwetsvoorstel tot doel heeft deze laatste artikelen te wijzigen, zodat bij de straftoemeting en de aftrek van het voorarrest rekening kan worden gehouden met de tijdelijke onderbreking van de voorlopige hechtenis. De Raad begrijpt niet waarom deze op zichzelf terechte doelstelling tot wijziging van deze artikelen moet leiden. Deze artikelen hebben immers geen betrekking op de onderhavige materie. De Raad constateert dat door de voorgestelde wijziging van de artikelen 570b Sv en 77j Sr nog steeds twee mogelijkheden lijken te blijven bestaan voor het tijdelijk verlaten van de inrichting, namelijk het incidenteel verlof én de strafonderbreking. Door het creëren van een tweede regeling op grond waarvan voorlopig gehechten de inrichting tijdelijk kunnen verlaten, wordt de vereenvoudiging die met het conceptwetsvoorstel wordt beoogd voor een deel teniet gedaan. Bij het opstellen van het conceptwetsvoorstel lijkt over het hoofd te zijn gezien dat artikel 26 Pbw en artikel 570b Sv betrekking hebben op twee verschillende categorieën. Het beoogde doel kan eenvoudig worden bereikt door de artikelen 570b en 77j Sr ongewijzigd te laten en in de algemene maatregel van bestuur behorende bij artikel 26 Pbw, zoals nu het geval is in artikel 8 van de Regeling, op te nemen dat gedurende het incidenteel verlof dat langer duurt dan een dag de tenuitvoerlegging van de straf of maatregel wordt opgeschort. In het licht van het bovenstaande verwijst de Raad naar zijn advies *Strafonderbreking voor niet onherroepelijk veroordeelden* van 15 november 2007. Een aanbeveling uit dat advies luidde om (bij wetswijziging) duidelijk te maken dat alleen onherroepelijk veroordeelden in aanmerking komen voor strafonderbreking. Voor niet onherroepelijk veroordeelden staat immers opheffing of langdurige schorsing van de voorlopige hechtenis open. Aan deze gedachtegang houdt de Raad ook bij de beoordeling van het huidige wetsvoorstel vast, met dien verstande dat voor de voorlopig gehechte niet langer de schorsing maar het incidenteel verlof wegens persoonlijke omstandigheden openstaat.

In paragraaf 5 van de memorie van toelichting bij het conceptwetsvoorstel staat vermeld dat verzoeken tot opheffing van de voorlopige hechtenis voor langere duur voortaan zullen worden voorgelegd aan de

selectiefunctionaris. De Raad begrijpt deze zinsnede niet. De opheffing van de voorlopige hechtenis is een bevoegdheid van de rechter die met het onderhavige wetsvoorstel niet wordt gewijzigd. Deze bevoegdheid kan dus niet toekomen aan de selectiefunctionaris. Indien is bedoeld te zeggen dat verzoeken tot het tijdelijk verlaten van de inrichting voor langere duur tijdens de voorlopige hechtenis voortaan zullen worden voorgelegd aan de selectiefunctionaris, beveelt de Raad aan te verduidelijken welke gevallen dit betreft. Immers, incidenteel verlof wordt in beginsel slechts voor de duur van een dag verleend en in zeer uitzonderlijke gevallen voor meer dagen. Wanneer verlof voor langere duur mogelijk is en wanneer dus de selectiefunctionaris moet beslissen is onduidelijk.

2.2 Verlofprocedure, procedure voor beklag en beroep

Het is van belang dat aan de regels voor de verlofprocedure, zoals die zijn neergelegd in de Pbw en de Bjj, in de praktijk uitvoering wordt gegeven. Zo moet de inrichtingsdirecteur bij de aanvraag tot het tijdelijk verlaten van de inrichting van een voorlopig gehechte in staat zijn een goede belangenafweging te maken. De inrichtingsdirecteur dient over alle hiervoor benodigde informatie te beschikken en deze te (kunnen) toetsen. Als hij hierbij te zeer afhankelijk is van de informatie (en de beoordeling daarvan) van het Openbaar Ministerie, komt de beslissing tot het tijdelijk verlaten van de inrichting feitelijk bij het Openbaar Ministerie te liggen. Het Openbaar Ministerie moet zijn advies daarom goed motiveren, maar de inrichtingsdirecteur moet beslissen en is daarop in de beroepsprocedure aan te spreken. De inrichtingsdirecteur mag zich niet achter de informatie van Openbaar Ministerie en/of het GRIP (kunnen) verschuilen. De Raad verwijst naar hetgeen hierover is opgemerkt in de jurisprudentie van zijn beroepscommissie[1]. De Raad beveelt aan om ten aanzien van volwassen voorlopig gehechten niet dezelfde voorwaarde te hanteren als voor jeugdigen (artikel 34 Reglement justitiële jeugdinrichtingen), namelijk dat het OM moet *instemmen* met incidenteel verlof tijdens de voorlopige hechtenis.

De Raad beveelt verder aan om de gedetineerde in de procedure tot aanvraag van incidenteel verlof, naar analogie van de procedure in de Algemene wet bestuursrecht, de mogelijkheid te geven om te worden gehoord, zodat sprake kan zijn van hoor en wederhoor. De beslissing van de inrichtingsdirecteur is op die wijze niet alleen gebaseerd op informatie van het Openbaar Ministerie. Wanneer de inrichtingsdirecteur overweegt afwijzend te beslissen, dient hij de gedetineerde onverwijld te horen. Indien de selectiefunctionaris bevoegd is op de aanvraag van het verlof te beslissen, kan de directeur van de inrichting de gedetineerde rogatoir horen en zijn bevindingen onverwijld faxen aan de selectiefunctionaris.

De Raad benadrukt dat de procedure voor de aanvraag van het tijdelijk verlaten van de inrichting op zo'n wijze moet worden ingericht dat zo spoedig mogelijk een beslissing kan worden genomen. Dat geldt zowel voor de beklag- als de beroepsprocedure terzake. Het gaat immers om het tijdelijk verlaten van de inrichting vanwege persoonlijke redenen, die vaak geen uitstel verdragen. Als de behandeling van het verzoek door de inrichtingsdirecteur dan wel door de beklag- of beroepscommissie zo veel tijd in beslag neemt dat bijvoorbeeld de uitvaart al plaats heeft gehad, is de rechtsbescherming van de gedetineerde in deze gevallen illusoir. Voor de beroepsprocedure is al een dergelijke snelle procedure ingericht. De praktijk leert dat in deze gevallen veelal in één á twee dagen een beslissing genomen kan worden.

---

1 *Zie de uitspraak van de beroepscommissie van 27 maart 2009 met nummer 09/318/GA alsmede jurisprudentie met betrekking tot de belangenafweging van de inrichtingsdirecteur bij het nemen van maatregelen ten aanzien van een gedetineerde die op de lijst ISVM staat, zie hiervoor o.a. beroepscommissie 15 januari 2010 met nummer 09/284Z/GA, beroepscommissie 14 september 2009 met nummer 09/211/GA en beroepscommissie 27 februari 2009 met nummer 09/316/GA.*

2.3 Ongewenst verklaarde vreemdelingen

De Raad kan zich vinden in de voorgestelde wijziging van artikel 80 lid 7 sub a Sv en artikel 493 lid 5 sub a Sv, waarmee schorsing van de voorlopige hechtenis voor ongewenst verklaarde vreemdelingen en personen ten aanzien van wie een procedure tot ongewenst verklaring loopt, onmogelijk wordt gemaakt. De mogelijkheid voor deze categorie voorlopig gehechten om voor incidenteel verlof in aanmerking te komen zou echter, anders dan nu het geval is in artikel 4 sub l van de Regeling, open moeten worden gehouden. Ook voor deze categorie gedetineerden kunnen dringende persoonlijke redenen bestaan die tot het tijdelijk verlaten van de inrichting (moeten) kunnen leiden. De Raad deelt niet de opvatting dat het verlenen van incidenteel verlof aan deze categorie gedetineerden noodzakelijkerwijze leidt tot de overtreding van artikel 197 Sr. Indien de ongewenst verklaarde vreemdeling met toestemming van de inrichtingsdirecteur om zeer dringende humanitaire redenen de inrichting voor een dag verlaat dan is van overtreding van artikel 197 Sr geen sprake. Een dergelijke gedetineerde 'verblijft' onder de genoemde omstandigheden niet in Nederland in de zin van artikel 197 Sr. De detentie wordt immers door het tijdelijk verlaten van de inrichting niet geschorst of onderbroken. In elk geval is in materiële zin geen sprake van overtreding van artikel 197 Sr. Het is aan de inrichtingsdirecteur om in elk individueel geval een afweging te maken over de noodzaak en de mogelijkheden tot het tijdelijk verlaten van de inrichting, waarbij de status van ongewenst verklaarde vreemdeling of een terzake lopende procedure meewegen. In de algemene maatregel van bestuur behorende bij artikel 26 Pbw kan men ter voorkoming van ontvluchting en bevordering van terugkeer naar de inrichting als voorwaarde opnemen dat het incidenteel verlof onder begeleiding of bewaking plaatsvindt.

3. Tekstuele aanbeveling

De in paragraaf 2.1 aangehaalde passage in de memorie van toelichting laat zich lastig lezen: "In zeer uitzonderlijke en humanitair dringende omstandigheden kan deze periode langer duren, tenzij sprake is van een weigeringsgrond, zoals geformuleerd in de regeling én het openbaar ministerie heeft aangegeven dat er geen strafvorderlijke belangen zijn die zich daartegen verzetten". Om deze reden geeft de Raad in overweging deze passage als volgt te formuleren: "In zeer uitzonderlijke en humanitair dringende omstandigheden kan deze periode langer duren, mits het Openbaar Ministerie heeft aangegeven dat er geen strafvorderlijke belangen zijn die zich tegen het verlof verzetten en tenzij sprake is van een weigeringsgrond". De laatste toevoeging zou wegens het evidente karakter nog kunnen worden gemist.

Bronvermelding

TK 2009/2010, 31243, nrs. 2, 6 en 7