

Het van rechtswege vervallen van de verlofmachtiging in de tbs
Advies over het voorstel tot wijziging van het
Reglement verpleging ter beschikking gestelden

Advies d.d. 1 februari 2008

De Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming draagt er door middel van rechtspraak en advies toe bij dat overheid en relevante uitvoeringsorganen voldoende oog houden voor de beginselen van een goede bejegening, alsmede voor de rechtspositie van diegenen die in het kader van de tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen en de bescherming van jeugdigen aan de verantwoordelijkheid van de overheid zijn toevertrouwd.

Inhoudsopgave

Inleiding	3
Conclusies en aanbevelingen	4
1. Het van rechtswege vervallen van de verlofmachtiging	5
1.1 Nader bepalen van het moment voor van rechtswege vervallen verlof	5
1.2 Meldingsplicht in plaats van aangifteplicht.....	6
1.3 Vervolgingsbeslissing OM als moment voor vervallen verlofmachtiging.....	7
1.4 Voorlopige intrekking van de verlofmachtiging en korte termijnen voor afdoening	8
1.5 Conclusie inzake het van rechtswege vervallen van de verlofmachtiging	9
2. Instemming met verlenging van de proef met elektronische volgsystemen	9
Bronvermelding.....	10

Inleiding

De minister van Justitie heeft de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming gevraagd te adviseren over een wijziging van het Reglement verpleging ter beschikking gestelden (Rvt) in verband met nadere bepalingen inzake het van rechtswege vervallen van de verlofmachtiging bij strafbare feiten gepleegd tijdens het (proef)verlof of ongeoorloofde afwezigheid. Vervallen 'van rechtswege' wil zeggen dat de door de minister aan de kliniek verleende machtiging vervalt als rechtstreeks gevolg van een bepaalde gebeurtenis, dus zonder dat de minister hiertoe besluit.

Daarnaast wordt de wijziging van het Rvt benut voor een verlenging van de proef met elektronische volgsystemen (EVS).

In dit advies reageert de Raad op de voorstellen van de minister. Daarbij heeft de Raad oog voor de rechtspositie en bejegening van ter beschikking gestelden. Meer in het bijzonder wordt aandacht besteed aan de duidelijkheid van de voorgestelde regeling, omdat misverstanden over de nu geldende regeling de directe aanleiding vormen voor aanscherping van het Rvt.

Conclusies en aanbevelingen

De Raad blijft bij zijn eerder ingenomen standpunt dat het van rechtswege vervallen van de verlofmachtiging geen meerwaarde heeft naast andere mogelijkheden die het Rvt kent. Niettemin heeft de Raad, in geval het van rechtswege vervallen van de verlofmachtiging gehandhaafd blijft, middels dit advies op een constructieve wijze over de voorgestelde wijzigingen willen meedenken. Binnen dat kader staat de Raad positief tegenover aanscherping van het moment waarop de verlofmachtiging van rechtswege komt te vervallen. De Raad plaatst wel een kanttekening bij de werkbaarheid van de bepalingen en de mate waarin de rechtspositie van de ter beschikking gestelde wordt gewaarborgd. De Raad doet op deze punten aanbevelingen ter verbetering.

De verlenging van de proef met elektronische volgsystemen stuit niet op principiële bezwaren. Uitgaande van een deugdelijk wetenschappelijk onderzoek ter ondersteuning van het experiment, onderschrijft de Raad het nut van de voorgenomen verlenging.

De Raad beveelt aan:

- de aangifteplicht voor hoofden van klinieken te vervangen door een *meldingsplicht* ten aanzien van alle delicten;
- de verlofmachtiging alleen van rechtswege te laten vervallen na een vervolgingsbeslissing van het Openbaar Ministerie;
- naast het vervallen van rechtswege tevens de constructie te hanteren van een *voorlopige* intrekking van de verlofmachtiging door de minister. Deze kan voortduren tot het moment van de vervolgingsbeslissing van de officier van justitie. Hierdoor kan de machtiging gemakkelijk herleven in geval van een sepot;
- gelet op het belang van de ter beschikking gestelde, korte termijnen te stellen voor afdoening door de staande en zittende magistratuur.

1. Het van rechtswege vervallen van de verlofmachtiging

Het wijzigingsvoorstel voor het Rvt behelst de volgende gang van zaken: het hoofd van een tbs-kliniek wordt verplicht aangifte te doen van strafbare feiten waarvoor voorlopige hechtenis is toegestaan. Na aangifte bij de politie dient het hoofd het (proef)verlof in te trekken. Het verlof vervalt vervolgens van rechtswege ingeval het Openbaar Ministerie de ter beschikking gestelde aanmerkt als verdachte.

1.1 Nader bepalen van het moment voor van rechtswege vervallen verlof

De Raad adviseert, onder verwijzing naar het advies van 31 januari 2005¹, om minder vergaande vormen voor het intrekken van het verlof of het vervallen van de verlofmachtiging toe te passen. Naast die vormen heeft het van rechtswege vervallen van de verlofmachtiging geen meerwaarde, terwijl de nadelen voor de verpleegde ernstig zijn. De Raad benadrukt, onder verwijzing naar het bovengenoemde advies, twee principiële punten:

- het vervallen van de verlofmachtiging van rechtswege heeft naar het oordeel van de Raad geen meerwaarde naast de andere mogelijkheden die het Rvt al kent. Intrekken van het verlof door het hoofd van de kliniek of van de verlofmachtiging door de minister bieden voldoende zekerheid voor beveiliging van de maatschappij;
- indien bij nadere toetsing geen sprake blijkt van een gegronde verdenking van betrokkenheid bij strafbare feiten of van een ongeoorloofde afwezigheid zal de verlofmachtiging opnieuw moeten worden aangevraagd. Dit resulteert in een substantiële vertraging bij het toekennen van verlof en daarmee in de voortgang van de behandeling. Een dergelijke vertraging is nauwelijks te billijken indien de verpleegde geen verwijt treft.

In aanvulling op deze punten constateert de Raad dat bij de eerdere en de nu voorliggende wijziging van het Rvt overwegingen ontbreken inzake de invloed van het van rechtswege vervallen van de verlofmachtiging op de behandeling en de rechtspositie. De Raad denkt in dit opzicht bijvoorbeeld aan de nadelige gevolgen voor de behandeling van de termijn die gemoeid is met het verkrijgen van een nieuwe verlofmachtiging. Daarnaast staat tegen het intrekken van verlof en de verlofmachtiging beroep open, zodat de rechtsbescherming van verpleegden in die gevallen beter gewaarborgd is dan bij het van rechtswege vervallen van de verlofmachtiging. In het feit dat bij deze punten niet wordt stilgestaan, ziet de Raad een bijkomend, zwaarwegend argument om de bestaande regeling (het vervallen van rechtswege) niet in stand te houden.

Aannemende dat het van rechtswege vervallen van de verlofmachtiging wordt gehandhaafd, ziet de Raad voordelen in het nader bepalen van het moment waarop

¹ Advies betreffende concept-Amvb houdende wijziging van het Reglement verpleging ter beschikking gestelden (Rvt), advies d.d. 31 januari 2005.

de verlofmachtiging komt te vervallen. De bestaande regeling biedt namelijk te veel ruimte voor interpretatie. Dat veroorzaakt onduidelijkheid bij alle betrokkenen en werkt rechtsongelijkheid in de hand. Rechtsongelijkheid bestaat vooral in de kans dat de ene ter beschikking gestelde veel eerder dan de andere in het proces van opsporing en vervolging wordt geconfronteerd met het van rechtswege vervallen van verlof.

1.2 Meldingsplicht in plaats van aangifteplicht

De voorgestelde wijziging verplicht het hoofd van een tbs-kliniek om binnen 24 uur bij de politie aangifte te doen van misdrijven gepleegd door een tbs-gestelde. Dit betreft alleen misdrijven waarvoor op grond van artikel 67 Sv voorlopige hechtenis is toegestaan. Eenvoudige mishandeling wordt van de aangifteplicht uitgesloten. Een eenvoudige mishandeling zal op grond van de Regeling melding bijzondere voorvallen verpleegden zeer spoedig moeten worden gemeld bij de minister van Justitie.

Na invoering van de aangifteplicht schept het Rvt naar het oordeel van de Raad nog onvoldoende duidelijkheid inzake het *moment* van het vervallen van de verlofmachtiging. Ook wordt de rechtspositie van de tbs-gestelde onvoldoende gewaarborgd. De Raad signaleert de volgende knelpunten bij de aangifteplicht:

- uitzonderingen ten aanzien van de aangifteplicht scheppen onduidelijkheid. Dit geldt in het bijzonder voor de uitzondering van eenvoudige mishandeling. Het maken van onderscheid tussen een enkelvoudige mishandeling en een mishandeling meermalen gepleegd, alsook het onderscheid met een (poging tot) zware mishandeling, vergt een deskundig juridisch oordeel, dat naar mening van de Raad niet van de kliniek kan worden gevraagd. De uitzondering biedt daarom een moeilijk werkbaar bepaling voor de praktijk;
- de nota van toelichting biedt geen duidelijkheid over de keuze om uitsluitend eenvoudige mishandeling te noemen als uitzondering op de aangifteplicht. Het is immers goed voorstelbaar dat ook andere, minder ernstige delicten onder de meldingsplicht kunnen vallen;
- de aangifteplicht kan niet gelden voor klachtdelicten. Bij het klachtdelict 'gemeenschap met een persoon beneden 16 jaar' (artikel 245 Sr) bijvoorbeeld, kan alleen tot vervolging worden overgegaan na een klacht door de klachtgerechtigde. Het hoofd van een tbs-kliniek valt in ieder geval niet uit hoofde van diens functie onder deze groep;
- er kunnen zich gevallen voordoen waarin een slachtoffer van een misdrijf niet wil dat de verdachte terzake wordt vervolgd en om hem of haar moverende redenen wenst af te zien van het doen van een aangifte. De aangifteplicht van de kliniek zou in die gevallen in strijd komen met de wens van het slachtoffer;
- een aangifteplicht valt negatief uit voor de tbs-gestelde, want een verdenking volgt vrij eenvoudig uit de aangifte. De verdenking heeft echter verregaande gevolgen, waarbij het tevens van belang is zich te realiseren dat tbs-gestelden zwaarder door een verdenking worden getroffen dan andere verdachten. Naast

de vervolging en een eventuele berechting kunnen zij ook worden geconfronteerd met het verlies van verlof. Bovendien kan de intrekking van de verlofmachtiging achteraf ongegrond blijken te zijn, waardoor de verpleegde relatief zwaar wordt getroffen;

- de aangifteplicht doet voor de hoofden van klinieken een dilemma ontstaan. Enerzijds krijgen zij een aangifteplicht opgelegd, maar anderzijds zullen zij de behandelrelatie met hun patiënt niet willen riskeren. Hierbij is vooral het nauwe verband tussen de aangifte en de verdenking van invloed. Het nastreven van dergelijke, zo tegenstrijdige belangen kan naar het oordeel van de Raad redelijkerwijze niet telkens van de klinieken worden gevraagd;
- tot slot wordt opgemerkt dat de aangifteplicht een zeldzaam instrument is binnen het Nederlandse strafrecht.

De Raad stelt voor de aangifteplicht te vervangen door een meldingsplicht, maar dan ten aanzien van *alle* strafbare feiten waarmee de hoofden van inrichtingen bekend zijn. De melding zal zowel aan het Openbaar Ministerie als aan de minister van Justitie moeten worden gedaan. Dit schept duidelijkheid voor de klinieken, omdat de noodzaak vervalt om incidenten binnen juridische kaders te beoordelen. Bovendien kunnen de klachtdelicten eveneens door de kliniek worden gemeld, evenals de hiervoor als laatst genoemde categorie van strafbare feiten. Tenslotte is de kans op verstoring van de behandelrelatie kleiner, omdat de relatie tussen een melding en de latere beslissing van de officier van justitie minder sterk is dan bij een aangifte en verdenking.

1.3 Vervolgingsbeslissing OM als moment voor vervallen verlofmachtiging

Als het moment waarop de verlofmachtiging van rechtswege vervalt, kiest de minister voor het moment waarop het Openbaar Ministerie de tbs-gestelde als verdachte aanmerkt. De Raad is van oordeel dat deze keuze nog te veel ruimte voor interpretatie open laat, alsmede onvoldoende waarborgen biedt voor de rechtspositie van de tbs-gestelde.

Het 'aanmerken als verdachte' is een moeilijk werkbaar begrip. Het redelijke vermoeden dat iemand betrokken is bij een strafbaar feit hoeft namelijk niet gebaseerd te zijn op een aangifte. Opsporingsdiensten en het Openbaar Ministerie kunnen personen al in een vroeg stadium als verdachte aanmerken. Het aanmerken als verdachte geeft daarom op zichzelf nog geen goede indicatie voor het aanwezig zijn van een sterke verdenking. Bovendien blijft het nog onduidelijk wanneer de tbs-gestelde precies, met het oog op het vervallen van de verlofmachtiging, als verdachte kan worden aangemerkt. Dit levert het risico op dat tbs-gestelden al snel als zodanig worden aangemerkt, en met verregaande gevolgen: het verlof vervalt, de behandeling wordt vertraagd en de maatregel zal mogelijk langer duren. De Raad stelt voor om het van rechtswege laten vervallen van de verlofmachtiging te verbinden aan een duidelijker te markeren moment, namelijk 'iedere beslissing van het Openbaar Ministerie over afdoening van een strafzaak, anders dan sepot'.

Dit betreft dus de dagvaarding en de vordering van een gerechtelijk vooronderzoek, alsook het aanbieden van een transactie of beslissing in het kader van de Wet OM-afdoening. Deze beslissing wordt genomen op een moment dat er meer bekend is over het strafbare feit en de verdenking. Het vervallen van de verlofmachtiging op dit moment biedt daarom meer waarborgen voor de belangen van verpleegden.

Daarbij wijst de Raad nog op het feit dat een éénmaal vervallen verlofmachtiging niet op korte termijn kan herleven. Afhandeling van een verlofaanvraag vergt tijd en beoordeling van de aanvraag door het kortgeleden ingestelde Adviescollege verlof-toetsing tbs zal leiden tot een verdere toename van de afhandelingstermijn. Mede hierdoor is meer zekerheid over de verdenking en afdoening op het moment van het vervallen van de verlofmachtiging van groot belang.

Terzijde wordt opgemerkt dat de communicatie vanuit het Openbaar Ministerie naar de klinieken geborgd dient te worden, zodat de vervolgingsbeslissing altijd aan de kliniek bekend wordt gemaakt.

De Raad is van oordeel dat de keuze om het van rechtswege laten vervallen van de verlofmachtiging te verbinden aan de vervolgingsbeslissing van het Openbaar Ministerie, een beslissing die relatief laat valt in het proces van opsporing en vervolging, geen extra risico meebrengt voor de beveiliging van de maatschappij. Voorafgaand aan de vervolgingsbeslissing dient het hoofd van de inrichting het verlof immers reeds in te trekken. Daarnaast kan ook de minister na kennisneming van een incident de verlofmachtiging intrekken. Aldus ontstaat een drietrapsmodel, dat naar het oordeel van de Raad ruime waarborgen biedt voor de veiligheid. Het model bestaat uit de onderstaande, opeenvolgende momenten, waarop het verlof of de verlofmachtiging wordt ingetrokken of komt te vervallen:

1. intrekken van toegekend verlof door het hoofd van de kliniek;
2. intrekken van de verlofmachtiging door de minister van Justitie. In de volgende paragraaf wordt voorgesteld hier een voorlopige intrekking van te maken;
3. vervallen van de verlofmachtiging van rechtswege, na een vervolgingsbeslissing van het Openbaar Ministerie.

1.4 Voorlopige intrekking van de verlofmachtiging en korte termijnen voor afdoening

De voorgestelde wijziging van het Rvt legt meer nadruk op handelingen van het Openbaar Ministerie. Daarnaast is het vonnis van de rechter van invloed op de kansen voor het opnieuw verkrijgen van een verlofmachtiging. Doordat de termijnen van vervolging en berechting flink kunnen oplopen, blijft de tbs-gestelde soms lange tijd in onzekerheid. Dit weegt uiteindelijk zwaar in zaken waar de tbs-gestelde wordt vrijgesproken, ontslagen van rechtsvervolging en in zaken waarin anderszins geen veroordelend vonnis volgt (bijvoorbeeld bij niet-ontvankelijkheid van het Openbaar Ministerie). Maar ook bij een veroordeling kan de periode van onzekerheid disproportioneel blijken. In dit kader mist de Raad een verwijzing naar redelijke termijnen voor afdoening. Ter verbetering stelt de Raad voor:

- de aangifteplicht bij de politie te vervangen door een meldingsplicht bij het Openbaar Ministerie (zie § 1.2). De officier van justitie kan de politie vervolgens opdracht geven tot nader onderzoek en daarbij *een termijn stellen* voor het opmaken van proces-verbaal. De officier van justitie zal hierdoor sneller kunnen beslissen over de afdoening van het gepleegde strafbare feit;
- ook de constructie van een voorlopige intrekking van de verlofmachtiging door de minister van Justitie te hanteren. Deze voorlopige intrekking dient ten minste voort te duren tot het moment van de vervolgingsbeslissing door de officier van justitie. In geval van een sepot kan de machtiging dan gemakkelijk herleven;
- redelijke termijnen voor verdere vervolging en berechting te stellen.

1.5 Conclusie inzake het van rechtswege vervallen van de verlofmachtiging

De Raad ziet geen reden om terug te komen op zijn eerdere standpunt, dat het van rechtswege vervallen van de verlofmachtiging geen meerwaarde heeft naast de andere mogelijkheden die het Rvt al kent. Beveiliging van de maatschappij vergt niet het van rechtswege vervallen van de verlofmachtiging. Niettemin heeft de Raad in dit advies op constructieve wijze willen meedenken over de voorgestelde wijziging.

De Raad benadrukt dat de wijzigingen die hij voorstelt noodzakelijk zijn voor de rechtsbescherming en het behandelbelang van tbs-gestelden. Deze aspecten komen in de conceptwijziging van het Rvt onvoldoende tot uitdrukking.

2. Instemming met verlenging van de proef met elektronische volgsystemen

De wijziging van het Rvt wordt tevens aangegrepen om de looptijd van de proef met elektronische volgsystemen te verlengen van drie naar zes jaar. In de nota van toelichting wordt opgemerkt dat de verlenging van de experimenten vooral zal worden benut om te beoordelen welke toegevoegde waarde elektronische volgsystemen hebben voor preventie, controle en behandeling bij verschillende groepen justitiabelen.

De Raad heeft kennisgenomen van het onderzoek 'Electronic Monitoring en Behandeling' dat in opdracht van het WODC door onderzoeksbureau PI Research wordt uitgevoerd. De Raad heeft de noodzaak van deugdelijk onderzoek naar de bruikbaarheid en effecten van elektronische volgsystemen in eerdere adviezen benadrukt. Het stemt de Raad daarom tevreden dat de proef met elektronische volgsystemen door dergelijk onderzoek wordt geflankeerd.

Elektronische volgsystemen dienen naar het oordeel van de Raad niet alleen de controle op justitiabelen te versterken. Justitiabelen zullen, waar mogelijk, ook moeten kunnen profiteren van nieuwe technische mogelijkheden. Het is daarom een goede zaak dat de lopende experimenten en het onderzoek in belangrijke mate de therapeutische mogelijkheden van elektronische volgsystemen als uitgangspunt nemen.

Bronvermelding

Miedema, F. en Post, B., Evaluatie pilot elektronische volgsystemen, Nijmegen, ITS, 19 januari 2006.

ISt & IGz, Inspectierapport De Kijvelanden, Den Haag, januari 2007.

RSJ, Advies betreffende concept-Amvb houdende wijziging van het Reglement verpleging ter beschikking gestelden (Rvt), Den Haag, 31 januari 2005.

RSJ, Advies Circulaire verlot met elektronisch volgsystemen, Den Haag, 7 oktober 2005.