



## Vreemdelingen in de tbs. Impasse door botsende rechtssystemen

### Samenvatting

De Afdeling advisering van de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (hierna: de RSJ) heeft op verzoek van de minister voor Rechtsbescherming een advies uitgebracht over vreemdelingen in de tbs.

De RSJ gaat in dit advies in op de volgende (hoofd)vraag:

*Op welke wijze kan een ter beschikking gestelde vreemdeling, van wie het verblijf in ons land onrechtmatig is of – na veroordeling en besluit van de IND – is geworden, passend worden behandeld en - snel en veilig - terugkeren naar het land van herkomst, waardoor een uitzichtloze situatie of behandelimpasse wordt voorkomen?*

Ook gaat de RSJ in op de vraag of en hoe de instroom van vreemdelingen in de tbs voorkomen kan worden en welke alternatieven er eventueel zijn voor de tbs-maatregel.

Het advies gaat over de tbs-maatregel met dwangverpleging, de voorwaardelijke beëindiging van deze maatregel en over de tbs met voorwaarden.

### Aanleiding

Een groep vreemdelingen met tbs met dwangverpleging dreigt in een uitzichtloze situatie te komen. Zij mogen niet in Nederland blijven maar kunnen om verschillende redenen (tijdelijk) niet terugkeren naar het land van herkomst. Tegelijkertijd zijn de behandelmogelijkheden in een tbs-kliniek beperkt omdat noodzakelijk resocialisatieverlof niet is toegestaan. Deze vreemdelingen hebben geen verblijfsrecht en mogen daarom niet in de Nederlandse samenleving resocialiseren.

Bij vreemdelingen met tbs met voorwaarden en met voorwaardelijke beëindiging van de tbs bestaan ook problemen rond de repatriëring naar het land van herkomst. Als deze repatriëring niet gerealiseerd kan worden en de maatregel afloopt (voor tbs met voorwaarden na maximaal negen jaar), heeft de vreemdeling vanwege het onrechtmatig verblijf geen recht op een uitkering, woning en (geestelijke) gezondheidszorg. Dit kan leiden tot een terugval in de stoornis en daarmee tot een grotere kans op recidive.

### Samenvattende conclusie

Het tbs-stelsel kenmerkt zich door drie elementen die met elkaar in evenwicht moeten zijn: beveiliging van de samenleving, forensische behandeling en rechtsbescherming van de veroordeelde. Dit geldt ook voor tbs-gestelde vreemdelingen. In de afgelopen drie decennia is de nadruk meer komen te liggen op veiligheid (aanscherping van de vreemdelingenrechtelijke gevolgen van straffen en maatregelen) en minder op

rechtsbescherming. Dit heeft geleid tot negatieve gevolgen voor de positie van tbs-gestelde vreemdelingen en belemmeringen in de forensische behandeling (late start van de behandeling, geen resocialisatieverlof mogelijk).

#### Tbs met dwangverpleging

Uitgangspunt is dat een strafrechtelijke sanctie moet worden uitgevoerd. Het strafrechtelijk overdragen van de tenuitvoerlegging van de tbs-maatregel is verdragsrechtelijk vaak niet mogelijk omdat deze strafrechtelijke maatregel niet voorkomt in het rechtsstelsel van het land van herkomst. Ook repatriëring van tbs-gestelde vreemdelingen via de vreemdelingrechtelijke route van beëindiging van de tbs door de minister is vaak niet mogelijk om verschillende redenen. Zo komt het voor dat landen van herkomst niet willen of kunnen meewerken aan de repatriëring, of dat de vreemdeling zelf niet meewerkt. In sommige landen ontbreekt een passende voorziening voor de behandeling van de stoornis. In die gevallen is een veilige repatriëring naar en resocialisatie in het land van herkomst niet mogelijk.

In Nederland kan de aan vreemdelingen opgelegde tbs-maatregel met dwangverpleging (nu bijna 130 personen) niet goed worden uitgevoerd. Als de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) het verblijfsrecht beëindigt, is resocialisatieverlof als essentieel onderdeel van de tbs-behandeling niet meer toegestaan. Als tegelijkertijd repatriëring naar het land van herkomst niet mogelijk is, dreigt een impasse in de behandeling en kan een uitzichtloze situatie ontstaan voor de vreemdeling. Dit is onwenselijk en kan ook leiden tot onmenselijke situaties. Dat geldt in het bijzonder in gevallen waarin de vreemdeling wenst mee te werken aan zowel zijn behandeling als aan zijn terugkeer. De RSJ meent dat tbs-gestelde vreemdelingen zonder verblijfsrecht in beginsel ook resocialisatieverlof moeten kunnen praktiseren, onder de voorwaarden dat zij meewerken aan behandeling en terugkeer. Dit betreft dus niet alleen een verruiming van het begeleid verlof ten behoeve van terugkeer, maar verdergaande verlofmogelijkheden. Dit is volgens de RSJ de enige mogelijkheid om de patstelling tussen strafrecht en vreemdelingenrecht te doorbreken. Het verlenen van verlof maakt het mogelijk het strafrechtelijk vonnis uit te voeren en de repatriëring en uitstroom uit de tbs te bevorderen. De ervaring is dat tbs-gestelden aan sommige landen eenvoudiger over te dragen zijn als zij adequaat behandeld en aantoonbaar verbeterd zijn.

Vreemdelingen met een combinatiestraf (gevangenisstraf en tbs) kunnen pas starten met de behandeling als de gehele gevangenisstraf is uitgezeten. Een wettelijke regeling (Fokkens) om eerder te beginnen met de tbs-behandeling bij een combinatiestraf is in 2010 afgeschaft. Een snelle start is in het belang van de effectiviteit van de behandeling en kan bijdragen aan een vlotte en veilige resocialisatie en repatriëring.

Het beleid van het Openbaar Ministerie (OM) terughoudend te zijn bij het vorderen van tbs bij vreemdelingen, kan bijdragen aan beperking van de instroom van vreemdelingen in de tbs en het voorkomen van onwenselijke situaties. Maar bij de rechtszitting beschikt de Officier van Justitie niet altijd over informatie van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en de afdeling Internationale Overdracht Strafvonnissen



(onderdeel DJI) over de vreemdelingrechtelijke gevolgen en mogelijkheden van repatriëring. De tbs-maatregel wordt gevorderd en opgelegd als dit noodzakelijk is in het belang van de veiligheid in de samenleving. De wet biedt momenteel geen toereikend alternatief voor de tbs-maatregel. In een beperkt aantal (lichtere) gevallen (bij verminderde toerekeningsvatbaarheid) zou een (nieuwe) vorm van forensische zorg in de penitentiaire inrichting mogelijk ook kunnen volstaan.

#### Tbs met voorwaarden en voorwaardelijke beëindiging tbs

Een aparte categorie vreemdelingen betreft de groep met een tbs met voorwaarden of een voorwaardelijke beëindiging van de tbs. Het gaat om ongeveer 30 vreemdelingen die op dit moment nog wel rechtmatig verblijf hebben maar op grond van het vreemdelingenrecht mogelijk niet in Nederland mogen blijven. Het is nog nooit gelukt de tenuitvoerlegging van deze tbs-maatregelen over te dragen aan het land van herkomst van de vreemdeling. De wet biedt geen mogelijkheid voor de minister en de rechter om deze vormen van de tbs te beëindigen ten behoeve van repatriëring naar het land van herkomst. Er wordt daarom niet actief gewerkt aan de repatriëring van deze groep vreemdelingen. Een wettelijke regeling voor beëindiging van de tbs door de minister, onder de voorwaarde dat een passende voorziening in het land van herkomst is geregeld, kan bijdragen aan een veilige resocialisatie en terugkeer. Vreemdelingen zonder verblijfsrecht hebben op grond van de zogenaamde Koppelingswet geen toegang meer tot de reguliere gezondheidszorg na afloop van de tbs-maatregel. Dat brengt risico's voor de vreemdeling zelf en de samenleving met zich mee.

#### Aantal vreemdelingen met tbs groeit, maatregelen zijn nodig

Het aantal tbs-gestelde vreemdelingen is relatief beperkt (circa 160 personen medio 2020, waarvan bijna 130 met tbs met verpleging). Echter, impasses en uitzichtloze situaties hebben grote impact en negatieve gevolgen op de effectiviteit van de behandeling en de repatriëring en kunnen in individuele gevallen leiden tot schending van de rechten van de mens. Het aantal tbs-gestelde vreemdelingen is de afgelopen jaren toegenomen, terwijl slechts een beperkt aantal van hen kan terugkeren naar het land van herkomst. Maatregelen zijn nodig om uitvoering te kunnen geven aan een opgelegde tbs-maatregel, uitzichtloze situaties te voorkomen en een vlotte en veilige resocialisatie en repatriëring te bevorderen.

#### Aanbevelingen

Bij de problematiek van de behandeling en terugkeer van tbs-gestelde vreemdelingen zonder verblijfsrecht komen de rechtssystemen van strafrecht en vreemdelingenrecht samen. De doelstellingen van deze rechtssystemen zijn verschillend en botsen met elkaar in de uitvoering. Hierdoor kan een patstelling ontstaan. Daarnaast is overdracht van de maatregel meestal niet mogelijk omdat rechtsstelsels verschillen en de Nederlandse tbs-maatregel niet voorkomt in het strafrecht van het land van herkomst. Internationale verdragen of het ontbreken van een verdrag kunnen het realiseren van de doelstellingen van het vreemdelingenrecht en strafrecht beïnvloeden. Als repatriëring niet mogelijk is kan dit in individuele gevallen leiden tot een impasse in de tbs-behandeling. Omdat het om een kleine groep gaat, stelt de RSJ geen ingrijpende wetswijzigingen voor. De



aanbevelingen zullen de problemen bij de instroom, behandeling en uitstroom van tbs-gestelde vreemdelingen zonder verblijfsrecht niet oplossen maar kunnen een bijdrage leveren aan het verkleinen van de problemen en het voorkomen van uitzichtloze, onmenselijke situaties.

Dit zijn de belangrijkste aanbevelingen van de RSJ:

1. Regel dat resocialisatieverlof mogelijk wordt en voorkom hiermee een uitzichtloze situatie. Voorwaarden zijn dat de vreemdeling meewerkt aan zijn behandeling (onder andere accepteren van medicatie en zich onthouden van verslavende middelen) en aan terugkeer. Overweeg deze vreemdeling een tijdelijke verblijfsvergunning te verlenen voor de duur van de behandeling om het praktiseren van het resocialisatieverlof te faciliteren.
2. Laat de behandeling van tbs-gestelde vreemdelingen met een combinatievonnis eerder, na een derde deel van de gevangenisstraf, starten om de effectiviteit van de behandeling te vergroten en om een veilige resocialisatie en repatriëring te versnellen.
3. Zorg ervoor dat Officieren van Justitie kunnen aangeven wat het voornemen van de IND zal zijn met betrekking tot het verblijfsrecht in het geval de verdachte zal worden veroordeeld tot een tbs-maatregel, al dan niet met een gevangenisstraf, zodat hiermee rekening kan worden gehouden bij de rechterlijke beslissing.

Verder adviseert de RSJ met betrekking tot:

- *Het beperken van de instroom in de tbs:*
  - Creëer voor veroordeelden, waarvan het verblijfsrecht is of zal worden beëindigd, de mogelijkheid van (uitgebreide) forensische behandeling tijdens het uitzitten van de gevangenisstraf (in plaats een tbs-behandeling na de detentiefase);
  - Verbind geen vreemdelingrechtelijke gevolgen aan de tbs-maatregel als geen straf is opgelegd (bij volledige ontoerekeningsvatbaarheid).
- *De behandeling:*
  - Geef direct na het onherroepelijk worden van het vonnis duidelijkheid over de vreemdelingrechtelijke gevolgen en over het besluit ten aanzien van het beëindigen van het verblijfsrecht;
  - Regel bij dreigende impasses een zorgconferentie, waaraan de tbs-gestelde, zijn advocaat, de kliniek, IND en DJI deelnemen, zo nodig aangevuld met andere instanties zoals de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) en de reclassering, om gezamenlijk oplossingen te vinden.
- *De uitstroom:*
  - Zet primair in op de route van beëindiging van de tbs door de minister als op grond van eerdere ervaringen met het land van herkomst al duidelijk is dat de route van



strafrechtelijke overdracht (via de Wets/Wots) niet succesvol is maar het land wel over een passende voorziening beschikt;

- Investeer diplomatiek en financieel in landen van herkomst (zoals Marokko, Suriname, Somalië) om zorg te dragen voor passende voorzieningen (behandeling, begeleiding) zodat de behandeling daar kan worden voortgezet na beëindiging van de tbs door de minister (na advies van de CART) en na terugkeer op basis van de Vreemdelingenwet. Investeer in perspectief voor de vreemdeling in de zin van werk en scholing;
- Regel de wettelijke mogelijkheid van beëindiging van de tbs met voorwaarden en voorwaardelijke beëindiging van de tbs door de minister en de rechter onder de voorwaarden dat een passende voorziening is geregeld en de vreemdeling niet terugkeert naar Nederland. Deze regeling maakt het mogelijk vreemdelingen op een veilige wijze te laten terugkeren met begeleiding en behandeling in het land van herkomst. De reclassering (Bureau Buitenland) kan met gebruikmaking van de expertise en het netwerk van de klinieken (Veldzicht en Van Mesdag) zorg dragen voor een passende voorziening in het land van herkomst;
- Zorg ervoor dat vreemdelingen met tbs met voorwaarden en met voorwaardelijke beëindiging van de tbs gedurende de looptijd van de tbs-maatregel recht houden op voorzieningen (zoals een uitkering, gezondheidszorg en huisvesting) als hun verblijfsrecht is beëindigd en er nog geen zicht is op verwijdering. Overweeg de vreemdeling, die wil meewerken aan de voorwaarden en aan terugkeer naar het land van herkomst, een tijdelijke verblijfsvergunning voor de duur van de maatregel te verlenen;
- Versterk de ketensamenwerking met centrale regie en mandaat;
- Zorg voor centrale regie en coördinatie op activiteiten van betrokken ketenpartners in het buitenland.

*Het advies kunt u raadplegen op de [RSJ website](#).*

