



Raad voor  
Strafrechtstoepassing  
en Jeugdbescherming

Aan de demissionair minister voor Rechtsbescherming  
De heer S. Dekker  
Ministerie van Justitie en Veiligheid  
Postbus 20301  
2500 EH Den Haag

Datum 29 juli 2021 Uw kenmerk 3349228  
E-mail advies@rsj.nl Ons kenmerk 3395301

Onderwerp Advies wijziging Verlofregeling TBS i.v.m. verruimen begeleid verlof vreemdelingen

Geachte heer Dekker,

Op 18 juni 2021 ontving de Afdeling advisering van de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (hierna: RSJ) uw verzoek om advies over de voorgenomen wijziging van de 'Verlofregeling TBS'. De voorgestelde wijzigingen betreffen het verruimen van de mogelijkheden voor begeleid verlof voor vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf.

De RSJ is positief over de voorgestelde verruiming van begeleid verlof voor ter beschikking gestelde vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf. Dit is een stap in de goede richting om de behandeling en resocialisatie van vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf te bevorderen. Ook kan het bijdragen aan het realiseren van terugkeer naar het land van herkomst. Echter, de RSJ is van mening dat verdergaande verlofmogelijkheden nodig zijn om de problematiek van vreemdelingen in de tbs effectief aan te pakken. Om uitzichtloze situaties door stagnerende behandelingen te voorkomen en repatriëring te bevorderen, zouden ook onbegeleid en transmuraal verlof tot de mogelijkheden moeten behoren.

In dit advies licht de RSJ bovengenoemde punten nader toe.



## 1. Voorgestelde wijzigingen

Het voornemen om de verlofmogelijkheden voor vreemdelingen met een tbs-maatregel zonder rechtmatig verblijf verruimen, leidt tot drie wijzigingen in de Verlofregeling TBS:

### *a. Begeleid verlof voor vreemdelingen wordt verruimd.*

Artikel 2, zesde lid, onder a van de Verlofregeling TBS wijzigt. Hiermee wordt de mogelijkheid tot het aanvragen van een machtiging voor begeleid verlof verruimd tot alle gevallen waarin bedoeld verlof vanuit behandelooqpunt geïndiceerd is. Op dit moment kan begeleid verlof alleen worden aangevraagd als begeleid verlof naar het oordeel van de Minister noodzakelijk is ten behoeve van het vertrek uit Nederland.

### *b. Advisering door het Adviescollege Verloftoetsing tbs wordt verplicht.*

Artikel 6, derde lid van de Verlofregeling TBS komt te vervallen. Hiermee wordt de procedure voor het aanvragen van een verlofmachtiging voor vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf gelijkgesteld aan de procedure voor ter beschikking gestelden met de Nederlandse nationaliteit of met rechtmatig verblijf. Dit betekent dat advisering door het Adviescollege Verloftoetsing tbs (AVT) ook verplicht wordt voor de aanvraag van een verlofmachtiging begeleid verlof voor een vreemdeling zonder rechtmatig verblijf.

### *c. Verbeteren / actualiseren van de bijlage bij de Verlofregeling TBS.*

Het 'Format verlofaanvragen ten behoeve van ter beschikking gestelden en anderszins verpleegden' wordt aangepast. Het format is uitgebreid met een aantal vragen die behandelaars moeten beantwoorden bij het aanvragen van begeleid verlof voor ter beschikking gestelde vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf.

Dit advies beperkt zich tot het eerste punt: de verruiming van het begeleid verlof voor vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf. De RSJ heeft geen opmerkingen over de tweede en derde wijziging, die beide voortvloeien uit het verruimen van het begeleid verlof.

## 2. Reactie RSJ op de voorgestelde verruiming van begeleid verlof

### *Verruiming begeleid verlof stap in goede richting*

De RSJ is positief over de voorgestelde verruiming van begeleid verlof voor vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf. In het advies 'Vreemdelingen in de tbs'<sup>1</sup> adviseerde de RSJ resocialisatieverlof mogelijk te maken om zo uitzichtloze situaties te voorkomen en een vlotte en veilige repatriëring te bevorderen.

### *Verdergaande verlofmogelijkheden noodzakelijk*

De RSJ meent dat resocialisatieverlof voor vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf verder moet gaan dan alleen begeleid verlof, wanneer dit vanuit behandelooqpunt geïndiceerd en volgens de deskundigen vanuit veiligheidsoverwegingen verantwoord is. Onbegeleid en transmuraal verlof vormen evenzo een essentieel onderdeel van de tbs-

<sup>1</sup> RSJ, *Vreemdelingen in de tbs. Impasse door botsende rechtssystemen*, Den Haag: RSJ 2021.



behandeling. Onbegeleid of transmuraal verlof kan noodzakelijk zijn om een impasse in de behandeling te voorkomen en de tbs-maatregel te kunnen uitvoeren. Verdere verlofmogelijkheden dragen bij aan een effectieve tbs-behandeling en kunnen daarmee tevens bijdragen aan terugkeer naar het land van herkomst.

Op grond van jurisprudentie van het EHRM heeft een ter beschikking gestelde vreemdeling zonder verblijfsrecht recht op een zoveel mogelijk gelijkwaardige behandeling en resocialisatie als andere ter beschikking gestelden.<sup>2</sup> Het weigeren van onbegeleid en/of transmuraal verlof kan strijd opleveren met de artikelen 5 (recht op persoonlijke vrijheid en veiligheid) en 14 (verbod van discriminatie) van het EVRM.<sup>3</sup> Bij vreemdelingen die meewerken aan de behandeling en terugkeer, maar die niet (op korte termijn) kunnen terugkeren naar het land van herkomst, bestaat bovendien het risico dat zij in een uitzichtloze situatie terechtkomen. Het verlenen van uitsluitend begeleid verlof, en dus geen onbegeleid en/of transmuraal verlof, kan na verloop van tijd strijd opleveren met artikel 3 EVRM (verbod van onmenselijke behandeling of bestraffing).<sup>4</sup> De reden hiervoor is dat er geen verdere vooruitgang in de behandeling kan worden geboekt. Er ontbreekt dan een reëel vooruitzicht op vrijlating.<sup>5</sup>

Een vreemdeling met een tbs-maatregel komt – net als andere tbs-patiënten - pas voor verlof in aanmerking als er voldoende vooruitgang in de behandeling is geboekt en het risico op recidive voldoende is gedaald. Net zoals nu wordt voorgesteld bij de verruiming van begeleid verlof, kan het AVT een rol krijgen in het beoordelen van de verlofaanvraag voor onbegeleid of transmuraal verlof en deze aanvraag toetsen op risico's. Aan zowel het onbegeleide als transmurale verlof kunnen bovendien specifieke voorwaarden worden verbonden zoals beperkingen in tijd en plaats (locatiegebod of locatieverbod, elektronisch toezicht), contactverboden, het volgen van een opleiding of het verrichten van werkzaamheden, etc.

Zoals ook betoogd in het advies 'Vreemdelingen in de tbs' zijn verlofmogelijkheden die verder gaan dan de minister nu voorstelt 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. Dit bevordert de repatriëring en daarmee de uitstroom uit de tbs. Zo kan een positief resultaat van onbegeleid en/of transmuraal verlof in sommige gevallen noodzakelijk zijn voor het vinden van een passende voorziening in het land van herkomst, waar een (minder ingrijpende) behandeling kan worden voortgezet. Het vinden van een dergelijke passende

<sup>2</sup> EHRM 22 maart 2012, nr. 5123/07 (Rangelov t. Duitsland); ongelijke behandeling kan slechts gerechtvaardigd worden door zwaarwegende belangen (very weighty reasons) en er moet voldaan zijn aan het proportionaliteitsvereiste.

<sup>3</sup> De Nederlandse strafrechter heeft recent in een specifieke zaak, betreffende de verlenging van de tbs-maatregel van een vreemdeling zonder verblijfsrecht, aangegeven dat een uitzichtloze situatie dreigt te ontstaan die strijd kan opleveren met artikel 5 en 14 EVRM. Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 13 februari 2020, ECLI:NL:CHARL:2020:1487.

<sup>4</sup> EHRM 9 juli 2013, nr. 66069/09, 130/10 en 3896/10 (Vinter e.a. t. Verenigd Koninkrijk).

<sup>5</sup> In het advies 'Vreemdelingen in de tbs' wordt dieper ingegaan op de betekenis van het EVRM voor de problematiek van vreemdelingen in de tbs. Zie: RSJ, *Vreemdelingen in de tbs. Impasse door botsende rechtssystemen*, Den Haag: RSJ 2021, p. 38-40.

voorziening is een voorwaarde voor zowel de minister als de rechter om de tbs te kunnen beëindigen ten behoeve van terugkeer.<sup>6</sup>

Gelet op het bovenstaande komt de RSJ tot het advies om professionals de ruimte en het vertrouwen te geven om ook onbegeleid en transmuraal verlof aan te vragen als dat passend en verantwoord is in de behandeling. Dit draagt tevens bij aan de repatriëring van de vreemdeling. Ook kan hiermee worden voorkomen dat minder vergaande verlofmogelijkheden opnieuw aanleiding geven tot jurisprudentie van de Nederlandse strafrechter over (dreigende) uitzichtloze situaties van vreemdelingen in de tbs zonder rechtmatig verblijf.

#### *Zorg voor documentatie ter legitimatie*

Een vreemdeling die met verlof gaat, moet – net als iedereen in Nederland – een geldig identiteitsbewijs kunnen tonen als de politie of een bevoegde toezichthouder daar om vraagt. Daarnaast kan hij door ambtenaren belast met het toezicht op vreemdelingen, bij een redelijk vermoeden van illegaal verblijf, staande worden gehouden ter vaststelling van zijn identiteit, nationaliteit en verblijfsrechtelijke positie.<sup>7</sup> Het ontbreken van verblijfsrecht en/of een geldig identiteitsbewijs, kan de ter beschikking gestelde vreemdeling tijdens zijn verlof in de problemen brengen. Daarom beveelt de RSJ aan om ervoor te zorgen dat de vreemdeling die met verlof gaat een document bij zich draagt waarmee hij kan aantonen dat hij buiten de kliniek mag verblijven (namelijk op basis van een verlofmachtiging). Hiermee kan de vreemdeling zich legitimeren op vordering van een daartoe bevoegde ambtenaar.

### **3. Aanbevelingen**

Gezien het bovenstaande komt de RSJ tot de volgende aanbevelingen:

- a. Verruim niet alleen het begeleid verlof in de Verlofregeling TBS maar pas de regeling zo aan dat ook onbegeleid en transmuraal verlof kan worden aangevraagd voor vreemdelingen zonder verblijfsrecht als dat passend en verantwoord is in de behandeling.
- b. Regel dat de vreemdeling zonder verblijfsrecht die met verlof gaat een document bij zich draagt waarmee hij kan aantonen dat hij buiten de kliniek mag verblijven.

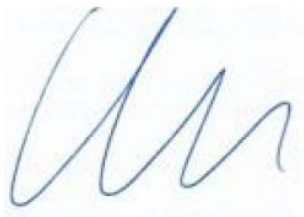
<sup>6</sup> Zowel de minister (art. 6:2:18 Sv) als de rechter (art. 6:6:10b Sv) kan de tbs met dwangverpleging beëindigen met het oog op terugkeer van de vreemdeling naar zijn land van herkomst. In beide gevallen is beëindiging alleen mogelijk als in het land van herkomst een passende voorziening is geregeld ten behoeve van een veilige resocialisatie.

<sup>7</sup> Artikel 50, eerste lid Vreemdelingenwet 2000.



De RSJ is graag bereid tot een nadere toelichting.

Met vriendelijke groet,  
namens de Afdeling advisering van de Raad voor Strafrechtstoepassing en  
Jeugdbescherming



Frederieke Leeflang  
Algemeen voorzitter

