



Nederlandse Vereniging
voor Rechtspraak

Advies

inzake

het wetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering in verband met de beëindiging van de maatregel van terbeschikkingstelling met bevel tot verpleging van overheidswege door de Minister van Justitie

1. Inleiding

Bij brief van 17 januari 2007 (kenmerk 5460513/06/6) heeft de Minister van Justitie de NVvR advies gevraagd over het concept wetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering in verband met de beëindiging van de maatregel van terbeschikkingstelling met bevel tot verpleging van overheidswege door de Minister van Justitie.

Het onderhavige advies is tot stand gekomen na consultatie van een werkgroep van leden van de NVvR en bespreking in de Wetenschappelijke Commissie van de NVvR.

2. Inhoud van het concept wetsvoorstel

Het onderhavige wetsvoorstel betreft één van de in 2004 door de Minister van Justitie aangekondigde maatregelen om de problematiek van illegale en ongewenste vreemdelingen met tbs te reduceren. Andere maatregelen betreffen het creëren van de aparte sobere voorziening Grittenveld voor illegale en ongewenste terbeschikkinggestelde vreemdelingen en de aanscherping van de Aanwijzing tbs bij vreemdelingen.

Het wetsvoorstel strekt tot het verlenen van een bevoegdheid, in een nieuw artikel 38la Wetboek van Strafrecht, aan de Minister van Justitie om met het oog op de uitzetting de TBS-maatregel te kunnen beëindigen van een illegaal in Nederland verblijvende dan wel ongewenst verklaarde vreemdeling. Aan de beëindiging zijn de volgende voorwaarden verbonden:

- met het land van herkomst zijn afspraken gemaakt over een passende voorziening voor de betrokken vreemdeling (voorgesteld art. 38la, tweede lid)
- de betrokken vreemdeling is Nederland uitgezet (voorgesteld art. 38la, tweede lid)
- de betrokken vreemdeling keert niet terug naar Nederland (voorgesteld art.38la, derde lid)

Met het oog op de situatie dat de vreemdeling tegen de voorwaarde in terugkeert naar Nederland, zijn enkele wijzigingen in het Wetboek van Strafvordering voorgesteld.

3. Commentaar



De NVvR heeft met belangstelling kennis genomen van het voorstel van de Minister om de tbs van illegale en ongewenst verklaarde vreemdelingen bij vertrek uit Nederland te beëindigen. Hiermee kan een einde worden gemaakt aan de onbevredigende situatie dat rechters, nu de mogelijkheid tot resocialisatie van deze vreemdelingen in de Nederlandse samenleving vooralsnog ontbreekt, gedwongen worden de tbs van deze doelgroep telkens te verlengen waardoor de tbs van onbepaalde duur wordt. Het wetsvoorstel roept nog een aantal vragen op die naar de mening van de NVvR aandacht behoeven.

3.1 Algemene opmerkingen

De NVvR is positief over de voorgestelde procedure waarbij de bevoegdheid tot beëindiging van de tbs van illegale/ongewenste vreemdelingen, als bedoeld in voorgesteld art. 381a Wetboek van Strafrecht, aan de Minister van Justitie als beslissende autoriteit wordt verleend. De NVvR heeft de indruk dat met deze structurele voorziening voortvarender gehandeld kan worden, bijvoorbeeld op het moment dat een behandelplek in het herkomstland van de illegale/ongewenste vreemdeling vrij komt.

Uit de concept-memorie van toelichting blijkt dat het wetsvoorstel in lijn ligt met het advies van de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming van 18 januari 2005 inzake vreemdelingen in de tbs. De NVvR heeft kennis genomen van dit advies en mist in de concept-memorie van toelichting de uitwerking van twee aanbevelingen van de Raad, die naar het oordeel van de NVvR relevant zijn voor het wetslagen van de voorgestelde wetwijziging. Het betreft in de eerste plaats de instelling van een toetsing- en coördinatiecommissie die over elk individueel geval advies uit brengt aan de Minister van Justitie. Deze commissie zou de behandel mogelijkheden in de diverse herkomstlanden in kaart dienen te brengen. In de tweede plaats mist de NVvR een uitwerking over de op te zetten registratie voor deze categorie tbs-gestelden. De NVvR kan zich voorstellen dat een dergelijke registratie wordt belegd bij het bij het Landelijk Parket ondergebrachte meldpunt voor ontsnapte tbs'ers. Dan kan de status van de betrokken vreemdeling worden vastgesteld bij aanhouding na terugkeer. Ook is het van belang dat de vreemdelingen gesignaleerd blijven in OPS en NSIS.

3.2 Opmerkingen betreffende de concept-memorie van toelichting

Indien de wetgever illegale en ongewenste vreemdelingen waarvan de tbs-maatregel niet beëindigd kan worden niet wil laten terugkeren in de maatschappij, wenst de NVvR het volgende op te merken. Grittenveld, de tbs-afdeling die onder verantwoordelijkheid van tbs-kliniek Veldzicht is gecreëerd in PI De Grittenborgh, kent een afdeling voor illegalen van wie uitzetting niet op korte termijn mogelijk is. Blijkens het onderzoek van de Inspectie voor de Sanctietoepassing en de Inspectie voor de Gezondheidszorg getiteld 'TBS in het gevangeniswezen' uit oktober 2006, is Grittenveld echter meer een detentieomgeving dan een tbs-kliniek. De Commissie van Toezicht vindt de groep vreemdelingen hier niet op zijn plaats. Zij heeft het beeld dat het hier om een categorie vreemdelingen gaat die al een heel traject in inrichtingen heeft doorlopen en nu in een wel erg magere voorziening is beland. Behandelaren, sociaal therapeutisch medewerkers en penitentiair inrichtingswerkers zijn van mening dat zij deze groep patiënten weinig kunnen bieden. Behandeling lijkt geïndiceerd, maar er zijn te weinig mogelijkheden. De Inspectie voor de Gezondheidszorg zelf concludeert dat het zorgprogramma voor ongewenste vreemdelingen met tbs niet doelmatig is en niet effectief kan zijn, gezien de verkeerde doelpopulatie. De NVvR vindt het wenselijk dat de behandel mogelijkheden voor deze vreemdelingen worden vergroot. Wanneer de behandeling van deze groep onuitzetbaren niet primair gericht kan zijn op terugkeer in de maatschappij, dan acht de NVvR het van belang dat de behandeling in plaats daarvan dient ter stabilisering van het psychisch functioneren en ter voorkoming van terugval.

De NVvR meent bovendien dat uitzetting van de overige groep illegale dan wel ongewenstverklaarde vreemdelingen vereenvoudigd wordt indien wel met een vorm van behandeling wordt begonnen. Zij is geen voorstander van de praktijk dat ongewenstverklaring op grond van een tbs leidt tot niet behandelen en veronderstelt juist dat ook deze groep



vreemdelingen door hen wel te behandelen minder delictgevaarlijk zullen zijn. De herkomstlanden kunnen met behulp van de aangeleverde rapportages de vreemdeling beter gaan behandelen, hetgeen opname voor het herkomstland aantrekkelijker kan maken en de groei van de groep vreemdelingen in Grittenveld wellicht zou kunnen beperken. Het enkel onderbrengen van illegalen in een zodanige tbs-afdeling, zonder uitzicht op een beëindiging van de tbs-maatregel en zonder dat een daadwerkelijke behandeling van hen kan plaatsvinden, staat bovendien op gespannen voet met het bepaalde in artikel 5 EVRM.

De concept-memorie van toelichting wekt bij de NVvR de indruk dat het idee bestaat dat de voorgestelde wetswijziging soulaas zou kunnen bieden in alle gevallen waarin de Wet overdracht tenuitvoerlegging strafvonnis geen toepassing kan vinden. Dat nu lijkt de NVvR een te optimistisch uitgangspunt omdat dit voorbij gaat aan de realiteit van: a) een (waarschijnlijk groeiende) groep technisch onuitzetbare vreemdelingen die hun identiteit niet kunnen of willen bewijzen b) onwillige landen die weinig meewerkend aan het Nederlandse terugkeerbeleid zijn en c) landen waarmee Nederland zelf geen afspraken wil maken. De NVvR vraagt zich af, en de concept-memorie van toelichting verschaft hier geen duidelijkheid over, hoe om zal worden gegaan met de vreemdelingen die op grond van deze regeling niet in aanmerking komen voor beëindiging van de tbs-maatregel in Nederland. De NVvR ziet graag dat de wetgever duidelijkheid verschaft over dit open einde in het wetsvoorstel. Is het bijvoorbeeld de bedoeling dat deze vreemdelingen uiteindelijk wel terugkeren in de Nederlandse maatschappij? Op zich is dit in gevallen waarin de vreemdeling behandelbaar is en/of een nauwe band met een partner en/of gezin of familie in Nederland heeft voorstelbaar, maar dan dient de Vreemdelingenwet aangepast te worden zodat de ongewenstverklaring van deze vreemdeling opgeheven kan worden en de behandeling gericht op resocialisatie mogelijk is.

3.3 Artikelsgewijs commentaar

3.3.1 *Het voorgestelde artikel 38la Wetboek van Strafrecht*

Het voorgestelde artikel 38la is zo geformuleerd dat er criteria uit het Vreemdelingenrecht worden gecombineerd met het Strafrecht. De NVvR is van oordeel dat deze twee sporen meer geëxpliciteerd dienen te worden in de concept-memorie van toelichting. Het betreffen immers verder van elkaar gescheiden trajecten.

De koppeling tussen herleving van de tbs en terugkeer van de vreemdeling naar Nederland acht de NVvR niet in alle gevallen vanzelfsprekend. Wanneer de vreemdeling in het land van herkomst passende behandeling heeft ontvangen en die behandeling aldaar beëindigd is, zou het niet zo dienen te zijn dat de tbs in Nederland automatisch herleeft zodra de vreemdeling naar Nederland terugkeert. Dit laat onverlet dat de vreemdelingenrechtelijke weg nog wel open staat. De betrokkene keert tegen de voorwaarde in terug naar Nederland, heeft (nog) geen titel en zou om die reden via die weg het land uitgezet moeten kunnen worden.

3.3.1.1 *Voorgesteld artikel 38la, derde lid*

Op grond van het voorgestelde artikel 38la geldt de tbs als beëindigd zolang de illegale dan wel ongewenst verklaarde vreemdeling niet naar Nederland terugkeert. Indien de betrokkene tegen deze voorwaarde in terugkeert naar Nederland en aangehouden wordt, herleeft de tbs. Niet duidelijk is of dan een nieuwe termijn van twee jaren begint te lopen of dat de termijn van voor de eerdere beëindiging wordt hervat.

In het voorgestelde artikel 38la derde lid, wordt de exacte termijn waarbinnen de vreemdeling niet naar Nederland mag terugkeren niet aangegeven, hetgeen de NVvR wel wenselijk acht. De concept-memorie van toelichting is tegenstrijdig over welke termijn beoogd is. Op p. 4 van de concept-memorie van toelichting valt te lezen dat de voorwaarde dat de vreemdeling niet naar



Nederland terugkeert voor onbepaalde tijd geldt en op p. 5/6 dat de vreemdeling gedurende tien jaren niet mag terugkeren naar Nederland.

Bij de NVvR is de vraag gerezen hoe de tbs in relatie tot de ongewenstverklaring van de vreemdeling moet worden gezien nu de vreemdeling die na tien jaren terugkeert in Nederland een aanvraag kan doen tot opheffing van de ongewenstverklaring (artikel 68 Vreemdelingenwet 2000). Indien zich in de periode van tien jaren geen gronden als bedoeld in artikel 67, eerste lid hebben voorgedaan zou de minister de ongewenstverklaring kunnen opheffen. Dat kan leiden tot de vreemde situatie dat de vreemdeling niet langer ongewenst is en een machtiging voorlopig verblijf mogelijk zou moeten zijn, maar bij diezelfde vreemdeling de tbs herleeft als hij weer naar Nederland komt. Bovendien kan het zo zijn dat de vreemdeling in het land van herkomst zijn behandeling reeds volledig heeft afgerond. Voorts acht de NVvR het uit een oogpunt van rechtsgelijkheid ongewenst dat een gestelde voorwaarde van onbeperkte duur is. De NVvR ziet als mogelijke oplossing, de terbeschikkinggestelde ook de mogelijkheid te geven tot het indienen van een verzoek tot opheffing van de aan de beëindiging gestelde voorwaarde.

3.3.1.2 *Voorgesteld artikel 38la, vierde lid*

Indien van de vreemdeling die terugkeert naar Nederland, de ongewenstverklaring niet is opgeheven dan wel hij alhier (wederom) op andere gronden illegaal verblijft herleeft de tbs, en kan de officier vorderen dat de rechter een last tot verpleging van overheidswege geeft. De NVvR vindt het van het grootste belang dat er dan een nieuwe rapportage pro justitia wordt aangevraagd. In afwachting van een definitieve beslissing op deze vordering wordt de vreemdeling vastgehouden en gedurende die periode dient de nieuwe rapportage te worden uitgebracht om in te schatten of het recidive risico bij betrokkene nog steeds onaanvaardbaar groot is. De NVvR gaat er van uit dat in die rapportage ook wordt meegenomen welke behandeling de vreemdeling in het land van herkomst heeft ondergaan en tot welk resultaat deze naar het inzicht van de behandelaar(s) aldaar heeft geleid. De NVvR brengt hierbij onder de aandacht dat om inzage te kunnen verkrijgen in een psychiatrische rapportage van een vreemdeling in zijn land van herkomst, het noodzakelijk zal zijn deze inzagemogelijkheid wettelijk te regelen. Voorwaarde voor het kunnen toepassen van deze inzagemogelijkheid is dat ook hierover met het land van herkomst afspraken worden gemaakt.

Voorts wordt aangegeven dat als de vreemdeling in strijd met de gestelde voorwaarde naar Nederland terugkeert en de officier van justitie besluit geen vordering als bedoeld in dit vierde lid in te dienen, de terbeschikkingstelling (wederom) van rechtswege eindigt. Onduidelijk is of dan ook de gestelde voorwaarde herleeft of dat dit een definitieve beëindiging van de terbeschikkingstelling is. Overigens wordt niet duidelijk waarop de officier van justitie zijn beslissing om de bedoelde vordering wel of niet te doen zou moeten baseren.

3.4 **Conclusie**

De NVvR kan instemmen met de voorgestelde wetswijziging om de tbs van illegale en ongewenst verklaarde vreemdelingen bij vertrek uit Nederland te beëindigen. De NVvR plaatst bij het wetsvoorstel een aantal kanttekeningen van juridische aard die met name zien op de koppeling tussen herleving van de tbs en terugkeer van de vreemdeling naar Nederland. De NVvR acht het van belang dat bij aanhouding van een tegen de voorwaarde in naar Nederland teruggekeerde vreemdeling, een nieuwe rapportage pro justitia wordt aangevraagd.



De NVvR adviseert verder de concept-memorie van toelichting op een aantal punten te verduidelijken of uit te breiden. Tot slot vraagt de NVvR aandacht voor het gebrek aan behandelmogelijkheden van illegale en ongewenste vreemdelingen waarvan de tbs-maatregel niet beëindigd kan worden.

Den Haag, 9 maart 2007

Namens het hoofdbestuur van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak,
De Wetenschappelijke Commissie,

F.F. Langemeijer
Voorzitter



Bijlage

Redactionele) opmerkingen betreffende de voorgestelde artikelen

- Artikel 38la, tweede lid: “is uitgezet” heeft een andere juridische betekenis dan “heeft verlaten” terwijl uit de concept-memorie van toelichting blijkt dat bedoeld is heeft Nederland verlaten, want pas bij aankomst in het land van herkomst krijgt de betrokken vreemdeling de beschikking waarin het besluit tot beëindiging van de tbs is neergelegd;

