

WIJ WILLEM ALEXANDER,
BIJ DE GRATIE GODS,
KONING DER NEDERLANDEN,
PRINS VAN ORANJE-NASSAU,
ENZ. ENZ. ENZ.

Besluit van

houdende wijziging van het Besluit tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen in verband met het daarin onderbrengen van regels over strafonderbreking

Op de voordracht van Onze Minister voor Rechtsbescherming van 22 april 2024, Directie Wetgeving en Juridische Zaken, nr. 5408895;

Gelet op artikel 6:2:9 van het Wetboek van Strafvordering;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van PM, nr. PM);

Gezien het nader rapport van Onze Minister voor Rechtsbescherming van (datum), Directie Wetgeving en Juridische Zaken, nr. PM;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Het Besluit tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 1:1 worden in de alfabetische volgorde de volgende begripsbepalingen ingevoegd:

- *relatie van de jeugdige*: persoon met wie de jeugdige aantoonbaar een pedagogisch betekenisvolle relatie heeft;
- *strafonderbreking*: het voor bepaalde of onbepaalde tijd opschorten van de tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf als bedoeld in artikel 6:2:4, eerste lid, van de wet;

B

Na artikel 2:5 wordt een titel ingevoegd, luidende:

Titel 2.1a. Strafonderebreking

Artikel 2:5a

1. Onze Minister kan in uitzonderlijke gevallen, waarin niet kan worden volstaan met een vorm van verlof, op verzoek van de veroordeelde, de jeugdige of het openbaar ministerie of ambtshalve strafonderebreking voor bepaalde tijd verlenen.
2. Strafonderebreking op verzoek van de veroordeelde of de jeugdige kan worden verleend wegens uitzonderlijke omstandigheden in de persoonlijke sfeer van de veroordeelde of de jeugdige:
 - a. voor de verzorging van een ernstig ziek kind of ernstig zieke levensgezel of ouder van de veroordeelde of jeugdige of voor de verzorging van een ernstig zieke andere relatie van de jeugdige;
 - b. voor het bijwonen van de bevalling van de levensgezel;
 - c. voor een bezoek aan een in levensgevaar of ernstige psychische nood verkerende levensgezel, kind, ouder, broer, zus, grootouder of schoonouder van de veroordeelde of jeugdige of voor het brengen van een bezoek aan een in levensgevaar of ernstige psychische nood verkerende van een andere relatie van de jeugdige;
 - d. voor een bezoek in verband met het overlijden van de levensgezel of van een kind, ouder, broer, zus, grootouder of schoonouder van de veroordeelde of van de jeugdige of in verband met het overlijden van een andere relatie van de jeugdige. Het bezoek kan bestaan uit het bijwonen van de uitvaart, een rouwbezoek, dan wel een bezoek aan graf of columbarium;
 - e. voor een bezoek in verband met het niet in staat zijn om naar de inrichting te reizen van een relatie van de jeugdige;
 - f. wegens dringende redenen van lichamelijke of psychische aard bij de veroordeelde of de jeugdige, die naar het oordeel van de inrichtingsarts in de weg staan aan voortzetting van de detentie of jeugddetentie;
 - g. eenmalig wegens dringende omstandigheden van zakelijke aard, indien de veroordeelde of jeugdige aantoont dat de zakelijke belangen al bestonden voor de aanvang van de tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf en dat persoonlijke aanwezigheid bij de behartiging ervan noodzakelijk is;
 - h. wegens andere onvoorziene klemmende redenen gelegen in de persoonlijke sfeer, waarbij de aanwezigheid van de veroordeelde of de jeugdige noodzakelijk is.
3. In de gevallen, bedoeld in het tweede lid, onder a tot en met e, kan strafonderebreking slechts worden verleend indien de betreffende toestand of gebeurtenis door een arts respectievelijk een ambtenaar van de burgerlijke stand is bevestigd en is aangetoond dat:
 - a. de band tussen de veroordeelde of de jeugdige en de te bezoeken of overleden persoon hecht is of was, en
 - b. de te bezoeken persoon respectievelijk de nabestaanden van die persoon geen bezwaar heeft of hebben tegen het bezoek van de veroordeelde of de jeugdige.
4. Strafonderebreking voor bepaalde tijd wordt niet verleend op verzoek van:
 - a. een vreemdeling die ongewenst is verklaard of ten aanzien van wie een inreisverbod is uitgevaardigd dan wel ten aanzien van wie een procedure tot ongewenstverklaring of uitvaardiging van een inreisverbod loopt, tenzij aan het besluit tot ongewenstverklaring of uitvaardiging van een inreisverbod schorsende werking is verleend, en

- b. een vreemdeling van wie vaststaat dat deze na het ondergaan van de straf zal worden uitgezet.

Artikel 2:5b

De strafonderbreking voor bepaalde tijd duurt niet langer dan noodzakelijk, doch ten hoogste drie maanden.

Artikel 2:5c

Bij de beslissing over het verlenen van de strafonderbreking voor bepaalde tijd en het vaststellen van de duur ervan houdt Onze Minister rekening met alle in aanmerking komende belangen. De belangen van de veroordeelde of jeugdige worden afgewogen tegen het algemeen belang. Daarbij wordt zwaar gewicht toegekend aan de risico's voor de continuïteit van de tenuitvoerlegging en voor de maatschappelijke orde en veiligheid, alsmede de belangen van het slachtoffer als bedoeld in artikel 51a van de wet.

Artikel 2:5d

1. De veroordeelde of jeugdige aan wie strafonderbreking voor bepaalde tijd is verleend mag Nederland slechts verlaten wanneer hij wegens bijzondere omstandigheden van Onze Minister toestemming heeft gekregen voor verblijf in het buitenland.
2. Aan de strafonderbreking voor bepaalde tijd kunnen gedragsbeïnvloedende of vrijheidsbeperkende voorwaarden worden verbonden.

Artikel 2:5e

Onze Minister kan de verleende strafonderbreking voor bepaalde tijd te allen tijde wijzigen of intrekken. De beslissing tot wijziging of intrekking wordt gemotiveerd.

Artikel 2:5f

1. Onze Minister kan strafonderbreking voor onbepaalde tijd verlenen aan een vreemdeling die op grond van artikel 6:2:10, tweede lid, onder c, van de wet niet in aanmerking komt voor voorwaardelijke invrijheidstelling of een jeugdige die geen rechtmatig verblijf heeft in Nederland in de zin van artikel 8, onder a tot en met e en l, van de Vreemdelingenwet 2000.
2. Indien een vrijheidsstraf van ten hoogste drie jaren is opgelegd, kan de strafonderbreking bedoeld in het eerste lid worden verleend nadat tenminste de helft van de straf is ondergaan. Indien een vrijheidsstraf van meer dan drie jaren is opgelegd, kan de strafonderbreking worden verleend nadat ten minste twee derde deel van de straf is ondergaan, met dien verstande dat strafonderbreking niet eerder wordt verleend dan twee jaren voor het einde van de straf.
3. In afwijking van het tweede lid kan bij een vrijheidsstraf van meer dan drie jaren eerder strafonderbreking voor onbepaalde tijd worden verleend indien er sprake is van een bijzonder uitzettingsbelang en ten minste twee derde deel van de straf is ondergaan.
4. Bij de beslissing over de strafonderbreking voor onbepaalde tijd houdt Onze Minister rekening met de omstandigheden van het geval. Bij deze beslissing worden naast het uitzettingsbelang in ieder geval de belangen van het slachtoffer als bedoeld in artikel 51a van de wet, het belang van een geloofwaardige tenuitvoerlegging en strafvorderlijke belangen betrokken.
5. Strafonderbreking voor onbepaalde tijd wordt niet verleend zolang er zicht bestaat

op de overdracht van de tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf aan een andere staat binnen een redelijke termijn.

6. Aan de strafonderbreking voor onbepaalde tijd wordt de voorwaarde verbonden dat de vreemdeling Nederland verlaat. Indien de vreemdeling naar Nederland terugkeert, wordt de tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf hervat.
7. De strafonderbreking voor onbepaalde tijd gaat in op het moment dat de vreemdeling Nederland heeft verlaten.

Artikel 2:5g

Bij ministeriële regeling worden nadere regels gesteld over de wijze van verlening van de strafonderbreking.

ARTIKEL II

Dit besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Lasten en bevelen dat dit besluit en de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

De Minister voor Rechtsbescherming,

NOTA VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

1. Inleiding

Dit besluit wijzigt het Besluit tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen. Er is een nieuwe titel ingevoegd met regels over de strafonderbreking van vrijheidsstraffen voor volwassenen en voor jeugdigen. De bevoegdheid van de Minister voor Rechtsbescherming om in uitzonderlijke gevallen de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen voor bepaalde of voor onbepaalde tijd te onderbreken, is neergelegd in artikel 6:2:4 van het Wetboek van Strafvordering (Sv). Met deze titel wordt invulling gegeven aan de opdracht van artikel 6:2:9, derde lid, Sv om nadere regels te stellen over het onderbreken van de tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf. Voorheen waren deze regels voor het reguliere strafrecht neergelegd in de Regeling tijdelijk verlaten van de inrichting (Rtvi), in het bijzonder de hoofdstukken 1, 5 en 5a, en voor het jeugdstrafrecht in de Regeling strafonderbreking jeugdigen (Rsoj). Deze twee (voormalige) ministeriële regelingen vormen belangrijke bronnen voor het nieuwe, geharmoniseerde en gemoderniseerde, regelgevende kader voor de strafonderbreking in het Besluit tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen. Deze harmonisering heeft onder meer tot gevolg dat voortaan ook jeugdige vreemdelingen in aanmerking kunnen komen voor strafonderbreking voor onbepaalde tijd ten behoeve van hun vertrek uit Nederland. Specifieke bepalingen uit de Rsoj die extra waarborgen voor jeugdigen bevatten zijn behouden. Tijdelijke strafonderbreking voor het brengen van een bezoek wegens ernstige ziekte of een overlijden is bijvoorbeeld niet beperkt tot specifiek benoemde (eerste en tweedegraads) familieleden, zoals bij volwassenen het geval is, maar strekt zich uit tot het bredere begrip 'relatie van de jeugdige', dat ook andere personen omvat met wie de jeugdige aantoonbaar een pedagogisch betekenisvolle relatie heeft.

Daarnaast sluit de regeling nu meer aan bij de doelen en uitgangspunten van het Wetboek van Strafvordering, zoals gewijzigd door de Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen (Wet USB) en de Wet straffen en beschermen (Wet SenB), en die van de Wet overdracht tenuitvoerlegging strafvonnissen (Wots) en de Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging vrijheidsbenemende en voorwaardelijke sancties (Wets). Zo komt in de nieuwe regeling sterker tot uitdrukking dat strafonderbreking geen recht is van de veroordeelde of jeugdige, maar een bevoegdheid van de minister bedoeld voor uitzonderlijke gevallen, en is de maximale termijn voor de strafonderbreking voor onbepaalde tijd afgestemd op de nieuwe regels voor voorwaardelijke invrijheidstelling. De betere aansluiting met de Wets en de Wots, tot slot, komt tot uiting in de opgenomen voorrangsregeling, op grond waarvan overdracht van de tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf aan het land waar de veroordeelde of jeugdige na het uitzitten van zijn straf zal verblijven voorgaat op het verlenen van strafonderbreking voor onbepaalde tijd ten behoeve van het vertrek (uitzetting) van de betrokkene uit Nederland. Zo is verzekerd dat de verlening van strafonderbreking niet alleen recht doet aan de belangen van de veroordeelde of jeugdige, maar ook aan de belangen van de samenleving als geheel en van slachtoffers en nabestaanden in het bijzonder. Het toetsingskader is om die reden op onderdelen gepreciseerd, waarbij als uitgangspunt geldt dat een weging plaatsvindt van de relevante belangen.

Een concept van het ontwerpbesluit is voor advies voorgelegd aan door de uitvoering geraakte instanties. Daarnaast is het besluit voor openbare consultatie gepubliceerd op het platform voor internetconsultatie (www.internetconsultatie.nl). In paragraaf 4 wordt ingegaan op de inhoud van de ontvangen adviezen en de wijze waarop daaraan gevolg is gegeven.

2. Strafonderebreking

Bij de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen houdt de Minister rekening met alle in aanmerking komende belangen, waaronder – zo schrijft artikel 6:1:3 Sv voor – de veiligheid van de samenleving, de belangen van de slachtoffers en nabestaanden en de resocialisatie van de veroordeelde. Afhankelijk van de omstandigheden van het geval zal ook met andere belangen rekening moeten worden gehouden en er zijn omstandigheden denkbaar waaronder er redenen zijn om de tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf te onderbreken. Het kan dan gaan om een zwaarwegend belang in de persoonlijke sfeer van de gedetineerde, maar bijvoorbeeld ook om het belang dat gediend is met de uitzetting van een gedetineerde vreemdeling of een andere reden ter behartiging van het algemeen belang. In artikel 6:2:4, eerste lid, Sv is dan ook de bevoegdheid van de Minister voor Rechtsbescherming opgenomen om de tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf tijdelijk of voor onbepaalde tijd te onderbreken. Dat deze bevoegdheid beperkt is tot vrijheidsstraffen betekent dat het kan gaan om een onderbreking van een gevangenisstraf, (vervangende) hechtenis, militaire detentie of (vervangende) jeugddetentie (zie artikel 1, aanhef en onder r, van de Penitentiaire beginselenwet). Vrijheidsontneming op grond van een vrijheidsontnemende maatregel, zoals de terbeschikkingstelling met verpleging van overheidswege of de vreemdelingenbewaring, vallen niet hieronder. Wanneer de minister gebruik maakt van de bevoegdheid om strafonderebreking te verlenen, wordt de tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf opgeschort. Dat betekent dat de tenuitvoerleggingstermijn niet loopt voor de duur van de strafonderebreking.

Hoe lang de straf wordt onderbroken, is afhankelijk van de situatie. Op grond van de duur van de opschorting van de tenuitvoerleggingstermijn worden twee typen strafonderebreking onderscheiden: de strafonderebreking voor bepaalde tijd en de strafonderebreking voor onbepaalde tijd. De strafonderebreking voor onbepaalde tijd staat (enkel) ten dienste van het vertrek uit Nederland van vreemdelingen die hier geen bestendig rechtmatig verblijf hebben en die om die reden op grond van artikel 6:2:10, tweede lid, onder c, Sv niet in aanmerking komen voor voorwaardelijke invrijheidstelling. Nadat deze vreemdelingen een bepaalde termijn van hun vrijheidsstraf hebben uitgezeten, kan de minister hen strafonderebreking verlenen met het oog op het realiseren van hun vertrek uit Nederland. Daarbij is de minimaal uit te zitten termijn in het onderhavige besluit gekoppeld aan de duur van de opgelegde vrijheidsstraf. Bij een straf van ten hoogste drie jaar kan strafonderebreking worden verleend nadat tenminste de helft van de straf is ondergaan. Gaat het echter om een straf van meer dan drie jaar, dan moet tenminste twee derde van de straf zijn uitgezeten en geldt daarnaast bovendien als uitgangspunt dat strafonderebreking niet eerder dan twee jaar voor het einde van de straf wordt verleend. Dat op de eerst mogelijke datum strafonderebreking

wordt verleend, is zeker geen gegeven. Bij de beslissing om strafonderbreking voor onbepaalde tijd toe te kennen betreft de minister naast het uitzettingsbelang ook andere relevante belangen, waaronder slachtofferbelangen. Ook wordt (opnieuw) bezien of de overdracht van de tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf aan een andere staat een reële mogelijkheid is. Als er sprake is van zicht op overdracht binnen een redelijke termijn, wordt de strafonderbreking voor onbepaalde tijd niet verleend.

Verleent de minister de strafonderbreking voor onbepaalde tijd, dan gebeurt dat onder de voorwaarde dat de vreemdeling Nederland verlaat. Dit betekent dat een vreemdeling alleen voor strafonderbreking voor onbepaalde tijd in aanmerking kan komen wanneer het vertrek kan worden gerealiseerd en betrokkene Nederland daadwerkelijk verlaat. Keert de vreemdeling vervolgens toch naar Nederland terug, dan wordt het strafrestant alsnog ten uitvoer gelegd.

Anders dan de strafonderbreking voor onbepaalde tijd is de strafonderbreking voor bepaalde tijd niet voorbehouden aan een specifieke groep veroordeelden. In beginsel kunnen alle veroordeelden en jeugdigen hiervoor in aanmerking komen. Dat is alleen anders voor ongewenstverklaarde vreemdelingen, vreemdelingen met een inreisverbod en vreemdelingen van wie vaststaat dat zij na detentie zullen worden uitgezet. Evenmin is voor de verlening van deze vorm van strafonderbreking vereist dat betrokkene een bepaald deel van de opgelegde vrijheidsstraf moet hebben uitgezeten voordat deze hiervoor in aanmerking kan komen. Op verzoek van de betrokkene, het openbaar ministerie of ambtshalve kan de minister op elk moment gedurende de tenuitvoerlegging tijdelijk strafonderbreking verlenen wanneer sprake is van een 'uitzonderlijk geval'. Of sprake is van een zodanig uitzonderlijk geval dat strafonderbreking is aangewezen, staat ter beoordeling aan de minister. Met dit wettelijke vereiste wordt benadrukt dat strafonderbreking geen recht van de veroordeelde is, maar een bevoegdheid van de minister en dat de minister deze bevoegdheid niet ruimhartig toepast. De omstandigheden op grond waarvan de minister tot een positief oordeel kan komen, zijn limitatief opgenomen in dit besluit. Het gaat hierbij om uitzonderlijke omstandigheden in de persoonlijke sfeer van de veroordeelde of de jeugdige, waarbij niet kan worden volstaan met een vorm van verlof. Bij zijn beslissing om de strafonderbreking al dan niet te verlenen, houdt de minister niet alleen rekening met de belangen van de veroordeelde, maar met alle relevante belangen. Er vindt dus een belangenafweging plaats, waarin de belangen van de veroordeelde of jeugdige worden afgewogen tegen het algemeen belang. Wanneer de minister aanleiding ziet om gebruik te maken van zijn bevoegdheid stelt hij de betrokkene daarmee bijvoorbeeld in staat om een in levensgevaar verkerend familielid te bezoeken of om bij de geboorte van zijn kind aanwezig te kunnen zijn. Daarbij kan bewaking worden meegestuurd en kan er aanleiding zijn om gedragsbeïnvloedende of vrijheidsbeperkende voorwaarden aan de strafonderbreking te verbinden, waaronder begeleiding door de (jeugd)reclassering en al dan niet gecontroleerd door middel van elektronisch toezicht.

Strafonderbreking is geen vorm van verlof. Het voorschrift dat strafonderbreking alleen wordt verleend wanneer niet kan worden volstaan met een vorm van verlof houdt in dat eerst wordt gekeken of betrokkene in aanmerking komt voor een vorm van verlof en of dat verlof toereikend is. In de praktijk gaat het dan meestal om incidenteel verlof, dat een veroordeelde of jeugdige eveneens in staat stelt om een gebeurtenis in de persoonlijke sfeer bij te wonen, en dat daarom veel raakvlakken heeft met de

strafonderbreking voor bepaalde tijd. Incidenteel verlof is in duur in beginsel voor veroordeelden echter beperkt tot één dag en voor jeugdigen tot drie dagen, terwijl de strafonderbreking voor bepaalde tijd ten hoogste drie maanden kan duren. Bij de verlening van de tijdelijke strafonderbreking stelt de minister ook de duur ervan vast. Artikel 6:2:4, eerste lid, Sv schrijft voor dat de strafonderbreking niet langer duurt dan noodzakelijk. Welke duur noodzakelijk is, zal van geval tot geval verschillen en in dit besluit is daarom geen vaste minimumduur als ondergrens opgenomen. Een bovengrens is wel vastgesteld: de strafonderbreking voor bepaalde tijd duurt maximaal drie maanden. Gedurende de periode van strafonderbreking is de tenuitvoerlegging van de detentie geschorst.

Als de betrokkene het niet eens is met het besluit van de minister over de strafonderbreking, kan hij daartegen beroep instellen bij de beroepscommissie van de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (artikel 6:2:4, tweede lid, Sv gezien in samenhang met hoofdstuk XIII van de Penitentiaire beginselenwet en hoofdstuk XV van de Beginselenwet justitiële jeuginrichtingen).

3. Uitvoeringsconsequenties en financiële consequenties

Voor wat betreft de administratieve en financiële consequenties geldt dat de wijzigingen vanwege hun aard niet zullen leiden tot aanvullende consequenties voor de uitvoeringspraktijk. Het aantal strafonderbrekingen waarin een rol voor de reclassering is weggelegd, zal naar verwachting slechts enkele gevallen per jaar betreffen en mitsdien zeer beperkt zijn. De reclassering heeft aangegeven dit binnen het eigen financiële kader op te kunnen vangen. De inzet van de reclassering bij de strafonderbreking voor bepaalde tijd zal worden gemonitord.

4. De verwerking van de ontvangen adviezen

Een ontwerp van het besluit is voor advies voorgelegd aan het College van procureurs-generaal (OM), de Nederlandse orde van advocaten (NOvA), de Nederlandse vereniging voor rechtspraak (NVvR), de korpschef van de Politie (Politie), de Raad voor de rechtspraak (Rvdr), de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) en de reclassering (3RO). Deze adviesinstanties hebben allemaal gebruik gemaakt van de geboden adviesmogelijkheid.

De RSJ geeft aan zich in dit wijzigingsvoorstel te kunnen vinden en merkt op dat zij het belang van strafoverdracht boven strafonderbreking onderschrijft. Als strafoverdracht een reële optie is, dan moet deze, ook volgens de RSJ, zo spoedig mogelijk en met prioriteit plaatsvinden na het onherroepelijk worden van het vonnis. Voor jeugdigen verwacht de RSJ echter dat de voorrangregeling niet goed uitvoerbaar zal zijn vanwege de korte duur van jeugddetentie en de betrekkelijk lange duur van de procedure van strafoverdracht. Zij stelt daarom voor de voorrangregeling bij jeugddetentie bij voorbaat buiten toepassing te laten, zodat de mogelijkheid van strafonderbreking snel en effectief ingezet kan worden bij moeilijk uitzetbare jeugdige vreemdelingen. Ik volg de RSJ niet in dit betoog. De maximale duur van jeugddetentie van ten hoogste twee jaar is inderdaad relatief kort, maar er is geen reden om aan te nemen dat de duur van de jeugddetentie in alle gevallen te kort is voor een strafoverdracht. Bijgevolg is er onvoldoende reden om de voorrangregeling voor deze groep buiten toepassing te laten.

Juist voor jeugdigen is een goede resocialisatie van groot belang en waar mogelijk moet worden voorkomen dat zij rauwelijks terugkeren in de maatschappij, of dat in Nederland is, of in het land van herkomst. Het doen uitgaan van een verzoek om strafoverdracht sluit bovendien niet uit dat gelijktijdig ook de mogelijkheid tot strafonderbreking voor onbepaalde tijd wordt onderzocht.

Verder doet de RSJ zowel voor de strafonderbreking voor bepaalde tijd als de strafonderbreking voor onbepaalde tijd nog enkele aanbevelingen tot inhoudelijke aanscherpingen en verduidelijkingen. Deze hebben geleid tot enkele aanpassingen in het conceptbesluit en de nota van toelichting. Zo wordt de term 'levenspartner' vervangen door de ook in, onder meer, het Burgerlijk Wetboek, het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering gehanteerde term 'levensgezel' en wordt bijvoorbeeld nader ingegaan op de belangen van slachtoffers en nabestaanden bij de beslissing tot strafonderbreking en wordt onderstreept dat bij het besluit over een mogelijke strafonderbreking voor onbepaalde tijd bij jeugdigen rekening wordt gehouden met het belang van het kind en andere relevante mensenrechten.

De 3RO wijst erop dat de expertise van de reclassering benut zou kunnen worden voor een veilige toepassing van de strafonderbreking en pleit ervoor om een adviserende rol voor de reclassering en de mogelijkheid van begeleiding en toezicht door de reclassering op te nemen in het besluit. Naar aanleiding van dit advies zijn gesprekken met de reclassering gevoerd en die hebben geleid tot de gedeelde conclusie dat begeleiding en toezicht door de reclassering in een beperkt aantal gevallen inderdaad aangewezen kan zijn. In de nota van toelichting is daarom opgenomen dat ook begeleiding en toezicht door de (jeugd)reclassering als bijzondere voorwaarde aan de strafonderbreking voor bepaalde tijd kan worden verbonden. De advisering door de reclassering ziet op de procedure voor de verlening van de strafonderbreking. Die procedure wordt nader geregeld bij ministeriële regeling. Deze regeling, die thans wordt opgesteld en die gelijktijdig met dit wijzigingsbesluit in werking zal treden, zal hierop ingaan.

De NVvR beoordeelt het voor de uitvoeringspraktijk positief dat de RtvI en de RsoJ als belangrijke bronnen hebben gediend bij het harmoniseren en moderniseren van het Besluit tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen, in die zin dat er weinig tot geen nieuwe of andere begrippen worden geïntroduceerd. Evenals de RSJ vraagt de NVvR aandacht voor de rechten en belangen van jeugdige vreemdelingen. Dat heeft evenwel niet geleid tot het door de NVvR voorgestelde achterwege laten van de strafonderbreking voor onbepaalde tijd voor deze groep. Afhankelijk van de feiten en omstandigheden in de individuele zaak kan het verlenen van strafonderbreking ten behoeve van uitzetting een gerechtvaardigde beslissing zijn, zoals ook wordt onderschreven door de RSJ en de NOvA. In de toelichting bij artikel 2:5f wordt nader ingegaan op de rechten en belangen van jeugdige vreemdelingen.

Ook de NOvA staat in beginsel positief tegenover de voorgestelde regeling voor de strafonderbreking. Op punten behoeft de regeling volgens de NOvA nadere uitwerking en toelichting en in dat kader vraagt zij onder meer aandacht voor de noodzaak voor versterking van de slachtofferrechten. Met de belangen van slachtoffers wordt in het besluit reeds rekening gehouden doordat een verzoek om strafonderbreking voor bepaalde tijd op een grond als het brengen van een bezoek in verband met een overlijden of een familielid met een levensbedreigende ziekte alleen verleend kan

worden, indien de te bezoeken persoon of diens nabestaanden daar geen bezwaar tegen hebben (artikel 2:5a, derde lid, onder b), en de belangen van het slachtoffer uitdrukkelijk genoemd worden als factor waarmee bij de belangenafweging over het al dan niet verlenen van strafonderbreking voor bepaalde tijd of voor onbepaalde tijd rekening moet worden gehouden (artikel 2:5c, respectievelijk artikel 2:5f, vierde lid). Naar aanleiding van dit advies is de toelichting op dit punt aangevuld.

De politie heeft met belangstelling kennis genomen van het ontwerpbesluit en vraagt vanuit het perspectief van de taakuitvoering van de politie aandacht voor twee specifieke punten. Zo zou bijvoorbeeld het vaker gebruik maken van een borgstelling eraan kunnen bijdragen dat betrokkenen zich houden aan de hen opgelegde bijzondere voorwaarden en zou verspilling van kostbare opsporingscapaciteit voorkomen kunnen worden wanneer de strafonderbreking voor onbepaalde tijd voor vreemdelingen alleen mogelijk wordt na afsluiting van alle lopende strafrechtelijke procedures. Voor wat betreft het eerste punt wordt opgemerkt dat het opleggen van een borgsom onder de huidige regelgeving mogelijk is als bijzondere voorwaarde. Deze mogelijkheid is nu expliciet opgenomen in de toelichting. Verder schrijft artikel 2:5f voor dat bij de beslissing over de strafonderbreking voor onbepaalde tijd onder meer rekening wordt gehouden met strafvorderlijke belangen. Zo is een lopende strafrechtelijke vervolging een contra-indicatie voor het verlenen van strafonderbreking voor onbepaalde tijd. Het is niet wenselijk dat de verlening van strafonderbreking de waarheidsvinding in een andere strafzaak belemmert of dat betrokkene in een positie wordt gebracht waarin hij de voorwaarde om niet naar Nederland terug te mogen keren zou moeten overtreden wanneer hij gebruik zou willen maken van zijn recht om de zitting bij te wonen in een andere tegen hem gevoerde strafzaak. Voorkomen moet ook worden dat de strafonderbreking en de daarop volgende uitzetting verhindert dat een ander vonnis ten uitvoer wordt gelegd. Het stellen van de voorwaarde dat alle lopende strafrechtelijke procedures afgesloten moeten zijn voordat strafonderbreking voor onbepaalde tijd verleend mag worden, gaat echter te ver, omdat een zodanige eis eraan voorbij gaat dat de strafonderbreking voor onbepaalde tijd niet alleen een strafrechtelijk, maar ook een vreemdelingenrechtelijk instrument is. Dat bijvoorbeeld een nog openstaande boete automatisch in de weg zou staan aan het verlenen van strafonderbreking voor onbepaalde tijd ten behoeve van uitzetting, zou onvoldoende recht doen aan het belang dat gediend kan zijn bij de uitzetting van de betrokkene.

Het OM is positief over het samenvoegen van de eerdere regels over strafonderbreking voor volwassenen en voor jeugdigen in dezelfde regeling, omdat die regeling daarmee heel toegankelijk is. Ook staat het OM positief tegenover de mogelijkheid om strafonderbreking voor onbepaalde tijd ook aan jeugdigen te verlenen. Die aanvulling op de huidige regeling voorziet volgens het OM in een behoefte die in de praktijk bestaat. Voor het overige verwacht het OM niet dat het voorstel zal leiden tot veranderingen ten opzichte van de huidige werkwijze. Op de adviserende rol van het OM bij beslissingen over de strafonderbreking, waarvoor het OM de aandacht vraagt, zal nader worden ingegaan in de ministeriële regeling over de procedure voor de verlening van de strafonderbreking, die thans wordt opgesteld en die gelijktijdig met dit wijzigingsbesluit in werking zal treden.

De Rvdr geeft tot slot aan dat het wijzigingsbesluit geen aanleiding geeft tot het maken van inhoudelijke opmerkingen.

Naar aanleiding van de opmerkingen en suggesties in voornoemde adviezen is zowel het ontwerpbesluit als de nota van toelichting op een aantal punten aangepast. Ook los van de adviezen zijn nog enkele technische verbeteringen doorgevoerd en is toegevoegd dat strafonderbreking voor bepaalde tijd niet verleend kan worden op verzoek van ongewenstverkleerde vreemdelingen, vreemdelingen met een inreisverbod en vreemdelingen van wie vaststaat dat zij na detentie zullen worden uitgezet. De noodzaak voor deze uitzondering wordt toegelicht in de artikelsgewijze toelichting bij artikel 2:5a.

De openbare consultatie op het platform voor internetconsultatie (www.internetconsultatie.nl) heeft geen reacties opgeleverd.

ARTIKELSGEWIJS

ARTIKEL I

Onderdeel A

In dit onderdeel worden de begrippen 'relatie van de jeugdige' en 'strafonderbreking' toegevoegd aan de opsomming van begrippen in artikel 1:1 van het Besluit. Dat onder een relatie van de jeugdige een 'persoon met wie de jeugdige aantoonbaar een pedagogisch betekenisvolle relatie heeft' wordt verstaan, was ook al bepaald in artikel 1 van de Rsoj. Een relatie kan dus ook iemand van buiten de familiekring van de jeugdige zijn.

Voor het begrip 'strafonderbreking' wordt verwezen naar artikel 6:2:4, eerste lid, Sv, dat de wettelijke grondslag vormt voor de bevoegdheid van de minister om de tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf in uitzonderlijke gevallen te onderbreken. Dat deze bevoegdheid beperkt is tot vrijheidsstraffen betekent dat het kan gaan om een onderbreking van een gevangenisstraf, (vervangende) hechtenis, militaire detentie of (vervangende) jeugddetentie (zie artikel 1, aanhef en onder r, van de Penitentiare beginselenwet). Vrijheidsontneming op grond van een vrijheidsontnemende maatregel zoals de terbeschikkingstelling met verpleging van overheidswege of de vreemdelingenbewaring vallen niet hieronder. Wanneer de minister gebruik maakt van zijn bevoegdheid om strafonderbreking te verlenen, wordt de tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf opgeschort. Gedurende de duur van de strafonderbreking loopt de tenuitvoerleggingstermijn niet. Zoals reeds volgt uit de wettelijke grondslag, zijn er twee vormen van strafonderbreking: de strafonderbreking voor bepaalde tijd en die voor onbepaalde tijd. Beide vormen gelden zowel voor volwassen veroordeelden als voor jeugdigen. Daarbij geldt voor de strafonderbreking voor onbepaalde tijd echter dat deze beperkt is tot vreemdelingen die geen rechtmatig verblijf in Nederland hebben in de zin van artikel 8, onder a tot en met e en l, van de Vreemdelingenwet 2000 (Vw 2000). De strafonderbreking staat dan ten dienste van hun vertrek uit Nederland.

Onderdeel B

Met dit onderdeel zijn de regels over strafonderbreking uit de Rtvi en de Rsoj samengevoegd en ondergebracht in een nieuwe titel 2.1a van het Besluit. De regels zijn daarbij geharmoniseerd en gemoderniseerd. De nieuwe regeling sluit aan bij de doelen en uitgangspunten van het Wetboek van Strafvordering, zoals gewijzigd door de Wet USB en de Wet SenB, alsmede die van de Wots en de Wets. Hieronder volgt per artikel

een korte toelichting, die deels is ontleend aan de oorspronkelijke toelichting bij de corresponderende artikelen in de Rvti (Stcrt. 1998, 247 en Stcrt. 2012, 7141) en de Rsoj (Stcrt. 2001, 156 en Stcrt. 2011, 12896).

Artikel 2:5a – gronden en voorwaarden voor strafonderbreking voor bepaalde tijd

Dit artikel, dat inhoudelijk is gebaseerd op artikel 6:2:4 Sv en de artikelen 34, 36, 37 en 38 Rvti en artikel 4 Rsoj, bepaalt in het eerste lid dat de Minister voor Rechtsbescherming – namens deze de selectiefunctionaris – op verzoek van de veroordeelde, de jeugdige of het openbaar ministerie of ambtshalve in uitzonderlijke gevallen, waarin niet kan worden volstaan met een vorm van verlof, strafonderbreking voor bepaalde tijd kan verlenen. Het artikel geeft daarmee uitdrukking aan de complementaire aard van de strafonderbreking. Wanneer een verzoek om strafonderbreking wordt gedaan, wordt altijd eerst bezien of kan worden volstaan met een vorm van verlof. De strafonderbreking en het incidenteel verlof hebben gemeenschappelijk dat ze beide kunnen worden verleend wegens onverwachte gebeurtenissen of omstandigheden in de persoonlijke sfeer van de betrokkene. Strafonderbreking is dan alleen mogelijk wanneer de benodigde tijd voor het te dienen doel te lang is voor incidenteel verlof, dan wel het doel niet door incidenteel verlof wordt geregeld. Aangezien incidenteel verlof op zichzelf ook al van complementaire aard is (zie artikel 21, derde lid, Rvti) geldt bijgevolg dat geen strafonderbreking aan veroordeelden kan worden verleend wanneer kan worden volstaan met re-integratieverlof of wanneer een ander kader om de inrichting te verlaten, bijvoorbeeld de op handen zijnde (voorwaardelijke) invrijheidstelling, kan worden afgewacht.

Alleen in uitzonderlijke gevallen kan een veroordeelde of jeugdige toestemming van de minister krijgen om de inrichting tijdelijk te verlaten. De gronden voor strafonderbreking op verzoek van de veroordeelde of jeugdige wegens omstandigheden in de persoonlijke sfeer zijn neergelegd in het *tweede lid*. Deze gronden komen inhoudelijk overeen met de gronden uit de artikelen 36, 37 en 38 Rvti. Aan deze gronden zijn nog twee gronden toegevoegd die ontleend zijn aan artikel 4 Rsoj. Dit betreft de specifieke grond 'voor een bezoek in verband met het niet in staat zijn om naar de inrichting te reizen van een relatie van de jeugdige' en de vangnetbepaling 'wegens andere onvoorziene klemmende redenen gelegen in de persoonlijke sfeer, waarbij de aanwezigheid van de veroordeelde of de jeugdige noodzakelijk is'. Hiermee wordt duidelijk dat strafonderbreking voor bepaalde tijd, voor zowel veroordeelden als jeugdigen, ook mogelijk is in zeer bijzondere omstandigheden die door de wetgever niet zijn voorzien. Zo is de situatie dat een oom of tante in levensgevaar verkeert doorgaans geen grond voor strafonderbreking om een bezoek aan die persoon te kunnen brengen, maar kan dat in een individueel geval waarin sprake is van een zeer betekenisvolle relatie anders zijn, bijvoorbeeld wanneer die oom of tante een belangrijke rol heeft gespeeld in de opvoeding van de veroordeelde. Dan kan gebruik worden gemaakt van dit vangnet. Echter, ook bij de toepassing van deze bepaling geldt dat het moet gaan om onvoorziene gebeurtenissen of omstandigheden die klemmende redenen opleveren en waarbij de aanwezigheid van de betrokkene noodzakelijk is. De indiener van het verzoek zal dit moeten aantonen. Dat een verzoek om strafonderbreking moet worden onderbouwd, volgt ook uit het *derde lid* van dit artikel. Afhankelijk van de grond waarvoor strafonderbreking wordt gevraagd, zal de indiener een verklaring van een arts of ambtenaar van de burgerlijke stand moeten overleggen of bijvoorbeeld moeten aantonen dat sprake is van een hechte band met de te bezoeken persoon of dat de nabestaanden van de overledene geen

bezwaar hebben tegen het bezoek.

Strafonderbreking voor bepaalde tijd kan, zo volgt uit het *eerste lid* van dit artikel, in beginsel worden aangevraagd door elke veroordeelde of jeugdige die meent in zodanig uitzonderlijke omstandigheden te verkeren, dat de tenuitvoerlegging van de straf tijdelijk onderbroken zou moeten worden. Het *vierde lid* bevat een uitzondering op deze hoofdregel voor twee specifieke groepen vreemdelingen. Het gaat ten eerste om vreemdelingen die ongewenst zijn verklaard of ten aanzien van wie een inreisverbod is uitgevaardigd dan wel een ten aanzien van wie een procedure tot ongewenstverklaring of uitvaardiging van een inreisverbod loopt, tenzij aan het besluit tot ongewenstverklaring of uitvaardiging van een inreisverbod schorsende werking is verleend, en ten tweede om vreemdelingen van wie vaststaat dat ze na het ondergaan van de straf zullen worden uitgezet.

Voor de eerste groep geldt dat hun verblijf in Nederland strafbaar is ingevolge artikel 197 Sr (bij een 'zwaar' inreisverbod dat is uitgevaardigd met toepassing van artikel 66a, zevende lid, van de Vreemdelingenwet 2000) of artikel 108, derde lid, van de Vreemdelingenwet 2000 (bij een 'licht' inreisverbod dat is uitgevaardigd met toepassing van artikel 66a, zesde lid, van de Vreemdelingenwet 2000). Dat zij door de minister in staat zouden worden gesteld om zich gedurende een periode van ten hoogste drie maanden in het kader van een strafonderbreking in de Nederlandse samenleving te kunnen bewegen en banden met Nederland zouden kunnen opbouwen en versterken, valt daarmee lastig te rijmen. Vreemdelingen behoren tot de tweede groep, wanneer op hen een vertrekplicht rust en er sprake is van zicht op uitzetting. Aan een strafonderbreking van ten hoogste drie maanden is dan een groot risico verbonden dat zij zich aan de effectuering van hun uitzetting zullen onttrekken. En ook voor deze groep geldt dat het onwenselijk zou zijn wanneer zij door de minister in staat zouden worden gesteld om zich gedurende een periode van ten hoogste drie maanden in het kader van een strafonderbreking in de Nederlandse samenleving te kunnen bewegen en banden met Nederland zouden kunnen opbouwen en versterken. Deze omstandigheden zullen bij de op grond van artikel 2:5c te verrichten belangenafweging bij de beslissing over het al dan niet toekennen van strafonderbreking voor bepaalde tijd zo zwaar meewegen, dat aangenomen kan worden dat een verzoek om strafonderbreking in de regel zal worden afgewezen. Het uitsluiten van deze groepen in artikel 2:5a biedt duidelijkheid voor alle betrokkenen en voorkomt onnodige administratieve lasten doordat er geen belangenafweging verricht hoeft te worden waarvan de uitkomst van tevoren al vaststaat. Deze groepen veroordeelde vreemdelingen zijn thans ook al uitgezonderd van de strafonderbreking voor bepaalde tijd op grond van artikel 4, onder I, Rtvi; voor jeugdige vreemdelingen is deze categorale uitzondering nieuw.

Ook voor deze personen geldt dat sprake kan zijn van schrijnende omstandigheden en dat de menselijke maat in het oog moet worden gehouden. Voor jeugdige vreemdelingen geldt dat zij op grond van de Regeling verlof en STP jeugdigen in aanmerking kunnen komen voor incidenteel verlof. Om hiermee ook rekening te kunnen houden bij veroordeelde vreemdelingen en ook voor deze groep maatwerk mogelijk te maken, zal de Rtvi worden gewijzigd. Die wijziging zal ertoe strekken dat ook vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf in Nederland voortaan in aanmerking kunnen komen voor incidenteel verlof voor humanitaire doeleinden. Van deze mogelijkheid worden geen groepen vreemdelingen uitgezonderd. Deze wijziging van de Rtvi zal gelijktijdig met dit

wijzigingsbesluit in werking treden.

Artikel 2:5b – duur strafonderbreking voor bepaalde tijd

Dit artikel herhaalt het wettelijke voorschrift van artikel 6:2:4, eerste lid, Sv dat de strafonderbreking voor bepaalde tijd niet langer mag duren dan noodzakelijk. Gelet op dit algemene voorschrift is de eerdere specifieke ondergrens van twee dagen (artikel 35 Rtvi), respectievelijk drie dagen (artikel 5 Rsoj) komen te vervallen. Voor de afbakening tussen de strafonderbreking en het incidenteel verlof was deze ondergrens ook niet nodig. Die afbakening volgt reeds uit artikel 2:5a, waarin bepaald is dat strafonderbreking beperkt is tot die gevallen waarin niet kan worden volstaan met een vorm van verlof. De bovengrens van maximaal drie maanden is wel gehandhaafd. Hiermee wordt bedoeld per omstandigheid of per situatie. Deze maximale termijn van drie maanden komt overeen met de maximale termijn van de Rtvi (artikel 35) en de Rsoj (artikel 5).

Artikel 2:5c - belangenafweging bij verlening strafonderbreking voor bepaalde tijd en het vaststellen van de duur

Om naast de belangen van de veroordeelde, ook recht te doen aan de belangen van de maatschappij in het algemeen en die van slachtoffers en nabestaanden in het bijzonder, schrijft dit artikel voor dat bij elk verzoek om strafonderbreking een belangenafweging moet plaatsvinden. Bij deze belangenafweging worden de belangen van de veroordeelde of jeugdige afgewogen tegen het algemeen belang. Daarbij wordt zwaar gewicht toegekend aan de risico's voor de continuïteit van de tenuitvoerlegging, de maatschappelijke orde en veiligheid en de belangen van slachtoffers en nabestaanden. Deze belangenafweging is ontleend aan de belangenafweging die artikel 6:1:3 Sv voorschrijft voor de tenuitvoerlegging in het algemeen. Hierbij worden in ieder geval betrokken de aard, de zwaarte, de achtergronden van het gepleegde delict en de gevolgen ervan voor het slachtoffer en nabestaanden, alsmede de inschatting van het ontvluchtings- en recidivegevaar en andere relevante strafvorderlijke belangen, zoals lopende onderzoeken van politie en justitie. Het niet (langer) beschikken over rechtmatig verblijf in Nederland wordt hierbij aangemerkt als een factor die een groot risico oplevert voor de continuïteit van de tenuitvoerlegging. De belangenafweging zal dan ook slechts in zeer uitzonderlijke, schrijnende, omstandigheden in het voordeel van de veroordeelde of jeugdige zonder rechtmatig verblijf kunnen uitvallen. In het geval van een aantal specifieke groepen vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf, zoals ongewenstverklarde vreemdelingen en vreemdelingen met een inreisverbod, vindt, zoals hiervoor in de artikelsgewijze toelichting bij artikel 2:5a is toegelicht, geen belangenafweging plaats. Deze vreemdelingen komen op basis van de regeling niet in aanmerking voor strafonderbreking voor bepaalde tijd.

Daarnaast worden de maatschappelijke effecten die bij het verlenen van strafonderbreking te verwachten zijn bij de belangenafweging betrokken. Alle belangen dienen zowel op zichzelf als in onderlinge samenhang te worden gezien. Met de aard en zwaarte van het gepleegde delict wordt gedoeld op de vraag of het bijvoorbeeld gaat om een vermogensdelict, een verkeersdelict, een levensdelict of een zedendelict en op de ernst van het strafrechtelijk verwijt dat de veroordeelde is gemaakt. Als een zaak aanzienlijke maatschappelijke ophef heeft veroorzaakt en er sindsdien slechts beperkte tijd is verstreken, kan het verlenen van strafonderbreking op dat moment bijvoorbeeld niet opportuun zijn.

Het verzoek om strafonderbreking zal alleen worden ingewilligd als de risico's aanvaardbaar worden geacht en als zich daartegen geen zwaarwegende slachtofferbelangen verzetten. Zo volgt uit artikel 2:5a dat geen strafonderbreking voor het bijwonen van een uitvaart wordt verleend wanneer de nabestaanden daar bezwaar tegen hebben en is het verder niet goed denkbaar dat een zodanig verzoek wordt ingewilligd wanneer de betreffende gedetineerde slechts onder de bewaking de inrichting mag verlaten. Om een goed beeld te krijgen van de slachtofferbelangen wordt informatie opgevraagd bij het Informatiepunt Detentieverloop (IDV).¹ Op basis van die informatie kan worden beoordeeld in hoeverre kan worden voorzien in de belangen van slachtoffers, bijvoorbeeld door het verbinden van bijzondere voorwaarden aan de strafonderbreking, zoals een contactverbod of een locatieverbod of juist een locatiegebod met elektronisch toezicht. Op dit punt is er aldus ook een overeenkomst met artikel 2, tweede lid, van de Penitentiaire beginselenwet, dat bepaalt dat bij het verlenen van vrijheden aan gedetineerden rekening wordt gehouden met de veiligheid van de samenleving en de belangen van slachtoffers en nabestaanden, en met artikel 2 van de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen, dat gaat over het verlenen van vrijheden aan jeugdigen die in een justitiële jeugdinrichting verblijven. Deze afweging van alle in aanmerking komende belangen is zowel bepalend voor de beslissing om de strafonderbreking al dan niet toe te kennen, als voor het vaststellen van de duur ervan.

Artikel 2:5d – aan de strafonderbreking te verbinden voorwaarden

In navolging van artikel 5, eerste lid, Rvtv en artikel 4, derde lid, Rsoj, schrijft artikel 2:5d, *eerste lid*, voor dat de veroordeelde of jeugdige Nederland gedurende de periode van de strafonderbreking niet mag verlaten. Dat is slechts anders, wanneer de minister wegens bijzondere omstandigheden toestemming heeft gegeven voor verblijf in het buitenland. Op grond van het tweede lid kunnen aan de strafonderbreking ook andere vrijheidsbeperkende of gedragsbeïnvloedende maatregelen worden verbonden, waaronder voorwaarden ter bescherming van slachtoffers, zoals een locatieverbod of een contactverbod, of het gedurende de periode van strafonderbreking volgen van een behandeling. Aan een voorwaarde als het locatieverbod of locatiegebod kan ook elektronisch toezicht worden verbonden en ook het stellen van een borgstelling zou kunnen bijdragen aan de naleving van de overige gestelde voorwaarden. In een beperkt aantal gevallen kan er aanleiding zijn om ook begeleiding en toezicht door de (jeugd)reclassering als bijzondere voorwaarde te verbinden aan de strafonderbreking. Dit zal zich met name voordoen bij strafonderbreking voor een langere periode, van twee tot drie maanden. Wanneer deze voorwaarde wordt gesteld, dan wordt tevens als bijzondere voorwaarde de verplichting opgenomen om medewerking te verlenen aan het reclasseringstoezicht.

Artikel 2:5e – wijziging of intrekking van de strafonderbreking

Dit artikel bepaalt dat de minister de verleende strafonderbreking te allen tijde kan wijzigen of intrekken. Doorgaans zal wijziging of intrekking aan de orde zijn bij gewijzigde omstandigheden. Daarbij kan onder andere worden gedacht aan wijzigingen

¹ Per 1 februari 2023 is het IDV van het OM naar het Centraal Justitieel Incasso Bureau (CJIB) overgegaan. Na de formele taakoverdracht van de verantwoordelijkheid voor het informeren en raadplegen van slachtoffers in de tenuitvoerleggingsfase van het OM naar het CJIB wordt het IDV vervangen door het Slachtofferinformatiepunt van het CJIB.

in de omstandigheden die aanleiding gaven tot de strafonderbreking of aanwijzingen van gevaar voor of door de veroordeelde of jeugdige. Bij de beslissing hierover dient altijd te worden afgewogen of de (gewijzigde) omstandigheden, in verhouding tot het doel dat de strafonderbreking dient, voldoende aanleiding zijn om de strafonderbreking te wijzigen of in te trekken. Omdat de aard van de reactie samen dient te hangen met de aard van de gewijzigde omstandigheden en de betrokkene een rechtsmiddel aan moet kunnen wenden tegen een beslissing tot wijziging of intrekking, wordt deze beslissing gemotiveerd.

Artikel 2:5f – Strafondbreking voor onbepaalde tijd

Dit artikel bevat nadere regelgeving over de strafonderbreking voor onbepaalde tijd. Deze vorm van strafonderbreking kent blijkens het *eerste lid* slechts één specifieke doelgroep: vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf in Nederland (zie ook artikel 6:2:4, eerste lid, Sv). Deze vreemdelingen komen op grond van artikel 6:2:10, tweede lid, onder c, Sv niet in aanmerking voor voorwaardelijke invrijheidstelling, omdat hun resocialisatie in de Nederlandse samenleving niet mogelijk is. In sommige gevallen is het mogelijk om de tenuitvoerlegging van hun straf over te dragen aan hun land van herkomst of een andere Staat, maar anders moeten zij de hen opgelegde vrijheidsstraf in beginsel volledig uitzitten. Dat is slechts anders, wanneer de minister – namens hem de selectiefunctaris – gebruik maakt van zijn discretionaire bevoegdheid om de veroordeelde vreemdeling strafonderbreking voor onbepaalde tijd te verlenen ten behoeve van het (gedwongen) vertrek uit Nederland. De strafonderbreking voor onbepaalde tijd is hiermee niet alleen een strafrechtelijk instrument, maar ook een vreemdelingenrechtelijk. Strafondbreking zal alleen worden verleend onder de voorwaarde dat vertrek uit Nederland mogelijk is en feitelijk kan worden gerealiseerd. Aan de strafonderbreking wordt de voorwaarde verbonden dat de vreemdeling Nederland verlaat (*zesde lid*). Hieruit volgt logischerwijze dat de strafonderbreking pas ingaat op het moment dat de vreemdeling Nederland heeft verlaten (*zevende lid*). Mocht de vreemdeling naar Nederland terugkeren, dan wordt de tenuitvoerlegging van de straf hervat (*zesde lid*).

De regeling in artikel 40a van de Rvti vormt de basis voor dit artikel, echter ten opzichte van die regeling is een aantal fundamentele wijzigingen doorgevoerd. In de eerste plaats is de maximale termijn voor de strafonderbreking afgestemd op de nieuwe maximale termijn voor voorwaardelijke invrijheidstelling, zoals die met de Wet SenB op twee jaar is bepaald in het Wetboek van Strafvordering. Daarnaast is ook voor deze vorm van strafonderbreking een belangenafweging voorgeschreven en kunnen door de samenvoeging van de regels voor veroordeelden en jeugdigen in dit besluit voortaan ook vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf die zijn veroordeeld op grond van het jeugdstrafrecht in aanmerking komen voor strafonderbreking voor onbepaalde tijd (zie ook artikel 6:2:4, eerste lid, Sv, bezien in samenhang met artikel 6:1:14 Sv). Tot slot is een voorrangsregeling opgenomen, op grond waarvan als hoofdregel geldt dat overdracht van de tenuitvoerlegging voorgeht op strafonderbreking voor onbepaalde tijd ten behoeve van het vertrek uit Nederland (*vijfde lid*).

Het tijdstip waarop strafonderbreking kan worden verleend, wordt mede bepaald door de duur van de opgelegde vrijheidsstraf. In het *tweede lid* van dit artikel zijn twee hoofdregels neergelegd:

1. Bij een vrijheidsstraf van maximaal drie jaar kan strafonderbreking worden verleend

nadat tenminste de helft van de straf is ondergaan;

2. Bij een vrijheidsstraf van meer dan drie jaar kan strafonderbreking worden verleend nadat tenminste twee derde van de straf is ondergaan, met dien verstande dat de strafonderbreking niet eerder kan plaatsvinden dan twee jaar voor het einde van de straf.

Door bij straffen van meer dan drie jaar de periode waarover strafonderbreking kan worden verleend te maximeren op twee jaar sluit de termijn voor het verlenen van strafonderbreking aan bij de termijn voor voorwaardelijke invrijheidstelling en hiermee wordt bij de strafonderbreking voor onbepaalde tijd, in lijn met de Wet SenB, meer recht gedaan aan de opgelegde vrijheidsstraf en de slachtofferbelangen. De overige in dit lid genoemde termijnen zijn overeenkomstig de eerdere regeling in de RtvI (artikel 40a, tweede lid). Aangezien jeugddetentie voor ten hoogste vierentwintig maanden kan worden opgelegd (artikel 77i, eerste lid, onder b), wordt het omslagpunt van drie jaar nooit gehaald en geldt voor jeugdigen in alle gevallen dat strafonderbreking voor onbepaalde tijd kan worden verleend nadat de jeugdige de helft van de opgelegde straf heeft ondergaan.

Het *derde lid* bevat een uitzondering op de hoofdregel voor straffen van meer dan drie jaar: is sprake van een bijzonder uitzettingsbelang dan geldt de tweejaarstermijn uit het tweede lid niet. Indien zich een bijzondere omstandigheid in relatie tot het vertrek uit Nederland voordoet kan de Minister op basis van een advies van de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) eerder dan twee jaar voor het einde van de vrijheidsstraf strafonderbreking voor onbepaalde tijd verlenen. Strafonderbreking kan in dat bijzondere geval worden verleend nadat twee derde van de straf is ondergaan. Van een bijzonder uitzettingsbelang kan bijvoorbeeld sprake zijn wanneer een land van herkomst dat doorgaans geen onderdanen terugneemt op enig moment toch bereid blijkt om vervangende reisdocumenten te verstrekken zodat betrokkene kan worden uitgezet.

Strafonderbreking voor onbepaalde tijd wordt niet automatisch verleend op het eerste moment waarop dit mogelijk zou zijn. Het is ook geen recht van de vreemdeling, maar een discretionaire bevoegdheid van de minister. Met betrekking tot de toepassing van die bevoegdheid wordt de minister over de mogelijkheden tot vertrek geïnformeerd en geadviseerd door de DT&V. Deze dienst treft alle maatregelen die het fysieke vertrek van vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf mogelijk maken. Ook de Internationale Organisatie voor Migratie kan daarbij een rol spelen. Wanneer een vreemdeling verzoekt om strafonderbreking met het oog op vertrek uit Nederland of de minister overweegt om een vreemdeling ambtshalve strafonderbreking te verlenen, dan vindt, evenals bij de strafonderbreking voor bepaalde tijd, altijd een belangenafweging plaats.

De minister houdt bij zijn beslissing rekening met alle omstandigheden van het geval. Anders dan bij de strafonderbreking voor bepaalde tijd het geval is, staat hier niet zozeer de wens van de desbetreffende vreemdeling centraal, maar het uitzettingsbelang en verschillende strafrechtelijke belangen, waaronder in het bijzonder de belangen van het slachtoffer en de nabestaanden en het belang van een geloofwaardige tenuitvoerlegging van straffen (tegengaan van straffeloosheid). Maar ook de mate waarin de rechtsorde was – of nog steeds is – geschokt door het door de vreemdeling gepleegde delict en lopende onderzoeken van politie en justitie zich verzetten tegen het verlenen van strafonderbreking zijn van belang. Hierbij moet ook bedacht worden dat

vreemdelingenrechtelijke belangen als het uitzettingsbelang en strafrechtelijke belangen niet altijd elkaars tegengestelden zijn. Deze belangen kunnen ook in elkaars verlengde liggen en elkaar versterken. De regeling strafonderbreking voor onbepaalde tijd is blijkens de totstandkoming ervan uitdrukkelijk ook bedoeld om niet rechtmatig in Nederland verblijvende criminele vreemdelingen die moeilijk of niet uitzetbaar zijn, te bewegen om mee te werken aan (vrijwillige) terugkeer naar het land van herkomst of een ander land. Daarmee wordt voorkomen dat de vreemdeling na detentie koud terugkeert in de Nederlandse samenleving, in de illegaliteit verdwijnt en zich mogelijk opnieuw schuldig maakt aan strafbare feiten. Waar het om gaat is het juiste evenwicht te vinden tussen de vreemdelingenrechtelijke en de strafrechtelijke belangen.

Zoals voor alle besluiten het geval is, moet ook bij de beslissing over het al dan niet verlenen van strafonderbreking voor onbepaalde tijd rekening worden gehouden met de grondrechten van de veroordeelde of jeugdige die mogelijk in het geding zijn. En wanneer het een jeugdige betreft, omvat deze verplichting ook de rechten van het kind. Of die rechten zich verzetten tegen het verlenen van strafonderbreking voor onbepaalde tijd, moet worden beoordeeld op basis van de feiten en omstandigheden van de individuele zaak. Daarbij zijn er ook zeker situaties denkbaar, waarin strafonderbreking juist in het belang is van de jeugdige. Dat is bijvoorbeeld het geval wanneer de familieleden van de jeugdige worden uitgezet en de jeugdige zelf alleen in Nederland achter zou blijven om hier zijn volledige straf te ondergaan.

Hoewel het besluit om strafonderbreking voor onbepaalde tijd te verlenen het gedwongen vertrek van de betrokkene uit Nederland mogelijk maakt voordat de opgelegde vrijheidsstraf volledig is ondergaan, vormt dit besluit niet de grondslag voor de bevoegdheid tot de uitzetting van de betrokkene. De uitzettingsbevoegdheid volgt rechtstreeks uit artikel 63 van de Vreemdelingenwet 2000 en in de besluiten in het kader van de vreemdelingenrechtelijke procedure is beoordeeld of betrokkene in aanmerking komt voor rechtmatig verblijf in Nederland en of er grondrechtelijke beletselen zijn tegen diens terugkeer naar het land van herkomst. Een uitzetting na strafonderbreking voor onbepaalde tijd moet aan dezelfde voorwaarden voldoen als een reguliere uitzetting. Dat houdt onder meer in dat van alleenstaande minderjarige vreemdelingen niet verlangd mag worden dat zij naar hun land van herkomst terugkeren, nadat de Staatsecretaris van Justitie en Veiligheid heeft vastgesteld of er in dat land adequate opvang voor hen is. Een terugkeerbesluit wordt pas opgelegd, na de vaststelling dat er adequate opvang beschikbaar is en bij het opleggen van het terugkeerbesluit zijn ook de belangen van het kind en andere mensenrechtelijke verplichtingen beoordeeld.

Voordat een eventuele strafonderbreking wordt verleend, wordt nadrukkelijk bezien of het mogelijk en opportuun is om de tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf over te dragen aan het land van herkomst of een andere Staat. Alleen indien dit geen reële mogelijkheid is, of niet uitvoerbaar is binnen een redelijke termijn, kan worden overwogen strafonderbreking voor onbepaalde tijd te verlenen ten behoeve van het vertrek van de vreemdeling uit Nederland. In het *vijfde lid* van dit artikel is in verband hiermee een voorrangregeling opgenomen, op grond waarvan de overdracht van de tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf aan een andere Staat voorgeeft op het verlenen van strafonderbreking voor onbepaalde tijd ten behoeve van het vertrek van de vreemdeling uit Nederland. Het criterium dat hierbij wordt toegepast is of er 'zicht

bestaat op de overdracht van de tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf binnen een redelijke termijn'. Of en voor hoe lang sprake is van 'zicht op overdracht binnen een redelijke termijn' is afhankelijk van de feiten en omstandigheden in de individuele zaak en vergt een individuele beoordeling door de Afdeling Internationale Overdracht Strafvonnissen (IOS) van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI). Factoren die IOS bij die beoordeling zal betrekken zijn onder meer resocialisatiebelangen, het nog resterende strafrestant en de ervaringen met de afhandeling van verzoeken tot overdracht door de andere Staat. Bij deze beoordeling is het telkens zaak om er op te letten dat de toepassing van de voorrangsregeling er niet toe leidt dat er in de voorliggende zaak te weinig strafrestant overblijft om resocialisatie en nazorg te realiseren in het geval de strafoverdracht toch niet doorgaat. In de uitvoeringspraktijk zijn er daarom afspraken gemaakt om een strafoverdracht zo snel mogelijk plaats te laten vinden. Zo wordt ten aanzien van vreemdelingen die geplaatst worden in de penitentiaire inrichting Ter Apel, de enige inrichting specifiek voor 'vreemdelingen in de strafrechtketen' (VRIS-inrichting), al in een vroegtijdig stadium beoordeeld of een procedure tot strafoverdracht wordt opgestart. Het is echter niet noodzakelijk dat de overdrachtsprocedure al is opgestart op het moment van deze beoordeling. Met dit criterium wordt het thans door de RSJ gehanteerde criterium van 'zicht op overdracht binnen afzienbare tijd' in zaken waarin sprake is van een samenloop tussen een procedure over de strafonderbreking en een overdrachtsprocedure iets aangescherpt.

Gezien de raakvlakken van dit criterium met het criterium van de RSJ én met het door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in het vreemdelingenrecht gehanteerde criterium van 'zicht op uitzetting binnen een redelijke termijn' bij de toets van de rechtmatigheid van de vreemdelingenbewaring, is dit een criterium waar de praktijk goed mee zal kunnen werken. Over de samenloop van procedures en de voorrangsregeling worden werkafspraken gemaakt door de DJI en de DT&V.

Een vreemdeling komt alleen in aanmerking voor strafonderbreking voor onbepaalde tijd indien het daadwerkelijke vertrek uit Nederland mogelijk is en wordt gerealiseerd. Dit brengt mee dat de strafonderbreking pas ingaat op het moment dat de vreemdeling Nederland daadwerkelijk heeft verlaten (*zevende lid*). Dit is overeenkomstig de eerdere regeling in de Rtv (artikel 40a, derde lid).

Artikel 2:5g – delegatiegrondslag

Dit artikel bevat de grondslag om de wijze van verlening van de strafonderbreking nader te regelen bij ministeriële regeling. Deze keuze is ingegeven door het hiervoor beschreven complementaire karakter van de strafonderbreking voor bepaalde tijd en de grote samenhang tussen de strafonderbreking en de regeling voor incidenteel verlof. Beide worden namens de minister verleend door de selectiefunctionaris. Op dit moment geldt voor veroordeelden de procedure neergelegd in hoofdstuk 1 van de Rtv. Thans wordt gewerkt aan een nieuwe ministeriële regeling voor de strafonderbreking, die zowel voor veroordeelden als jeugdigen zal gelden. Daarnaast zal de Rtv ook voor het overige in overeenstemming met dit besluit worden gebracht. Deze regelinggeving zal gelijktijdig met dit wijzigingsbesluit in werking treden.

Tegen de beslissingen van de minister over de strafonderbreking kan beroep worden ingesteld bij de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (artikel 6:2:4, tweede lid, Sv gezien in samenhang met hoofdstuk XIII van de Pbw respectievelijk hoofdstuk XV van de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen).

II

Dit artikel bepaalt dat dit wijzigingsbesluit op een bij koninklijk besluit vast te stellen datum in werking zal treden.

De Minister voor Rechtsbescherming,