

No. W16.24.00090/II

's-Gravenhage, 3 juli 2024

Bij Kabinetsmissive van 24 april 2024, no.2024001036, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister voor Rechtsbescherming, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit houdende wijziging van het Besluit tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen in verband met het daarin onderbrengen van regels over strafonderbreking, met nota van toelichting.

Het ontwerpbesluit introduceert een nieuwe titel met de regels over strafonderbreking van vrijheidsstraffen voor volwassenen en jeugdigen in het Besluit tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen. Strafonderbreking is het opschorten van de tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf voor bepaalde of onbepaalde tijd, gelet op uitzonderlijke omstandigheden. De strafonderbreking kan op verzoek of ambtshalve worden verleend.

Met het ontwerpbesluit wordt aan de minister de mogelijkheid gegeven gedragsbeïnvloedende of vrijheidsbeperkende voorwaarden te verbinden aan de strafonderbreking. Uit de toelichting blijkt niet waarom het verbinden van die voorwaarden aan een strafonderbreking nodig en wenselijk is, terwijl de veroordeelde zich op dat moment in vrijheid bevindt, en welke specifieke voorwaarden dat zouden zijn.

De Afdeling advisering van de Raad van State wijst erop dat in het licht van het lex certa-beginsel in het ontwerpbesluit dient te worden geëxpliciteerd welke specifieke voorwaarden kunnen worden verbonden aan de strafonderbreking voor bepaalde tijd. Zij adviseert vervolgens in de toelichting deze voorwaarden te toetsen op noodzaak, proportionaliteit en subsidiariteit in het licht van de relevante grondrechten. In verband daarmee is aanpassing wenselijk van het ontwerpbesluit en de toelichting.

## 1. Inleiding

Met dit ontwerpbesluit wordt in het Besluit tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen een nieuwe titel ingevoerd met de regels over strafonderbreking van vrijheidsstraffen voor volwassenen en jeugdigen.<sup>1</sup> Die regels staan op dit moment in de Regeling tijdelijk verlaten van de inrichting (Rtvi) voor volwassen gedetineerden. De regels voor jeugdige gedetineerden waren voorheen opgenomen in de Regeling strafonderbreking jeugdigen (Rsoj) die per 1 januari 2020 is vervallen.

Strafonderbreking is het opschorten van de tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf. In de toelichting wordt benadrukt dat het geen recht van de gedetineerde is, maar een bevoegdheid van de minister die omwille van uitzonderlijke omstandigheden kan worden aangewend.<sup>2</sup> De strafonderbreking kan worden verleend op verzoek van de veroordeelde, maar ook ambtshalve door de minister. Het is nadrukkelijk geen vorm van verlof en kan ook alleen worden toegepast als niet kan worden volstaan met een

---

<sup>1</sup> De grondslag voor dit ontwerpbesluit is artikel 6:2:9, derde lid, Wetboek van Strafvordering waarin staat dat nadere regels kunnen worden gesteld over het onderbreken van de tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf.

<sup>2</sup> Nota van toelichting, 2. Strafonderbreking.

**AAN DE KONING**

vorm van verlof. Het verschil met verlof is erin gelegen dat tijdens de strafonderbreking de tenuitvoerlegging van de detentie is geschorst en de straf niet doorloopt. Tijdens verlof loopt de straf wel door.

Er wordt een onderscheid gemaakt tussen strafonderbreking voor bepaalde tijd en strafonderbreking voor onbepaalde tijd. De strafonderbreking voor onbepaalde tijd is slechts bedoeld voor gedetineerde vreemdelingen die geen bestendig en rechtmatig verblijf in Nederland hebben en om die reden niet in aanmerking komen voor voorwaardelijke invrijheidstelling.<sup>3</sup> De strafonderbreking staat voor die personen ten dienste van het vertrek uit Nederland.

Voor strafonderbreking voor bepaalde tijd kunnen in beginsel alle gedetineerden in aanmerking komen. Hiervan zijn echter uitgezonderd de ongewenst verklaarde vreemdelingen, vreemdelingen met een inreisverbod en vreemdelingen van wie vaststaat dat zij na detentie zullen worden uitgezet.<sup>4</sup> Deze vorm van strafonderbreking is bedoeld voor uitzonderlijke situaties zoals het bijwonen van de bevalling van een levensgezel, het bezoeken van een in levensgevaar verkerende levensgezel of het overlijden van een naaste.<sup>5</sup> De gronden voor strafonderbreking staan in het ontwerpbesluit limitatief opgesomd.

## 2. Vrijheidsbeperkende en gedragsbeïnvloedende voorwaarden

Aan de minister wordt met dit ontwerpbesluit expliciet de mogelijkheid geboden om voorwaarden te verbinden aan het verlenen van een strafonderbreking voor bepaalde tijd.<sup>6</sup> Deze mogelijkheid is niet opgenomen in de huidige regeling voor strafonderbreking zoals neergelegd in de Rvtv. Desondanks worden in de praktijk zo nu en dan wel voorwaarden verbonden aan de strafonderbreking.<sup>7</sup>

In de toelichting wordt beperkt ingegaan op de vraag waarom aan de minister de mogelijkheid wordt gegeven om voorwaarden te verbinden aan de strafonderbreking, in welke gevallen die voorwaarden kunnen worden toegepast en welke specifieke voorwaarden dit betreft.<sup>8</sup> Doordat de tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf tijdens de strafonderbreking wordt opgeschort en de veroordeelde zich op dat moment voor een korte periode in vrijheid bevindt, is het de vraag hoe het stellen van voorwaarden aan de strafonderbreking zich daartoe verhoudt.<sup>9</sup> De veroordeelde wordt tijdens de onderbreking immers niet onderworpen aan de aan hem opgelegde straf, maar de voorwaarden kunnen wel ingrijpen op diens grondrechten en vrijheden. De Afdeling adviseert hierop in de toelichting in te gaan.

<sup>3</sup> Gelet op artikel 6:2:10, tweede lid, onder c, Sv.

<sup>4</sup> Voorgesteld artikel 2:5a, vierde lid.

<sup>5</sup> De uitzonderlijke omstandigheden zijn opgenomen in voorgesteld artikel 2:5a, tweede lid.

<sup>6</sup> Voorgesteld artikel 2:5d, tweede lid.

<sup>7</sup> Zie bijvoorbeeld M.J.M. Verpalen in T&C Strafvordering, commentaar op art. 6:2:4 Sv, aant. 3 onder f; [RSJ 22/30357/GV, 16 december 2022, beroep](#) en [RSJ 21/21414/GV, 4 augustus 2021, beroep](#).

<sup>8</sup> Dit volgt ook niet uit de toelichting op artikel 6:2:9, derde lid, Sv, waarin de delegatiegrondslag is opgenomen, zie [Kamerstukken II 2014/15, 34086, nr. 3](#).

<sup>9</sup> Deze vraag werd reeds in 1996 door prof. mr. F.W. Bleichrodt opgeroepen in zijn proefschrift. Zie Bleichrodt, F.W., [Onder voorwaarde: een onderzoek naar de voorwaardelijke veroordeling en andere voorwaardelijke modaliteiten](#), Deventer, Gouda Quint, 1996, voetnoot 63, p. 286.

Welke specifieke voorwaarden de minister aan de strafonderbreking kan verbinden, wordt in het ontwerpbesluit niet beschreven. Er wordt slechts gesteld dat het gaat om gedragsbeïnvloedende of vrijheidsbeperkende voorwaarden, waarvan in de toelichting enkele voorbeelden worden gegeven.<sup>10</sup> Het gebruik van deze termen roept de vraag op of is beoogd aansluiting te zoeken bij artikel 6:6:23b van het Wetboek van Strafvordering.<sup>11</sup> Daarin staan de voorwaarden genoemd die kunnen worden verbonden aan een gedragsbeïnvloedende of vrijheidsbeperkende maatregel.<sup>12</sup> Naast voorwaarden zoals een locatieverbod of een verbod op het gebruik van verdovende middelen, kunnen deze voorwaarden ook betrekking hebben op het opnemen van een veroordeelde in een zorginstelling, de verplichting zich onder behandeling te stellen of het deelnemen aan een gedragsinterventie.<sup>13</sup>

Anderzijds wordt in de toelichting ook gewezen op de mogelijkheid van het stellen van een borg als bijzondere voorwaarde bij de strafonderbreking.<sup>14</sup> Een dergelijke voorwaarde lijkt niet als gedragsbeïnvloedend of vrijheidsbeperkend te kunnen worden aangemerkt en is ook niet opgenomen in artikel 6:6:23b van het Wetboek van Strafvordering.<sup>15</sup> Gelet hierop is het op basis van het ontwerpbesluit en de toelichting niet duidelijk welke voorwaarden kunnen worden verbonden aan het verlenen van strafonderbreking voor bepaalde tijd.

Bovengenoemde voorwaarden kunnen ingrijpen op de grondrechten en vrijheden van burgers, zoals het recht op de persoonlijke levenssfeer.<sup>16</sup> De toepassing daarvan vereist een expliciete wettelijke grondslag, zodat het voor eenieder duidelijk is welke voorwaarden kunnen worden verbonden aan de strafonderbreking (lex certa-beginsel). Ook moet, daar waar de grondrechten worden beperkt de noodzaak, de proportionaliteit en subsidiariteit van dergelijke maatregelen in de toelichting uiteengezet worden. Dit geldt temeer voor voorwaarden met een vrijheidsbenemend karakter.

In dat verband is tevens de jurisprudentie van de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) van belang. Daaruit volgt dat bij het stellen van voorwaarden

---

<sup>10</sup> Nota van toelichting, Artikelsgewijs, Artikel I, onderdeel B, Artikel 2:5d – aan de strafonderbreking te verbinden voorwaarden.

<sup>11</sup> In de artikelsgewijze toelichting wordt overigens afwisselend gesproken over ‘bijzondere voorwaarden’ en ‘gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende voorwaarden’.

<sup>12</sup> Artikel 38v en 38z van het Wetboek van Strafrecht.

<sup>13</sup> In de toelichting bij het ontwerpbesluit wordt als een van de mogelijke voorwaarden om aan de strafonderbreking te verbinden het volgen van een behandeling genoemd, hetgeen hierbij lijkt aan te sluiten. Zie nota van toelichting, Artikelsgewijs, Artikel I, onderdeel B, Artikel 2:5d – aan de strafonderbreking te verbinden voorwaarden.

<sup>14</sup> Nota van toelichting, Algemeen, 4. De verwerking van de ontvangen adviezen en Nota van toelichting, Artikelsgewijs, Artikel I, onderdeel B, Artikel 2:5d – aan de strafonderbreking te verbinden voorwaarden.

<sup>15</sup> De vraag is daarbij of met de borgstelling naleving van de overige voorwaarden wordt beoogd, zoals in de artikelsgewijze toelichting wordt gesuggereerd. In dat geval heeft de borgstelling niet de vorm van een bijzondere voorwaarde, maar van een zekerheidstelling. Zie ter illustratie artikel 80, derde lid, Sv.

<sup>16</sup> Zoals beschermd in artikel 10 van de Grondwet, artikel 7 van het Handvest en artikel 8 van het EVRM.

als algemeen richtpunt dient te gelden dat de aan de strafonderbreking te verbinden voorwaarden kunnen strekken ter bevordering van goed levensgedrag of tot maatschappelijk betamelijk gedrag van de gedetineerde tijdens de onderbreking. De concrete invulling wordt daarbij begrensd door de eisen van proportionaliteit, legaliteit, rechtszekerheid, voorzienbaarheid en kenbaarheid. Het moet gaan om voorwaarden die betrekking hebben op het gedrag van de veroordeelde, zowel binnen als buiten de inrichting.

In het licht van dit kader heeft de RSJ geoordeeld dat het onder behandeling stellen van een veroordeelde niet als voorwaarde aan een strafonderbreking kan worden verbonden. Het verplicht volgen van een klinische behandeling kan namelijk een vrijheidsbeneming impliceren. In dat geval is de behandeling onverenigbaar met het verlenen van een strafonderbreking waarbij die vrijheidsbeneming juist wordt opgeschort.<sup>17</sup>

De toelichting wijkt op dit punt af van de uitgangspunten zoals geformuleerd in jurisprudentie van de RSJ, omdat het volgen van een behandeling daarin wel als mogelijke voorwaarde wordt genoemd.<sup>18</sup> Het is wenselijk dat in de toelichting wordt verduidelijkt of inderdaad wordt beoogd af te wijken van de jurisprudentie van de RSJ.

De Afdeling adviseert in de toelichting bij het ontwerpbesluit in te gaan op de voorwaarden die kunnen worden verbonden aan de strafonderbreking. Gelet op het lex certa-beginsel dient daarbij in het ontwerpbesluit te worden geëxpliciteerd welke specifieke voorwaarden kunnen worden verbonden aan de strafonderbreking voor bepaalde tijd. In de toelichting dienen deze voorwaarden, wanneer zij ingrijpen op grondrechten en vrijheden, te worden getoetst op noodzaak, proportionaliteit en subsidiariteit.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het ontwerpbesluit en adviseert daarmee rekening te houden voordat een besluit wordt genomen.

De vice-president van de Raad van State,

---

<sup>17</sup> Zie [RSJ 21/21414/GV, 4 augustus 2021, beroep](#). De RSJ zoekt voor het verbinden van voorwaarden aan een strafonderbreking aansluiting bij de uitleg zoals wordt gegeven aan artikel 5, tweede lid, van de Rtv. In dat artikel is bepaald dat bijzondere voorwaarden kunnen worden verbonden aan een verlof.

<sup>18</sup> Artikelsgewijze toelichting bij artikel 2.5d.