

Ingediend via e-mail

Ministerie van Justitie en Veiligheid

Den Haag, 8 mei 2023

dossiernummer:

uw kenmerk:

telefoonnummer:

e-mail:

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

Geachte minister,

Bij brief van 14 maart 2023 heeft u de Nederlandse orde van advocaten (NOvA) ter consultatie voorgelegd de ontwerp-AMvB 'wijziging van het Besluit tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen in verband met het daarin onderbrengen van regels over strafonderbreking'. De NOvA voldoet graag aan uw verzoek en heeft zijn adviescommissie strafrecht gevraagd te adviseren.

Bijgaand stuur ik u het advies van de adviescommissie. De algemene raad sluit zich aan bij de overwegingen van de adviescommissie en verzoekt u deze bij de verdere uitwerking te betrekken.

Met de meeste hoogachting,
namens de algemene raad,

plaatsvervangend algemeen secretaris

bijlage: advies van de adviescommissie strafrecht

Bezoekadres

Prinses Beatrixlaan 5
2595 AK Den Haag
Tel. 070 - 335 35 35

Postadres

Postbus 30851
2500 GW Den Haag

www.advocatenorde.nl

ADVIES

Aan:	algemene raad
Van:	adviescommissie strafrecht (ACS)
Datum:	5 mei 2023
Betreft:	wijziging van het Besluit tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen in verband met het daarin onderbrengen van regels over strafonderbreking

SAMENVATTING

Conclusie

In de voorgestelde wijzigingen van de ontwerp-AMvB houdende wijziging van het Besluit tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen in verband met het daarin onderbrengen van regels over strafonderbreking staat de tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf centraal. De ACS ziet toegevoegde waarde in de voorgestelde ruimere regeling voor de strafonderbreking, waar ook jeugdige vreemdelingen voor in aanmerking kunnen komen ten behoeve van vertrek uit Nederland naar hun moederland. Strafonderbreking dient ook op verzoek van de ouders of voogd van een jeugdige mogelijk te zijn. Een evenwichtige belangenafweging in concreto bij verlening van strafonderbreking en het vaststellen van de duur daarvan behoeft nadere toelichting, ook bij de weging van relevante strafvorderlijke belangen, zoals lopende onderzoeken van politie en justitie. De positie van vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf en al dan niet reëel vooruitzicht op uitzetting behoeft nadere aandacht en kan op gespannen voet komen met mensenrechten. Ook de slachtofferrechten van aangevers en nabestaanden zijn onderbelicht en behoeven versterking. Ten slotte vraagt de ACS aandacht voor enkele relevante uitvoeringspunten.

- De ACS staat in beginsel positief tegenover de regeling;
- Op punten behoeft de regeling nadere uitwerking en toelichting.

CONSULTATIETREACTIE

Voorgesteld wordt het Besluit tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen op een aantal punten te wijzigen. De regels over strafonderbreking van vrijheidsstraffen voor volwassenen en jeugdigen worden aangepast. Het regelgevende kader wordt geharmoniseerd en gemoderniseerd. De kring van betrokkenen wordt ruimer, waarbij voortaan ook jeugdige vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf voor strafonderbreking in aanmerking kunnen komen.

Strafonderbreking kan enkel door de minister ingevolge het voorgestelde artikel 2:5a in bijzondere en uitzonderlijke gevallen worden verleend. Het betreft geen recht doch een bevoegdheid. De bevoegdheid kan slechts in een limitatief aantal gevallen en niet ruimhartig worden toegepast, aldus de toelichting. Of een geval zodanig uitzonderlijk en specifiek bijzonder is en hoe de belangen worden afgewogen, maakt de regeling echter niet, dan wel onvoldoende duidelijk. Een belangenafweging dient echter mede in het licht van artikel 3 en 8 EVRM altijd in concreto plaats te vinden en dient voor burgers en verzoekers voorzienbaar te zijn, ook om te beoordelen of een beroep bij de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (hierna: RSJ) qua proceskansen zinvol kan zijn. Het verdient aanbeveling in de toelichting en in een zo mogelijk

nader te publiceren beleidsregel dit punt nader toe te lichten, ook om de regeling niet bij voorbaat nagenoeg illusoir te laten zijn voor rechtzoekenden en hun directe omgeving.

De belangenafweging in concreto bij verlening van strafonderbreking en het vaststellen van de duur daarvan behoeft in het licht van het voorgaande nadere toelichting, ook in het kader van de weging van relevante strafvorderlijke belangen, zoals lopende onderzoeken van politie onder gezag van het openbaar ministerie. Voorstelbaar is echter dat die belangen zwaarwegend kunnen zijn en er een actueel politiebelaag kan zijn dat juist niet kenbaar te maken aan betrokkenen. Anderzijds dient bij de belangenafweging in concreto ook voldoende kenbaar te zijn, of en zo ja op welke wijze dat mogelijke politiebelaag is meegewogen, ook voor de RSJ in geval van beroep. Dit punt behoeft nadere aandacht in de toelichting.

Strafonderbreking kan plaatsvinden op verzoek van respectievelijk de veroordeelde, de jeugdige, het openbaar ministerie, dan wel ambtshalve. Onder ogen moet worden gezien, of de kring van verzoekers ruimer kan worden. Ook ouders dan wel de voogd van de jeugdige dienen namens deze onder omstandigheden bevoegd te zijn te verzoeken om strafonderbreking, zeker indien het om een kwetsbare jeugdige gaat en de rechten van het kind in het geding zijn. De ACS onderschrijft dat ook met gerechtvaardigde belangen van het slachtoffer rekening dient te worden gehouden. Of, zoals voorgesteld, altijd zwaar gewicht dient te worden toegekend aan deze belangen, hangt echter af van de omstandigheden van het geval en ook van andere zwaarwegende belangen, zoals het belang van de veroordeelde of jeugdige in aanmerking te komen voor strafonderbreking. Voorstelbaar is dat het slachtoffer en nabestaanden alsnog het recht krijgen voorafgaand omtrent een ingediend verzoek te worden gehoord, ook indien dat bijzondere voorwaarden ex artikel 2:5d betreft, hetgeen past in de versterking van slachtofferrechten.

Strafonderbreking voor onbepaalde tijd ter fine van vertrek uit Nederland van vreemdelingen die geen rechtmatig verblijf in Nederland hebben behoeft nadere aandacht in de regeling. Onderbelicht in de voorgestelde regeling is de impact van het voorstel ter zake ongedocumenteerde veroordeelden en jeugdigen zonder rechtmatig verblijf, met een weinig reëel vooruitzicht op uitzetting dan wel feitelijke terugkeer naar het moederland. Zij kunnen echter naast een belang in de persoonlijke sfeer ook een ander zwaarwegend belang hebben bij strafonderbreking en uitzetting, terwijl er ook een algemeen belang aan de orde is. Met name deze kwetsbare groep van rechtzoekenden kan zich in een complexe situatie met weinig perspectief bevinden, terwijl voorkomen dient te worden dat de regeling mede gelet op conflicterende belangen beleidsmatig wordt misbruikt om ongewenste vreemdelingen in een uitzichtloze situatie over de landsgrenzen te duwen. Dat kan op gespannen voet komen met mensenrechten, waaronder genoemde verdragsbepalingen van het EVRM en het Europees Sociaal Handvest (onder meer artikel 19), dat rechten en vrijheden van vreemdelingen (inclusief het voorkomen van onmenselijke behandeling) en procedurele bescherming bij uitzetting ook feitelijk dient te garanderen. Geadviseerd wordt ook op dit punt de voorgestelde regeling nader toe te lichten en zo mogelijk uit te werken.

In de voorgestelde regeling wordt tevens aansluiting gezocht bij de regeling voor het verlenen van voorwaardelijke invrijheidsstelling. De interventie van het Administratie- en Informatiecentrum voor de Executieketen (AICE) blijft op dit punt in het voorstel echter onderbelicht. In de praktijk blijkt de ACS echter dat juist deze afdeling mede vanwege capaciteits- en uitvoeringsproblemen bij de tenuitvoerlegging relatief laat en niet altijd tijdig besluiten tot voorwaardelijke invrijheidsstelling naar de inrichting kan terugkoppelen, als gevolg waarvan de gedetineerde onwenselijk lang in de

inrichting kan verblijven. Ook dit relevante uitvoeringspunt dient meer aandacht in de voorgestelde regeling te krijgen, ook in het kader van uitvoeringsconsequenties en financiële consequenties.