



Aanwijzing tbs bij vreemdelingen

Rechtskarakter : Aanwijzing i.d.z.v. artikel 130 lid 6 Wet RO

Van : College van procureurs-generaal

Aan : Hoofden van de OM-onderdelen

Registratienummer : 2020A012

Datum inwerkingtreding : 01-03-2021

Publicatie in Stcrt. :

Vervallen : Aanwijzing tbs bij vreemdelingen (2017A004)

Relevante Beleidsregels OM : Aanwijzing kader voor tenuitvoerlegging (2020A007)

Wetsbepalingen : Artt. 37a t/m 38e, 38j Sr, artt. 359 lid 7 en 509h, 509i bis, 6:1:8, 6:1:19, 6:2:17, 6:2:18, 6:3:14, 6:3:15, 6:6:1 t/m 6:6:7, 6:6:10 t/m 6:6:13, 6:6:15 t/m 6:6:21 Sv, art. 8 VV 2000

SAMENVATTING

Deze aanwijzing geeft regels voor het vorderen van tbs bij vreemdelingen, zie hiervoor met name hoofdstuk 2. Bij vreemdelingen ten aanzien van wie vaststaat of aannemelijk is dat zij niet rechtmatig in Nederland kunnen verblijven na afloop van de maatregel tot terbeschikkingstelling (tbs) wordt afgezien van het vorderen van tbs, mits dat gelet op het belang van de veiligheid van de samenleving verantwoord is. Als bij deze vreemdelingen toch een tbs-maatregel aangewezen is, dan zal dat in de regel een tbs met verpleging van overheidswege zijn¹. Tevens geeft deze aanwijzing in hoofdstuk 3 regels voor de executie van de tbs bij vreemdelingen. Uitgangspunt bij de executie van tbs bij vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf is dat, waar mogelijk, wordt ingezet op een snelle en veilige repatriëring naar het land van herkomst.

1. ACHTERGROND

De tbs heeft primair de beveiliging van de maatschappij tot doel en subsidiair, voor zover mogelijk, de behandeling van de terbeschikkinggestelde (tbs-gestelde), gericht op het wegnemen danwel toereikend verminderen en beheersen van het recidivegevaar. In een Forensisch Psychiatrisch Centrum (FPC) wordt toegewerkt naar een veilige en verantwoorde terugkeer in de maatschappij. De tbs wordt opgelegd voor de duur van twee jaar en kan worden verlengd zo lang de veiligheid van anderen danwel de algemene veiligheid voor personen of goederen dat eist. Door middel van (gecontroleerde) verloven worden stapsgewijs steeds meer vrijheden verleend.² Daarmee kan worden getoetst of de tbs-gestelde nog steeds een gevaar vormt voor de veiligheid van anderen danwel de algemene veiligheid voor personen of goederen, op grond waarvan de tbs verlengd zou moeten worden. De mogelijkheid van verlof is daarmee een essentieel onderdeel van de tbs-behandeling.

Vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf in de zin van artikel 8 van de Vreemdelingenwet 2000 (VV 2000) komen op grond van de Verlofregeling niet in aanmerking voor resocialisatieverlof³. In bepaalde gevallen kan niettemin begeleid verlof worden toegestaan als dat naar het oordeel van de Minister noodzakelijk is ten behoeve van het vertrek uit Nederland⁴. De behandeling in het FPC is voor deze groep dan ook voornamelijk gericht op voorbereiding van terugkeer naar het land van herkomst (repatriëring).

Door de beperkte verlofmogelijkheden bij deze groep is het dus (zo goed als) onmogelijk om te toetsen of het veilig en verantwoord is een tbs-gestelde vreemdeling te laten terugkeren in de maatschappij (in beginsel die van zijn land van herkomst). De tbs dreigt bij deze vreemdelingen dan steeds verlengd en daardoor uitzichtloos te worden. Om deze onwenselijke situatie te voorkomen wordt, waar dat mogelijk en verantwoord is, afgezien van het vorderen van een tbs-maatregel bij vreemdelingen van wie vaststaat of aannemelijk is dat zij niet rechtmatig in Nederland kunnen verblijven na afloop van de tbs-maatregel. Als een tbs-maatregel bij deze vreemdelingen toch aangewezen is, wordt zoveel mogelijk ingezet op een snelle en veilige repatriëring, zodat de tbs-maatregel niet langer dan noodzakelijk duurt met het oog op een mogelijke schending van art. 5 van het Europees verdrag voor de Rechten van de Mens, zie hierna onder Executie.

¹ Zie ook § 2.2 onder Strafvordering hierna. In deze aanwijzing zal verder met 'tbs' steeds bedoeld worden op tbs met verpleging van overheidswege.

² Dit verlof verloopt in opeenvolgende stappen met verschillende gradaties van toezicht en beveiliging: beveiligd en begeleid verlof; onbegeleid verlof; transmuraal verlof (verblijf buiten de kliniek); proefverlof.

³ Uit de toelichting bij de regeling blijkt dat de gedachte hierachter is dat de vreemdeling geen zicht heeft op een rechtmatige terugkeer in de Nederlandse samenleving. Zie: Verlofregeling TBS, Stct. 2010, 21597.

⁴ Wijziging Verlofregeling, Stct. 2014, 10128.



2. STRAFVORDERING

2.1. *Uitgangspunt: geen tbs waar mogelijk en verantwoord*

Bij het vorderen van tbs bij vreemdelingen van wie vaststaat of aannemelijk is dat zij niet rechtmatig in Nederland kunnen verblijven na afloop van de tbs-maatregel is een grote mate van terughoudendheid geboden. Voor zover er goede alternatieven zijn voor het beveiligen van de samenleving dient te worden afgezien van het vorderen van de tbs-maatregel. Dit zal mede afhangen van de mate van toerekeningsvatbaarheid van een verdachte vreemdeling. Bij (verminderd) toerekeningsvatbare vreemdelingen kan in sommige gevallen het vorderen van een gevangenisstraf voldoende recht doen aan de beveiliging van de maatschappij. Bij een vreemdeling die (sterk) verminderd of volledig ontoerekeningsvatbaar is, zal eerder het vorderen van een tbs-maatregel aangewezen zijn.

2.2. *Tbs met verpleging of tbs met voorwaarden*

Indien er geen redelijk alternatief voorhanden is en derhalve toch een tbs-maatregel wordt gevorderd, dan zal in de regel tbs met verpleging van overheidswege aan de orde zijn. Let op: tbs met voorwaarden zal bij deze groep namelijk vaak op praktische bezwaren stuiten. Het naleven van in dat kader gestelde voorwaarden kan bemoeilijkt of zelfs onmogelijk worden (of reeds zijn) door een eventuele ongewenstverklaring of eventueel inreisverbod op een later moment. Zo is bijvoorbeeld het vinden van werk en woonruimte niet goed mogelijk evenals het afsluiten van een zorgverzekering. Ook is een beëindiging op grond van artikel 6:2:18 of 6:6:10b Sv alleen mogelijk bij een tbs met verpleging van overheidswege.

2.3. *Aandachtspunten bij het vorderen van tbs*

Als voldaan is aan de criteria van artikel 37a Sr, kan een tbs gevorderd worden. Tbs-oplegging is mogelijk bij volledig toerekeningsvatbaren⁵, verminderd toerekeningsvatbaren en ontoerekeningsvatbaren. Bij deze eerste twee categorieën kan daarnaast tevens een gevangenisstraf opgelegd worden (combinatiestraf).

Bij het vorderen van een tbs-maatregel bij vreemdelingen zijn de volgende punten van belang:

2.3.1. *Consultatie IND*

De officier van justitie die overweegt de tbs van een vreemdeling te vorderen, vraagt voorafgaand aan het onderzoek ter terechtzitting informatie op bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) over diens verblijfsstatus, ook wanneer de vreemdeling rechtmatig verblijf heeft. Immers een onherroepelijk opgelegde tbs-maatregel (al dan niet in combinatie met een gevangenisstraf) kan bij vreemdelingen consequenties hebben voor hun verblijfsstatus. Ingevolge het vreemdelingenrecht kan dit aanleiding zijn voor het intrekken van de verblijfsvergunning en/of het opleggen van een inreisverbod, of (bij EU-onderdanen) voor het ongewenst verklaren.

Volgens de zogenoemde 'glijdende schaal', waarin de ernst van het strafbare feit (in combinatie met de duur van de opgelegde straf of maatregel) en de duur van het rechtmatig verblijf tegen elkaar zijn afgezet, wordt bepaald wanneer een verblijfsvergunning kan worden ingetrokken. De intrekking van een verblijfsvergunning gaat in veel gevallen gepaard met oplegging van een inreisverbod. Gegeven de 'glijdende schaal' kan ook na jaren van tbs-behandeling nog een ongewenstverklaring of inreisverbod volgen. Wanneer tijdens de tbs-behandeling een vreemdeling zijn rechtmatig verblijf verliest, vervalt daarmee ook zijn eventuele verlofstatus met bijbehorende vrijheden. De informatie van de IND waarin de mogelijke gevolgen van een veroordeling worden weergegeven dient te worden toegevoegd aan het strafdossier.

Wanneer de officier van justitie overweegt om bij een vreemdeling met rechtmatig verblijf tbs met voorwaarden te vorderen of wanneer de rechter opdracht tot een maatregel rapportage heeft gegeven, dan verstrekt de officier van justitie de informatie van de IND aan de reclassering met het verzoek om in de maatregelrapportage in te gaan op de uitvoerbaarheid in het geval dat het verblijfsrecht van de vreemdeling in de toekomst zou worden ontnomen.

2.3.2. *Consultatie IOS*

De tenuitvoerlegging van de tbs-maatregel (al dan niet gecombineerd met een gevangenisstraf) kan in bepaalde gevallen worden overgedragen aan het land van herkomst van de tbs-gestelde op basis van de Wet overdracht tenuitvoerlegging strafvonnis (WOTS) of de Wet wederzijdse erkenning en

⁵ Zie: ECLI:NL:HR:2006:AU5496. De wet stelt niet als vereiste dat (minimaal) van verminderde toerekeningsvatbaarheid sprake moet zijn voor het opleggen van de tbs-maatregel.



tenuitvoerlegging vrijheidsbenemende en voorwaardelijke sancties (WETS)⁶. De officier van justitie kan reeds voorafgaand aan het onderzoek ter terechtzitting bij de afdeling Internationale Overdracht Strafvonnissen (IOS) van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) informatie opvragen over de mogelijkheden in het concrete geval.

2.3.3. Informatie over passende voorzieningen in land van herkomst

Omdat bij de verlenging van de te vorderen tbs aan de orde zal komen of sprake is van delictgevaar bij een eventuele terugkeer naar het land van herkomst, zal tijdens de behandeling in het FPC onderzocht worden of in het betreffende land passende opvang en/of hulpverlening aanwezig is (zie § 3.1 hierna). Indien de officier van justitie deze informatie ook reeds bij het vorderen van de tbs van belang acht, kan hij daarover informatie inwinnen bij DJI. FPC Veldzicht, FPC Dr. S. van Mesdag en FPC de Pompestichting zijn gespecialiseerd in de behandeling van vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf in de tbs en hun repatriëring. Indien het zicht op een passende voorziening in het land van herkomst ten tijde van de vordering ontbreekt, is dat evenwel op zichzelf geen grond om het vorderen van tbs achterwege te laten.

2.3.4. Aanvang tbs bij combinatievonnissen (art. 37b lid 2 Sr)

Vreemdelingen die geen bestendig rechtmatig verblijf (meer) hebben in Nederland in de zin van artikel 8, onder a tot en met e of l, VW 2000 komen niet in aanmerking voor voorwaardelijke invrijheidstelling (v.i.). Bij deze vreemdelingen met een combinatievonnissen wordt met de tbs pas een aanvang genomen nadat zij de opgelegde gevangenisstraf in zijn geheel hebben uitgezeten. In de praktijk zijn er meer mogelijkheden tot repatriëring tijdens de tbs dan tijdens de gevangenisstraf. De Minister van Justitie en Veiligheid kan op grond van artikel 6.4 lid 3 Besluit forensische zorg beslissen om de tbs-maatregel eerder te laten aanvangen; de rechter kan de Minister daarover in zijn uitspraak adviseren ex art. 37b lid 2 Sr. In die gevallen waarin het geraden is om de tbs eerder te laten aanvangen, verdient het aanbeveling om aan te sluiten bij de algemene v.i.-regeling en bij het vorderen van een combinatiestraf aan de rechter te verzoeken om de Minister te adviseren de tbs te doen aanvangen na ommekeer van twee derde van de gevangenisstraf.

3. TENUITVOERLEGGING

De tbs neemt een aanvang op de datum waarop de beslissing tot oplegging onherroepelijk is geworden. Bij een combinatiestraf wordt eerst de gevangenisstraf ten uitvoer gelegd. De tbs vangt dan in beginsel aan op de v.i.-datum. Bij vreemdelingen die geen bestendig rechtmatig verblijf (meer) hebben is dat echter anders omdat zij niet in aanmerking komen voor v.i.. Bij hen vangt de tbs aan op de datum waarop de gevangenisstraf eindigt, tenzij de procedure is gevolgd zoals hierboven beschreven onder in § 2.3.4.

3.1. Verlenging

De eerste termijn van de tbs duurt in alle gevallen twee jaar en kan daarna op vordering van het OM worden verlengd steeds hetzij met één jaar hetzij met twee jaar. Ook bij de verlenging is het zaak om actuele informatie over de verblijfsstatus op te vragen bij de IND. Bij het al dan niet vorderen van de verlenging van de tbs dient getoetst te worden aan het gevaarscriterium, de aanwezigheid van een stoornis en de proportionaliteit en subsidiariteit. Volgens art. 38d lid 2 Sr moet de veiligheid van anderen dan wel de algemene veiligheid voor personen of goederen de verlenging eisen. Omdat de termen 'anderen' en 'personen' ook zien op personen die zich buiten het Nederlandse grondgebied bevinden⁷, dient bij tbs-gestelde vreemdelingen ook getoetst te worden of sprake is van delictgevaar bij een eventuele terugkeer naar het land van herkomst van de vreemdeling, gerelateerd aan de opvang en hulpverlening in het betreffende land. Tijdens de behandeling zal daarom ook onderzocht worden of repatriëring (overdracht of beëindiging van de tbs) mogelijk is. Deze informatie kan van belang zijn ter onderbouwing van de vordering tot verlenging. Het is daarom raadzaam om bij de DJI hiernaar te informeren.

3.2. Repatriëring

De behandeling in het FPC is voor vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf voornamelijk gericht op stabilisatie en vermindering van de delictgevaarlijkheid, met als doel een veilige repatriëring. Om de tbs-behandeling niet langer dan noodzakelijk te laten voortduren, wordt ingezet op voortvarende

⁶ Dat hangt ervan af of het betreffende land van herkomst verdragsrechtelijk gebonden is aan de WOTS of de WETS en of dat land een voorziening kent vergelijkbaar met de tbs-maatregel.

⁷ ECLI:NL:GHARL:2013:4877.



repatriëring. Daartoe kan het OM twee trajecten bewandelen. Dat zijn:

1. de overdracht van de tenuitvoerlegging van de tbs naar het land van herkomst ingevolge de WOTS of de WETS door DJI/IOS;
2. het vorderen van de beëindiging van de tbs-maatregel bij de rechter (art. 6:6:10b Sv).

Bepalend voor de keuze tussen deze opties is enerzijds of overdracht op basis van de WOTS of de WETS mogelijk is in het specifieke geval en anderzijds de snelheid waarmee de repatriëring gerealiseerd kan worden.

3.2.1. Overdracht van tenuitvoerlegging van de tbs-maatregel naar het land van herkomst

De tenuitvoerlegging van de tbs-maatregel (al dan niet gecombineerd met een gevangenisstraf) kan in bepaalde gevallen worden overgedragen naar het land van herkomst van de tbs-gestelde op basis van de WOTS of de WETS. Het initiatief voor een overdracht op basis van de WOTS of de WETS ligt bij het CJIB/AICE. Veelal zal het CJIB/AICE hiertoe uitgenodigd worden door DJI/IOS op basis van informatie uit het brede overleg over vreemdelingen in de TBS. DJI/IOS zal de officier van justitie benaderen voor een Advies OM.

In het Advies OM dient aandacht te worden besteed aan de vraag of lopende onderzoeken, lopende strafzaken en het belang van slachtoffers aan overdracht in de weg staan. DJI/IOS handelt de aanvragen voor overdracht af.

3.2.2. Beëindiging van de tbs door de Minister

De Minister van Justitie en Veiligheid kan op grond van art. 6:2:18 Sv de repatriëring initiëren. Wanneer het FPC aan de Minister meldt dat in het land van herkomst een passende voorziening beschikbaar is, die gericht is op vermindering van de stoornis en het daarmee samenhangende recidivegevaar, kan de Minister de tbs-maatregel beëindigen onder de voorwaarde dat de vreemdeling niet naar Nederland terugkeert (art. 6:2:18 Sv). In zo'n geval kan de Minister het bericht van het FPC doorzenden aan de officier van justitie die bevoegd om de verlenging van de tbs te vorderen, met het verzoek te adviseren ten behoeve van de besluitvorming door de Minister⁸.

3.2.3. Beëindiging van de tbs door de rechter onder de voorwaarde dat de betrokkene niet naar Nederland terugkeert (art. 6:6:10b Sv)

Daarnaast kan de officier van justitie tijdens de looptijd van de tbs-maatregel het initiatief nemen voor de beëindiging van de tbs-maatregel door op basis van artikel 6:6:10b Sv een vordering bij de rechter in te dienen tot beëindiging van de tbs onder de voorwaarde dat de betrokkene Nederland verlaat en niet naar Nederland terugkeert. Aanleiding voor het indienen van deze vordering is in de regel de informatie van het FPC waarin wordt aangegeven dat er een passende voorziening in het land van herkomst beschikbaar is. De vordering ex artikel 6:6:10b Sv kan op elk moment gedurende de looptijd van de tbs-maatregel worden ingediend. Wanneer de beëindiging (zo goed als) samenvalt met het moment waarop de verlenging van de tbs aan de orde komt, dient tevens een vordering tot verlenging te worden ingediend teneinde een latere herleving mogelijk te maken⁹. Overigens kan de rechter ook ambtshalve besluiten tot beëindiging van de tbs onder de bovengenoemde voorwaarde.

3.3. Terugkeer naar Nederland in strijd met de voorwaarde

Indien een vreemdeling na een beëindiging van de tbs op grond van artikel 6:2:18 of 6:6:10b Sv, in strijd met de voorwaarde terugkeert naar Nederland, herleeft de maatregel. De (resterende) tbs gaat lopen op het moment dat de betrokkene is aangehouden. Let op: in zo'n geval dient echter wel een vordering tot voorlopige hervatting en hervatting van de verpleging te worden ingediend (art. 6:6:10b lid 2 Sv) (zie 3.3.1).

3.3.1. Aanhouding ex artikel 6:3:15 Sv en vordering hervatting van de tbs met verpleging van overheidswege

In de meeste gevallen zal de (vreemdelingen)politie of de Koninklijke Marechaussee het overtreden van de voorwaarde signaleren. Vervolgens wordt de officier van justitie van het executerend parket hierover geïnformeerd. De officier van justitie gelast dan in alle gevallen de aanhouding op basis van artikel 6:3:15 Sv en dient een vordering tot voorlopige hervatting van de verpleging in bij de rechter-commissaris en een vordering tot hervatting van de verpleging bij de rechtbank die in eerste aanleg kennis genomen heeft van het misdrijf ter zake waarvan de tbs is gelast (art. 6:6:1 Sv). Wanneer een vordering tot hervatting van de verpleging wordt ingediend binnen vier maanden voor het tijdstip

⁸ DJI/DIZ is bevoegd namens de Minister.

⁹ ECLI:NL:RBSGR:2010:BO8868.



waarop de tbs door tijdsverloop eindigt, kan tevens een vordering tot verlenging van de tbs worden ingediend (art. 6:6:11 lid 2 Sv). Als de rechtbank vervolgens de vordering tot hervatting van de verpleging afwijst, eindigt de herleefde tbs van rechtswege (art. 6:6:10b lid 3 Sv). Wanneer de rechtbank de vordering tot hervatting toewijst, zal de verpleging weer een aanvang nemen. De tbs-gestelde wordt dan weer in een FPC geplaatst. Tegen de beslissing van de rechtbank is appel mogelijk bij de Penitenciaire kamer van het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden (art. 6:6:15 Sv).

OVERGANGSRECHT

De beleidsregels in deze aanwijzing hebben onmiddellijke gelding vanaf de datum van inwerkingtreding.