

**Voorstel van wet tot wijziging van de beginselenwetten, het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafrecht BES en enige andere wetten in verband met onder meer de strafbaarstelling van zelfbevrijding uit een justitiële inrichting en tijdens verlof en onttrekken aan elektronisch toezicht (strafbaarstelling zelfbevrijding en onttrekking aan elektronisch toezicht) [KetenID WGK011330]**

**MEMORIE VAN TOELICHTING**

**Algemeen deel**

**1. Inleiding**

Dit voorstel van wet strekt tot het strafbaar stellen van zelfbevrijding gedurende de periode waarin een persoon ten behoeve van de tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf of vrijheidsbenemende maatregel is geplaatst in een inrichting of instelling waarop de Penitentiaire beginselenwet (Pbw), de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden (Bvt) of de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen (Bjj) van toepassing is. Het voorstel voorziet daartoe in een strafbaarstelling in die wetten. Daarbij wordt in de Pbw voor gedetineerden die een gevangenisstraf uitzitten tevens strafbaar de zelfbevrijding tijdens verlof (het onttrekken aan begeleid verlof en het niet of te laat terugkeren van onbegeleid verlof). Daarnaast voorziet het wetsvoorstel in een strafbaarstelling van het onttrekken aan elektronisch toezicht (de enkelband) in het Wetboek van Strafrecht (Sr). Door deze strafbaarstellingen wordt zowel richting de gedetineerde en de terbeschikkinggestelde als de samenleving duidelijk gemaakt dat het gezag van justitie en van rechterlijke beslissingen dient te worden gerespecteerd, en zo niet, dat hieraan strafrechtelijke consequenties kunnen worden verbonden.

In 2010 ontsnapte een gedetineerde door een tunnel te graven met een lepel en een verfschraper en erdoor naar buiten te kruipen. In 2018 ontvluchtte een gedetineerde door zich te verstoppen in een vuilniszak, die door een handlanger naar buiten werd vervoerd. In 2021 ontsnapte een gedetineerde door zich te verstoppen in een vrachtwagen. Dit zijn tot de verbeelding sprekende voorbeelden van zelfbevrijding uit een penitentiaire inrichting. En hoewel een zelfbevrijding – op zijn hoogst – slechts een enkele keer per jaar plaatsvindt, is het er steeds een te veel. Het bevrijden van een ander of het bieden van hulp bij een zelfbevrijding is reeds strafbaar gesteld in artikel 191 van het Wetboek van Strafrecht. Dit betekent dat wanneer iemand hulp krijgt bij zijn zelfbevrijding, de persoon die hierbij heeft geholpen kan worden vervolgd en veroordeeld, terwijl degene die zichzelf heeft bevrijd niet strafrechtelijk kan worden vervolgd. De zelfbevrijding ondermijnt het gezag van justitie en van rechterlijke uitspraken en brengt gevoelens van onveiligheid teweeg in de samenleving. Het is onrechtvaardig en niet uit te leggen dat degene die een ander bevrijdt of helpt zichzelf te bevrijden kan worden vervolgd (artikel 191 Sr), terwijl degene die wordt bevrijd of zichzelf bevrijdt niet strafrechtelijk kan worden gesanctioneerd. Met de strafbaarstelling van zelfbevrijding wordt hieraan een einde gemaakt.

Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen de tenuitvoerlegging van de gevangenisstraf, die in eerste instantie een punitief karakter heeft, en de maatregelen van terbeschikkingstelling met verpleging van overheidswege (dwangverpleging), plaatsing van een dader in een inrichting voor stelselmatige daders (ISD), en de tenuitvoerlegging van de verschillende vrijheidsstraffen en vrijheidsbenemende maatregelen ten aanzien van jeugdigen. Bij deze maatregelen en jeugddetentie staat een ander doel voorop; zij staan primair in het teken van het behandelen respectievelijk opvoeden en resocialiseren van de betrokken justitiabele. Het leren omgaan met vrijheden, bijvoorbeeld in de vorm van verlof, vormt een essentieel onderdeel van deze behandeling en heropvoeding. Vanwege dit wezenlijk verschil in karakter wordt voorgesteld in de strafbaarstelling een differentiatie aan te brengen. In plaats van een generieke strafbaarstelling op te nemen in het Wetboek van Strafrecht, analoog aan de strafbaarstelling van het bieden van hulp bij zelfbevrijding (artikel 191 Sr), wordt voorgesteld in elk van de drie beginselenwetten een

strafbaarstelling op te nemen, zodat die strafbaarstelling kan worden gedifferentieerd naar de desbetreffende doelgroep.

De strafbaarstelling in de Pbw omvat ten aanzien van gedetineerden die een gevangenisstraf uitzitten tevens de zelfbevrijding tijdens verlof, waarbij een inkeerbepaling wordt opgenomen voor gedetineerden die zichzelf binnen 48 uur na de zelfbevrijding tijdens verlof vrijwillig melden in de inrichting. In de strafbaarstellingen in de Bjj en de Bvt wordt zelfbevrijding tijdens verlof van de strafbaarstelling uitgezonderd. Onder zelfbevrijding tijdens verlof wordt verstaan het onttrekken aan het toezicht bij begeleid verlof en het niet of te laat terugkeren van onbegeleid verlof (ongeoorloofde afwezigheid).

Daarnaast introduceert dit wetsvoorstel een strafbaarstelling van het onttrekken aan elektronisch toezicht in het Wetboek van Strafrecht. Indien een justitiabele de enkelband – die thans als controlemiddel kan worden toegepast om toezicht te houden op de naleving van een gebiedsverbod of gebiedsgebod – onklaar maakt door deze bijvoorbeeld door te knippen of niet meer op te laden, wordt het houden van toezicht op deze voorwaarden onmogelijk gemaakt en daarmee het gezag van justitie en de rechterlijke uitspraak waarbij het elektronisch toezicht is opgelegd ondermijnd. Het onttrekken aan elektronisch toezicht wordt een veroordeelde extra aangerekend, omdat hiermee gevaar voor slachtoffers kan ontstaan en de veroordeelde een gelegenheid creëert om te vluchten en zich zo in het geheel aan de straf kan onttrekken. Dit kan bovendien zorgen voor gevoelens van onveiligheid in de samenleving. Naar analogie van de strafbaarstelling van zelfbevrijding bevestigt de introductie van een strafbaarstelling van onttrekking aan elektronisch toezicht de norm dat het gezag van justitie en de tenuitvoerlegging van een rechterlijke beslissing dient te worden gerespecteerd. Dit is essentieel voor het vertrouwen dat eenieder moet kunnen hebben in het functioneren van de rechtstaat.

Met de introductie van deze strafbaarstellingen wordt uitvoering gegeven aan het Regeerprogramma 2024, waarin staat dat het onttrekken aan vrijheidsbeneming en het onttrekken aan elektronische monitoring strafbaar wordt gesteld. Tevens wordt uitvoering gegeven aan de toezegging van de voormalig Minister voor Rechtsbescherming om onttrekking aan vrijheidsbeneming strafbaar te stellen, gedaan in de beleidsreactie op het onderzoeksrapport «De zucht naar vrijheid. Een onderzoek naar de strafbaarstelling van het schenden van bijzondere voorwaarden en het elektronisch toezicht en van het ontvluchten uit detentie».<sup>1</sup> In die beleidsreactie werd geconcludeerd dat het onderzoeksrapport hiervoor een basis biedt. Door het onttrekken aan elektronisch toezicht strafbaar te stellen wordt tevens uitvoering gegeven aan de motie-Eliaan/Helder.<sup>2</sup>

Dit wetsvoorstel stelt ook een wijziging voor in het Wetboek van Strafrecht BES. Daarmee wordt het uitgangspunt van het kabinetsbeleid gevolgd dat alle Nederlanders gelijkwaardig worden behandeld.<sup>3</sup> In de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba wordt zoveel mogelijk aangesloten bij de materiële strafwetgeving van Nederland. Tegen die achtergrond wordt in het Wetboek van Strafrecht BES ook een strafbaarstelling van het onttrekken aan elektronisch toezicht geïntroduceerd. Een strafbaarstelling van zelfbevrijding kent dat wetboek al, zodat op dat vlak geen wijzigingen hoeven te worden doorgevoerd.

In het navolgende zal eerst worden ingegaan op de adviezen die zijn uitgebracht over dit wetsvoorstel (paragraaf 2). Daarna zal in paragraaf 3.1 worden ingegaan op de voorgestelde strafbaarstelling in de Pbw, waarbij aandacht wordt besteed aan de tenuitvoerlegging van de gevangenisstraf in de penitentiare inrichting. In paragraaf 3.2 wordt ingegaan op de strafbaarstellingen in de Bvt en de Bjj, waarbij wordt ingegaan op de tenuitvoerlegging van de maatregel van terbeschikkingstelling met verpleging van overheidswege in een instelling voor de

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2019/20, 29279, nr. 546.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2023/24, 29279, nr. 816.

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2019/20, 35300 IV, nr. 11.

verpleging van terbeschikkinggestelden (hierna: instelling) en de verschillende vrijheidsstraffen en vrijheidsbenemende maatregelen in een justitiële jeugdinrichting (hierna: inrichting of JJI). Vervolgens wordt in paragraaf 3.3 een beeld geschetst van het aantal zelfbevrijdingen dat zich de afgelopen jaren heeft voorgedaan en wordt in paragraaf 3.4 uiteengezet welke (disciplinaire) maatregelen nu al mogelijk zijn in geval van zelfbevrijding, waaronder de zelfbevrijding tijdens verlof. Hierna zal worden ingegaan op elektronisch toezicht, waarbij wordt uiteengezet bij welke modaliteiten hiervan gebruik kan worden gemaakt (paragraaf 4.1), hoe de voorgestelde strafbaarstelling in het Wetboek van Strafrecht eruitziet (paragraaf 4.2) en hoeveel onttrekkingen aan elektronisch toezicht zich de afgelopen jaren hebben voorgedaan (paragraaf 4.3). Vervolgens zal in paragraaf 4.4 worden ingegaan op de huidige (disciplinaire) mogelijkheden om te reageren op een onttrekking aan elektronisch toezicht. Het algemeen deel van deze memorie van toelichting wordt afgesloten met een paragraaf over de verhouding van het wetsvoorstel tot hoger recht (paragraaf 5) en een paragraaf over de financiële en uitvoeringsconsequenties van het voorstel (paragraaf 6). Hierna volgt het artikelsgewijs gedeelte van de toelichting.

## **2. Ontvangen adviezen**

Deze paragraaf is gereserveerd voor de bespreking van de ontvangen consultatie-adviezen.

## **3. Strafbaarstelling zelfbevrijding**

### *3.1 Penitentiare beginselenwet*

Voorgesteld wordt in de Pbw een strafbaarstelling van zelfbevrijding op te nemen, waaronder ook de zelfbevrijding tijdens verlof valt. Daarbij wordt een inkeerbepaling opgenomen, inhoudende dat de gedetineerde niet kan worden vervolgd indien hij zich binnen achtenveertig uren na de zelfbevrijding tijdens verlof vrijwillig meldt bij de inrichting waaruit hij zichzelf tijdens verlof heeft bevrijd. Daarop zal hieronder nog nader worden ingegaan. Beide gedragingen ondermijnen het gezag van justitie en de rechterlijke uitspraak waarbij de maatregel of straf is opgelegd. Zelfbevrijding ondermijnt de geloofwaardigheid van het gerechtelijk apparaat, tast het vertrouwen van de samenleving in justitie aan en brengt in de samenleving gevoelens van onveiligheid teweeg. Met de voorgestelde strafbaarstelling wordt het signaal afgegeven dat het onttrekken aan de tenuitvoerlegging van de opgelegde maatregel of straf ernstig wordt genomen en dat deze gedraging niet straffeloos kan blijven.

De onder de Pbw vallende penitentiare inrichtingen zijn te onderscheiden in huizen van bewaring, gevangenen en inrichtingen voor stelselmatige daders. Huizen van bewaring zijn bestemd voor onder meer personen ten aanzien van wie een bevel tot voorlopige hechtenis is gegeven en die in afwachting zijn van berechting in eerste aanleg, personen ten aanzien van wie de tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf plaatsvindt en die in afwachting zijn van plaatsing in een gevangenis of deelname aan een penitentiair programma, personen in vreemdelingenbewaring en gegijzelden. In gevangenen wordt gevangenisstraf, (vervangende) hechtenis en militaire detentie tenuitvoergelegd. Inrichtingen voor stelselmatige daders zijn bedoeld voor de opname van personen aan wie de maatregel van artikel 38m Sr – tot plaatsing van een verdachte in een inrichting voor stelselmatige daders – is opgelegd. De grootste groep die valt onder de werking van de Pbw wordt gevormd door arrestanten in voorlopige hechtenis en gedetineerden die een gevangenisstraf uitzitten in een gevangenis.

De gevangenisstraf heeft een punitief karakter. Gedurende de detentie wordt evenwel ook gewerkt aan een veilige en verantwoorde terugkeer in de samenleving na afloop van de gevangenisstraf, zodat recidive wordt beperkt en de samenleving wordt beschermd. Aan gedetineerden kan tegen deze achtergrond richting het einde van hun gevangenisstraf – voordat zij in aanmerking komen voor het penitentiair programma of voorwaardelijke invrijheidstelling – als onderdeel van de tenuitvoerlegging van de gevangenisstraf re-integratieverlof worden verleend. Verlofverlening draagt bij aan de re-integratie van gedetineerden en dus aan het voorkomen van recidive, doordat hiermee een geleidelijke en gecontroleerde overgang van de gedetineerde naar de vrije

samenleving kan plaatsvinden. Aan het re-integratieverlof zijn concrete re-integratiedoelen verbonden. Binnen het re-integratieverlof wordt onderscheiden tussen kortdurend re-integratieverlof, langdurend re-integratieverlof en re-integratieverlof ten behoeve van de deelname aan extramurale arbeid. Re-integratieverlof zal in eerste instantie onder begeleiding of bewaking plaatsvinden. In een later stadium kan het ook zonder begeleiding of bewaking worden verleend. Kortdurend re-integratieverlof is bestemd voor re-integratieactiviteiten die niet binnen de muren van de penitentiaire inrichting kunnen worden verricht. Hierbij kan onder meer worden gedacht aan het aanvragen van een identiteitsbewijs als daarvoor een bezoek aan een gemeente noodzakelijk is, het voeren van een sollicitatiegesprek bij een werkgever en het volgen van een gedragsinterventie. De duur van het re-integratieverlof is afgestemd op de te verrichten activiteiten vermeerderd met de benodigde reistijd en begint en eindigt op dezelfde dag. In bepaalde gevallen kan het nodig zijn aan de gedetineerde langdurend re-integratieverlof te verlenen, bijvoorbeeld ten behoeve van deelname aan een erkende gedragsinterventie of deelname aan een traject van meerdere dagen per week dat door (hulp)organisaties, zoals de reclassering, wordt aangeboden. Ook voor bezoek aan het gezin kan re-integratieverlof worden toegekend. Dat kan slechts voor zover daarmee een concreet re-integratiedoel is gediend. Tot slot kan een gedetineerde in aanmerking komen voor re-integratieverlof voor extramurale arbeid, waarbij gedetineerden overdag buiten de penitentiaire inrichting werken of een opleiding volgen ten behoeve van werk en 's nachts in de penitentiaire inrichting verblijven. Met deze extramurale arbeid kunnen gedetineerden belangrijke ervaring opdoen, waarmee zij een betere uitgangspositie krijgen om na detentie een betaalde baan te vinden, wat een belangrijke voorwaarde is voor een succesvolle re-integratie en dus het voorkomen van recidive.

Via het hierboven beschreven verlof wordt een concrete bijdrage aan de re-integratie geleverd. Het maken van fouten is onlosmakelijk verbonden met het leren van nieuwe vaardigheden. Dat kan bijvoorbeeld betekenen dat een gedetineerde die met onbegeleid verlof is, zich niet stipt op het afgesproken tijdstip weer meldt in de penitentiaire inrichting. Afhankelijk van de precieze omstandigheden kunnen aan een dergelijke gedraging – zoals hierboven reeds toegelicht – verschillende gevolgen worden verbonden, waaronder disciplinaire maatregelen (zie nader paragraaf 3.4).

Het past niet bij het *ultimum remedium*-karakter van het strafrecht om ook in deze gevallen dat de gedetineerde niet stipt terugkeert op het moment dat het verlof eindigt direct strafrechtelijk optreden mogelijk te maken. Daarom wordt voorgesteld voor een zelfbevrijding tijdens verlof een inkeerbepaling in de Pbw op te nemen, op grond waarvan een gedetineerde die zichzelf tijdens verlof bevrijdt niet kan worden vervolgd indien hij zich binnen 48 uur weer meldt in de penitentiaire inrichting. Deze inkeermogelijkheid geldt alleen als de gedetineerde uit eigen beweging terugkeert naar de inrichting. Als iemand al is verhoord of aangehouden kan hierop geen beroep worden gedaan. Zo wordt de gedetineerde binnen redelijke grenzen de mogelijkheid geboden om de door hem gemaakte fout uit eigen beweging te herstellen. Ook het herkennen en erkennen van fouten en het herstellen daarvan maakt immers deel uit van de re-integratie.

De zelfbevrijding tijdens verlof door de gedetineerde die is geplaatst in een inrichting voor stelselmatige daders is uitgesloten van de strafbaarstelling van zelfbevrijding. Dit hangt samen met het doel van de ISD-maatregel – het doorbreken van een patroon van vastzitten, vrijkomen en terugvallen – door middel van behandeling en heropvoeding. Het bevat daarmee een zorgcomponent. Het leren omgaan met vrijheden, bijvoorbeeld in de vorm van verlof, vormt daarbij een essentieel onderdeel. Harde straffen op het maken van fouten zal dit proces tegenwerken. Deze personen een langere gevangenisstraf laten uitzitten zal contraproductief werken gelet op het doel van de maatregel.

Gedetineerden die zichzelf bevrijden kunnen op grond van de voorgestelde strafbaarstelling in de Pbw worden gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste vier jaren of geldboete van de vierde categorie. Daarmee wordt aangesloten bij het strafmaximum dat is gesteld op hulp bij zelfbevrijding in artikel 191 Sr.

### 3.2 Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden en Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen

Voor jeugdigen en voor terbeschikkinggestelden wordt voorgesteld in de Bjj respectievelijk de Bvt net als in de Pbw een strafbaarstelling van zelfbevrijding op te nemen. Anders dan in de Pbw wordt de zelfbevrijding tijdens verlof niet strafbaar. De reden daarvoor is gelegen in het karakter van de maatregel van terbeschikkingstelling met dwangverpleging en de tenuitvoerlegging van de verschillende vrijheidsstraffen en vrijheidsbenemende maatregelen ten aanzien van jeugdigen. Terbeschikkingstelling is niet gericht op bestraffing, maar op het behandelen van de stoornis en een veilige terugkeer van de terbeschikkinggestelde in de maatschappij. Bij jeugdigen heeft de tenuitvoerlegging van de verschillende vrijheidsstraffen en vrijheidsbenemende maatregelen een pedagogisch karakter. Met handhaving van het karakter van de straf of de maatregel wordt de tenuitvoerlegging hiervan aangewend voor de opvoeding van de jeugdige en zoveel mogelijk dienstbaar gemaakt aan de voorbereiding op diens terugkeer in de maatschappij.<sup>4</sup> Jeugdigen zijn nog in ontwikkeling en binnen het jeugdstrafrecht wordt ernaar gestreefd deze ontwikkeling in een goede richting bij te sturen. Zo kennen de JJI's een vast dagprogramma, met behandeling en onderwijs als basis. Verlof is een essentieel onderdeel van de behandeling respectievelijk heropvoeding en van de resocialisatie. Door het stapsgewijs toestaan van vrijheden kan op verantwoorde wijze worden gewerkt aan de terugkeer in de maatschappij. De terbeschikkinggestelde of jeugdige kan oefenen met het hebben van (meer) vrijheden en kan de geleerde vaardigheden in de praktijk brengen.

Het strafbaar stellen van zelfbevrijding tijdens verlof is onwenselijk in het kader van de behandeling respectievelijk heropvoeding en resocialisatie. Het te laat terugkeren van verlof hangt bijvoorbeeld vaak samen met de stoornis respectievelijk jonge leeftijd (en daarmee nog niet volledig tot rijping gekomen verantwoordelijkheidsgevoel of moreel besef) en is onderdeel van het oefenen met vrijheden. In het licht hiervan wordt het strafbaar stellen van zelfbevrijding tijdens verlof disproportioneel geacht en niet passend bij het *ultimum remedium*-karakter van het strafrecht.

Binnen de tenuitvoerlegging van de maatregel van terbeschikkingstelling met dwangverpleging kan de behandelaar aan de hand van het verloop van het verlof beoordelen hoe de behandeling verloopt en of de terbeschikkinggestelde toe is aan een volgende stap. Door middel van het uitbreiden van vrijheden kan worden getoetst hoe een terbeschikkinggestelde de geleerde vaardigheden in de praktijk brengt en hoe hij omgaat met prikkels van buiten die niet aanwezig zijn in de instelling. Op het moment dat een terbeschikkinggestelde zichzelf bevrijdt tijdens verlof, heeft dit – ook zonder strafbaarstelling – gevolgen voor het verdere verloop van de behandeling en het verlofplan. Een strafbaarstelling kan dit maatwerk en in verband daarmee een passende behandeling frustreren, omdat de behandeling wordt onderbroken.

Het verlof binnen de instelling voor de verpleging van terbeschikkinggestelden, als onderdeel van de tenuitvoerlegging van de maatregel, kent vier verschillende fases: begeleid verlof, onbegeleid verlof, transmuraal verlof en proefverlof. Verlof kan pas worden verleend als een machtiging is afgegeven door de minister. Deze machtiging wordt aangevraagd door het hoofd van de instelling waarin de terbeschikkinggestelde verblijft. Het Adviescollege Verloftoetsing tbs (AVT) adviseert de minister over de verlofmachtiging. Bij een aanvraag voor verlof toetst het AVT vanuit het veiligheidsoogpunt van de maatschappij.

Het verlof kent een gefaseerde opbouw. Het start met een fase van begeleid verlof in de omgeving van de instelling (tbs-kliniek) waarin de terbeschikkinggestelde verblijft. Wanneer het begeleide verlof goed is verlopen en de behandeling verder vordert, kan een machtiging tot onbegeleid verlof worden aangevraagd. Dit verlof kan meerdaags zijn. Het verlof kan op verschillende manieren worden ingevuld en kan oplopen tot een verblijf van maximaal zes overnachtingen buiten de instelling. Bij onbegeleid verlof kan een terbeschikkinggestelde bijvoorbeeld werkervaring

---

<sup>4</sup> Artikel 2, tweede lid, Bjj.

opdoen, een opleiding volgen, een sociaal netwerk opbouwen of oefenen met meer zelfstandigheid. Wanneer ook de fase van onbegeleid verlop goed is verlopen, kan een volgende stap in het resocialisatietraject worden gezet. Bij transmuraal verlop verblijft een terbeschikkinggestelde buiten de beveiligde zone van de instelling. Het transmurale verblijf kent veel vormen. De terbeschikkinggestelde kan bijvoorbeeld worden geplaatst in een dependance van de instelling, op een Forensisch Psychiatrische Afdeling van een psychiatrische instelling, in een regionale instelling voor beschermd wonen of in een zelfstandige woning. Tijdens transmuraal verlop neemt de terbeschikkinggestelde in toenemende mate deel aan de maatschappij. De instelling blijft hem op afstand begeleiden. In deze fase van de behandeling wordt een steeds groter beroep gedaan op de zelfstandigheid en de betrouwbaarheid van de terbeschikkinggestelde. Wanneer de hier besproken fasen van het verlop goed zijn doorlopen, kan het hoofd van de instelling een machtiging voor proefverlop aanvragen. In dit stadium is de resocialisatie in de samenleving vergevorderd. De terbeschikkinggestelde woont veelal zelfstandig of verblijft in een voorziening waar hij ook na het beëindigen van de tbs-maatregel kan blijven wonen. Hierbij blijft de instelling eindverantwoordelijk, maar wordt het toezicht overgenomen door de reclassering. Het proefverlop is de uitstroombfase van de tbs, die uiteindelijk kan leiden tot (voorwaardelijke) beëindiging van de maatregel.

Vrijheidsbenemende straffen en maatregelen uit het jeugdstrafrecht worden in justitiële jeugdinrichtingen (JJI's) tenuitvoergelegd. Het gaat daarbij voornamelijk om voorlopige hechtenis, (vervangende) jeugddetentie en plaatsing in een inrichting voor jeugdigen (PIJ-maatregel).<sup>5</sup> In 2024 had ruim 50% van de populatie een PIJ-titel, ruim 40% zat in voorlopige hechtenis en circa 8% had een jeugddetentietitel.

Het verblijf in een JJI staat voor een groot deel in het teken van behandeling om het risico op recidive terug te dringen en een geslaagde resocialisatie voor te bereiden. Alle jeugdigen in de JJI, ongeacht de titel waarop zij daar verblijven, volgen een pedagogisch dagprogramma, met behandeling en onderwijs als basis. Er wordt gewerkt met basismethodieken die erop zijn gericht jeugdigen te leren verantwoordelijk te denken en zich zodanig te gedragen. Daarnaast wordt door middel van screening en diagnostiek eventuele problematiek in kaart gebracht, waarna een individueel behandelplan wordt opgesteld. De aandacht voor onderwijs en arbeidstoeleiding (5 à 6 uren per dag) zorgt ervoor dat jeugdigen na hun terugkeer in de maatschappij verder kunnen met een (vervolg)opleiding en dat zij meer en betere kansen hebben op de arbeidsmarkt. De behandel- en resocialisatiedoelen worden vastgelegd in een individueel perspectiefplan. Hierbij worden de jeugdige, en indien mogelijk de ouders, betrokken. Daarnaast hebben De Raad voor de Kinderbescherming (RvdK) en (jeugd)reclassering hierin een grote rol. De resocialisatie wordt begeleid door Individueel Trajectbegeleiders vanuit de inrichting. Zo krijgen de jeugdigen ondersteuning bij het vinden van een woning, werk en passend onderwijs, maar ook bij het omgaan met schulden of invullen van vrije tijd.

Een belangrijk onderdeel van de resocialisatie is het stapsgewijs opbouwen van vrijheden door middel van planmatig verlop (wat moet worden onderscheiden van incidenteel verlop).<sup>6</sup> In de JJI wordt aan de hand van een risicotaxatie bepaald of een jeugdige op verlop kan. Hierbij wordt rekening gehouden met de mogelijke risico's met betrekking tot recidive, onttrekking, slachtoffers en nabestaanden en de algehele rechtsorde. Het planmatig verlop kent een opbouw van geringe vrijheden naar steeds meer vrijheden en deze vloeien voort uit de behandelplan en het behandelverloop. Een jeugdige start met begeleid verlop. De stap hierna is eendaags onbegeleid verlop. Indien het past in het behandeltraject van de jeugdige volgt meerdaags onbegeleid verlop. Uiteindelijk volgt een jeugdige een scholings- en trainingsprogramma. De jeugdige verblijft dan buiten de JJI en volgt een op maat gesneden onderwijs- of werktraject. Hierbij krijgt de jeugdige begeleiding en toezicht door de (jeugd)reclassering.

---

<sup>5</sup> Artikel 1, onderdeel g in combinatie met de onderdelen p en q, Bjj.

<sup>6</sup> Naast het planmatig verlop kan aan jeugdigen ook incidenteel verlop worden verleend, indien verblijf buiten de JJI noodzakelijk wordt geacht vanwege onvoorziene omstandigheden, zoals het bijwonen van een begrafenis. Deze vorm van verlop kan worden verleend aan alle jeugdigen, dus ook aan jeugdigen die in voorlopige hechtenis zitten.

Terbeschikkinggestelden die zichzelf bevrijden kunnen op grond van de voorgestelde strafbaarstelling in de Bvt worden gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste vier jaren of geldboete van de vierde categorie. Daarmee wordt net als de strafbaarstelling in de Pbw aangesloten bij het strafmaximum dat is gesteld op hulp bij zelfbevrijding in artikel 191 Sr. Jeugdigen die zichzelf bevrijden kunnen op grond van de voorgestelde strafbaarstelling in de Bjj worden gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste zes maanden of geldboete van de eerste categorie. Dit strafmaximum is lager dan voor gedetineerden en terbeschikkinggestelden (in de Pbw en de Bvt), vanwege de lagere strafmaxima voor jeugdigen.<sup>7</sup> Aan jeugdigen (vanaf twaalf jaar) die ten tijde van het begaan van het misdrijf nog geen zestien jaar oud waren kan jeugddetentie van ten hoogste twaalf maanden worden opgelegd. Voor jeugdigen vanaf zestien tot achttien jaar is dat een gevangenisstraf van maximaal vierentwintig maanden. Verder kan aan jeugdigen (zonder onderscheid naar de verschillende leeftijden vanaf twaalf tot achttien jaar) een geldboete worden opgelegd van maximaal de tweede categorie.

### 3.3 Aantallen zelfbevrijding

#### *Penitentiaire inrichting*

Een zelfbevrijding uit een penitentiaire inrichting komt maar zeer zelden voor. In 2024 vond geen zelfbevrijding uit een inrichting plaats. Ook in de jaren daarvoor deed zich hoogstens eenmaal per jaar een zelfbevrijding uit een inrichting voor. In 2024 was 21 keer sprake van een zelfbevrijding tijdens verlof (onttrekken aan het toezicht tijdens begeleid verlof, te laat terugkeren van verlof of het niet terug keren van verlof).

In onderstaande tabel wordt het aantal zelfbevrijdingen uit een penitentiaire inrichting in de jaren 2018 tot en met 2024 uiteengezet.

| <b>Aantal zelfbevrijdingen per jaar uit een penitentiaire inrichting</b> |   |
|--------------------------------------------------------------------------|---|
| 2018                                                                     | 1 |
| 2019                                                                     | 1 |
| 2020                                                                     | 0 |
| 2021                                                                     | 1 |
| 2022                                                                     | 1 |
| 2023                                                                     | 0 |
| 2024                                                                     | 0 |

In onderstaande tabel wordt het aantal zelfbevrijdingen tijdens verlof in de jaren 2018 tot en met 2024 uiteengezet.

| <b>Soort zelfbevrijding tijdens verlof</b> | <b>2019</b> | <b>2020</b> | <b>2021</b> | <b>2022</b> | <b>2023</b> | <b>2024</b> |
|--------------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Zelfbevrijding tijdens incidenteel verlof  | 17          | 15          | 13          | 11          | 7           | 8           |
| Zelfbevrijding tijdens reïntegratieverlof  | 56          | 7           | 7           | 4           | 0           | 13          |
| Totaal                                     | 73          | 22          | 20          | 15          | 7           | 21          |

Deze cijfers zien op het totaal aantal geregistreerde zelfbevrijdingen tijdens verlof. Er is niet geregistreerd of en na hoeveel uren gedetineerden zichzelf weer hebben gemeld bij de

<sup>7</sup> Vgl. de artikelen 77a, 77i en 77l Sr.

penitentiare inrichting, zodat niet valt vast te stellen hoeveel van deze personen in theorie onder de voorgestelde inkeerbepaling zouden vallen.

#### *Instelling voor de verpleging van terbeschikkinggestelden*

Een zelfbevrijding uit een instelling komt maar zeer zelden voor. In 2024 vond geen zelfbevrijding uit een instelling plaats. Ook in de jaren daarvoor deed zich hoogstens een- of tweemaal per jaar een zelfbevrijding uit een instelling voor. In 2024 vonden 90.805 verlofbewegingen plaats. Daarbij was 32 keer sprake van een zelfbevrijding (onttrekken aan het toezicht tijdens begeleid verlof, te laat terugkeren van verlof of het niet terug keren van verlof). Wanneer het aantal zelfbevrijdingen tijdens verlof wordt afgezet tegen het aantal verlofbewegingen dan is in 0,035 procent van alle verlofbewegingen sprake van een zelfbevrijding geweest.

In onderstaande tabel wordt voor de jaren 2018 tot en met 2024 het aantal zelfbevrijdingen weergegeven.

| Aantal zelfbevrijdingen            |      |      |      |      |      |      |      |
|------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|
|                                    | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 |
| Zelfbevrijdingen uit de instelling | 0    | 1    | 2    | 0    | 2    | 0    | 0    |
| Overige zelfbevrijdingen           | 30   | 44   | 30   | 21   | 41   | 35   | 32   |

#### *Justitiële jeugdinrichting*

Een zelfbevrijding uit een JJI komt zelden voor. In de periode 2019 – 2024 is dit niet voorgekomen.

In de periode 2019 tot en met 2024 is het jaarlijks gemiddeld 31 keer voorgekomen dat een jeugdige zichzelf bevrijdde tijdens verlof. In de meeste gevallen keerde de jeugdige na korte tijd terug naar de JJI.

### *3.4 (Disciplinaire) Maatregelen bij zelfbevrijding*

Indien een gedetineerde, terbeschikkinggestelde of jeugdige zichzelf bevrijdt kunnen hieraan ook nu al verschillende consequenties worden verbonden. Daarop zal hieronder worden ingegaan. Dit wetsvoorstel regelt dat aanvullend hierop een strafbaarstelling van zelfbevrijding wordt geïntroduceerd.

#### *Penitentiare inrichting (gevangenisstraf)*

Op het moment dat een gedetineerde zichzelf bevrijdt uit een penitentiare inrichting wordt de politie altijd geïnformeerd. Als een gedetineerde niet tijdig terugkeert van verlof wordt door DJI melding gemaakt bij het CJIB en wordt waar nodig melding of aangifte gedaan bij de politie.

Bij het sanctioneren van een gedetineerde, die weer in detentie verblijft, wordt gekeken naar de omstandigheden van het individuele geval en wordt maatwerk geleverd. Er is geen standaard sanctie op een zelfbevrijding. Er zal altijd worden gekeken naar factoren zoals het begaan van aanpalende strafbare feiten, de duur van de onttrekking en het detentieverloop van de gedetineerde tot aan de zelfbevrijding.

Op een (poging tot) zelfbevrijding kan een disciplinaire straf volgen. Een disciplinaire straf wordt een gedetineerde opgelegd om vertoond gedrag te corrigeren en te voorkomen in de toekomst. De directeur van de inrichting beslist over het opleggen van een disciplinaire straf. Afhankelijk van de aard en omstandigheden kan de desbetreffende gedetineerde worden opgesloten in een strafcel dan wel een andere verblijfsruimte voor ten hoogste twee weken, bezoek worden ontzegd voor ten hoogste vier weken, worden uitgesloten van deelname aan een of meer bepaalde activiteiten voor ten hoogste twee weken, kan het eerstvolgende verlof worden geweigerd, ingetrokken of beperkt

en kan een geldboete tot een bedrag van ten hoogste tweemaal het in de inrichting of afdeling geldende weekloon worden opgelegd.<sup>8</sup> Er kan meer dan één straf worden opgelegd.

Daarnaast kan door de directeur, als het vertoonde gedrag de orde en veiligheid van de inrichting in gevaar heeft gebracht of indien dit ter bescherming van de gedetineerde noodzakelijk is, een ordemaatregel worden genomen. De ordemaatregel kan onder meer bestaan uit uitsluiting van deelname aan een of meer bepaalde activiteiten en of het plaatsen in afzondering.<sup>9</sup>

Daarbij leidt een (poging tot) zelfbevrijding tot onmiddellijke degradatie naar een basisprogramma voor minimaal zes weken wanneer de desbetreffende gedetineerde in een plusprogramma zit.<sup>10</sup> Na een geslaagde ontsnapping wordt de gedetineerde (tijdelijk) geplaatst op een afdeling met een hoger beveiligingsniveau met extra (toezichts)maatregelen. Tot slot geldt dat alle gedrag van een gedetineerde tijdens de detentie wordt bijgehouden en meegenomen in de weging of een gedetineerde in aanmerking komt voor deelname aan een penitentiair programma, re-integratieverlof en voorwaardelijke invrijheidstelling.

#### *Instelling voor de verpleging van terbeschikkinggestelden*

De inzet van alle betrokkenen is dat zelfbevrijding door terbeschikkinggestelden wordt voorkomen. Instellingen moeten voldoen aan strenge eisen behorende bij het specifieke beveiligingsniveau van de desbetreffende instelling. Daarbij is sprake van een gesloten setting met zeer veel beveiligingsmaatregelen. Zo moet sprake zijn van een hoog penitentiair hekwerk en een muur voorzien van detectie en cameraobservatie. Zelfbevrijding tijdens verlof wordt zoveel mogelijk voorkomen door de zorgvuldige toetsingsprocedure die aan het verlenen van verlof voorafgaat. Verlof wordt alleen verleend indien dit met oog op de (veiligheid van de) maatschappij verantwoord wordt geacht. Met wetenschappelijk onderbouwde risicotaxatie-instrumenten worden de risico's van de patiënt beoordeeld.

Op het moment dat een terbeschikkinggestelde desondanks zichzelf bevrijdt worden direct de nodige acties in gang gezet. Er wordt melding bij de politie/fast.nl<sup>11</sup> gedaan ten behoeve van de opsporing. Ook wordt de minister op de hoogte gebracht.

Een zelfbevrijding is een belangrijke factor in de behandelcontext met een resocialisatiedoel. Een zelfbevrijding heeft altijd consequenties. Informatie aangaande de zelfbevrijding wordt opgenomen in het verpleeggedossier en is van invloed op het verdere verloop van de behandeling, het toekennen van verlof en de mogelijke vordering tot verlenging van de maatregel.

Er wordt altijd nauwgezet onderzocht en gekeken wat er is gebeurd, hoe de situatie in de toekomst kan worden voorkomen en wat de instelling of de terbeschikkinggestelde anders kan en moet doen. De concrete gevolgen van de zelfbevrijding voor de behandeling zijn maatwerk, naast de consequenties die volgen uit de wet- en regelgeving voor het verlof.

Afhankelijk van de aard en omstandigheden van de zelfbevrijding kan het zijn dat aan de terbeschikkinggestelde voor kortere of langere tijd geen verlof wordt verleend. Dit heeft weer gevolgen voor de uiteindelijke duur van de maatregel. Wanneer iemand langer dan 24 uur ongeoorloofd afwezig is vervalt de verlofmachtiging van rechtswege. Wanneer iemand korter dan 24 uur ongeoorloofd afwezig is tijdens verlof, wordt het verlof door het hoofd van de instelling ingetrokken. Dit verlof wordt pas weer verleend indien dit verantwoord wordt geacht. Hierover vindt overleg plaats met DJI. Indien verlof niet verantwoord wordt geacht, wordt de minister (in de praktijk DJI) gevraagd de verlofmachtiging in te trekken. Pas indien dit weer verantwoord wordt geacht, wordt opnieuw een verlofmachtiging aangevraagd. Een verlofmachtiging wordt na een zelfbevrijding pas weer afgegeven na een grondige analyse van de zelfbevrijding en de gevolgen voor het risicomanagement. Ook kan een gevolg van zelfbevrijding zijn dat de

---

<sup>8</sup> Artikelen 50 en 51 Pbw.

<sup>9</sup> Artikelen 23 en 24 Pbw.

<sup>10</sup> Artikel 1d van de Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing van gedetineerden.

<sup>11</sup> FASTNL is onderdeel van de Dienst Landelijke Recherche en spoort actief voortvluchtigen op. Het is een samenwerkingsverband met het Landelijk Parket FAST (Fugitive Active Search Team).

terbeschikkinggestelde wordt overgeplaatst naar een andere afdeling of instelling. Voor een terbeschikkinggestelde die in het kader van proefverlof of transmuraal verlof buiten de instelling verbleef, kan het gevolg zijn dat de terbeschikkinggestelde weer opgenomen wordt in de instelling.

In onderstaande tabel wordt schematisch inzichtelijk gemaakt wat de gevolgen zijn van ongeoorloofde afwezigheid tijdens verlof vanuit een terbeschikkingstelling.

|                                             | Verlof                                                                                                                                                                                                                                                          | Behandeling                                                                                                                                                                                                   | Overplaatsing                                                                                   |
|---------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Ongeoorloofde afwezigheid korter dan 24 uur | Intrekken verlof door hoofd van de instelling.<br>Verlof wordt pas weer verleend indien dit verantwoord wordt geacht. Hierover vindt overleg plaats met DJI. Indien verlof niet verantwoord wordt geacht, wordt DJI gevraagd de verlofmachtiging in te trekken. | Analyse van de zelfbevrijding.<br>Waar nodig aanscherping van de behandeling en het risico-management, bijvoorbeeld extra therapie, extra controles, wijziging medicatie of aanscherping contact met netwerk. | Indien nodig overplaatsing of plaatsing op een extreem vlucht- en beheers-gevaarlijke afdeling. |
| Ongeoorloofde afwezigheid langer dan 24 uur | Verlofmachtiging vervalt van rechtswege op grond van Verlofregeling tbs. Indien dit verantwoord wordt geacht, wordt opnieuw een verlofmachtiging aangevraagd.                                                                                                   |                                                                                                                                                                                                               |                                                                                                 |

Indien strafbare feiten worden gepleegd tijdens de ongeoorloofde afwezigheid tijdens verlof wordt hiervan aangifte gedaan, wat kan leiden tot strafrechtelijke vervolging voor deze feiten.

#### *Justitiële jeugdinrichting*

Van alle zelfbevrijdingen, ook die tijdens verlof, wordt melding gedaan bij DJI middels een melding bijzonder voorval (MBV). Daarnaast wordt de politie geïnformeerd. Indien een jeugdige tevens een strafbaar feit pleegt (bijvoorbeeld mishandeling, vernieling, gijzeling), wordt daarvan aangifte gedaan. In het geval van een schending van verlofvrijheden vraagt de Divisie Individuele Zaken (DIZ) van DJI meer informatie op bij de JJI om te bepalen welke gevolgen dit heeft voor de door DIZ verstrekte verlofmachtiging. Zo kan DIZ het verloftraject 'bevroren' voor bepaalde tijd. In het geval sprake is van een ernstig incident of nieuw strafbaar feit trekt DIZ, namens de minister van Justitie en Veiligheid, de verlofmachtiging in. Voornoemde MBV komt in het dossier van de jeugdige terecht en heeft dus ook invloed op (toekomstige) verlofmachtigingen en (in het geval van een PIJ-maatregel) op de verlengingszitting.

Zelfbevrijding door een jeugdige kwalificeert als een 'feit dat onverenigbaar is met de orde of de veiligheid in de inrichting dan wel met de ongestoorde tenuitvoerlegging van de vrijheidsbeneming', zodat het kan worden bestraft met een disciplinaire straf.<sup>12</sup> Die straf kan bestaan uit opsluiting in een strafcel dan wel een andere verblijfsruimte voor ten hoogste vier dagen voor jeugdigen tot zestien jaar en ten hoogste zeven dagen voor jeugdigen van zestien jaar en ouder; ontzegging van bezoek voor ten hoogste vier weken; uitsluiting van deelname aan een of meer bepaalde activiteiten voor ten hoogste vier dagen voor jeugdigen tot zestien jaar en ten hoogste zeven dagen voor jeugdigen van zestien jaar en ouder; weigering, intrekking of beperking van het eerstvolgende verlof of een geldboete tot een bedrag van ten hoogste het in de JJI geldende zakgeld over één week.<sup>13</sup>

Naast een disciplinaire straf wordt ook in meer pedagogische context gevolg gegeven aan een zelfbevrijding door samen met de jeugdige de zelfbevrijding te evalueren. De behandeling wordt

<sup>12</sup> Artikel 54, eerste lid, Bjj.

<sup>13</sup> Artikel 55 Bjj.

aangepast op de situatie, evenals het verlofplan. Er wordt onderzocht en gekeken wat er is gebeurd, hoe de situatie in de toekomst kan worden voorkomen en wat de JJI en de jeugdige anders kunnen doen. De concrete acties die uit deze analyse volgen voor de behandeling zijn maatwerk.

#### **4. Onttrekken aan elektronisch toezicht**

##### *4.1 Toepassing van elektronisch toezicht*

Van elektronisch toezicht – ook wel elektronische monitoring genoemd – kan gebruik worden gemaakt als controlemiddel op de naleving van een gebiedsverbod of gebiedsgebod, die als bijzondere voorwaarden kunnen worden verbonden aan verschillende (voorwaardelijke) modaliteiten, zoals de schorsing van de voorlopige hechtenis, de voorwaardelijke veroordeling, de maatregel van terbeschikkingstelling met voorwaarden, voorwaardelijke invrijheidstelling, het penitentiair programma en onbegeleid verlof als onderdeel van de tenuitvoerlegging van een gevangenisstraf of terbeschikkingstelling met verpleging van overheidswege. Elektronisch toezicht vindt thans plaats door middel van een zogenoemde enkelband. Mocht het elektronisch toezicht in de toekomst (ook) op andere wijze plaatsvinden, dan valt ook die vorm onder de reikwijdte van de voorgestelde strafbaarstelling.

Met de enkelband kan de naleving van een opgelegd locatieverbod of -gebod effectief worden gecontroleerd. De band genereert gegevens op grond waarvan kan worden vastgesteld of de betrokkene zich houdt aan de gemaakte afspraken. De enkelband geeft een signaal af bij overtreding van een locatieverbod of -gebod. Een enkelband maakt snel en gericht ingrijpen mogelijk. Ook gaat er een preventieve werking van uit: dragers overtreden minder vaak voorwaarden. De enkelband heeft echter niet tot doel en is er niet voor gemaakt om onttrekkingen of strafbare feiten af te wenden. Dit maakt dat vlucht- en recidivegevaarlijkheid redenen kunnen zijn om iemand niet onder voorwaarden in vrijheid te stellen.

Om enkelbanddragers goed te kunnen monitoren is het belangrijk dat de enkelbanden goed werken en dat de drager de band om zijn enkel houdt. Daarom wordt continu gewerkt aan verbeteringen van de band om verstoringen en sabotage tegen te gaan. Vanaf eind 2020 wordt gebruikgemaakt van een nieuwe, betere enkelband. Deze is steviger dan voorheen, waardoor deze moeilijker te saboteren is. Daarnaast wordt gebruikgemaakt van *dual-sim*. Dat betekent dat de enkelband verbinding kan maken met verschillende mobiele netwerken, waardoor deze minder kwetsbaar is voor verstoringen in het telefonienetwerk.

De reclassering adviseert wie een enkelband krijgt. Hieraan gaat een gedegen toets vooraf. De reclassering onderzoekt in de eerste plaats of (potentiële) slachtoffers of nabestaanden moeten worden beschermd. Met een locatieverbod kan bijvoorbeeld worden voorkomen dat een confrontatie plaatsvindt op de plek waar het delict is gepleegd of in de buurt van de woning van een slachtoffer. Een locatiegebod wordt als bijzondere voorwaarde gesteld als de reclassering inschat dat de verdachte of veroordeelde baat heeft bij structuur. Bij een risico op uitgaansgeweld kan een locatiegebod, waarbij iemand in de nacht thuis moet zijn, ook van waarde zijn. Vervolgens maakt de reclassering een inschatting of deze bijzondere voorwaarden gecontroleerd dienen te worden met behulp van elektronische monitoring. Hierbij wordt gekeken naar onder meer belangen als bescherming van het slachtoffer, de ernst van de strafbare feiten en persoonlijke kenmerken van de verdachte of veroordeelde, die samenhangen met de risico's op schending van de bijzondere voorwaarden.

Indien de reclassering positief adviseert over de toepassing van elektronische monitoring en dit wordt overgenomen door – afhankelijk van de desbetreffende modaliteit – de officier van justitie, de rechter dan wel de directeur van de penitentiare inrichting, zal de DV&O de apparatuur installeren op de verblijfplaats en de enkelband plaatsen bij de justitiabele. Bij de aansluiting is altijd een reclasseringsmedewerker aanwezig, tenzij de enkelband wordt aangesloten in de penitentiare inrichting. Tevens wordt aan de justitiabele de werking van de enkelband toegelicht

en uitgelegd hoe en wanneer deze moet worden opgeladen. Het is de verantwoordelijkheid van de enkelbanddrager dat de enkelband te allen tijde voldoende is opgeladen. Daarmee moet de betrokkene ook instemmen en daartoe ondertekent hij een overeenkomst, als onderdeel van de instemming met de opgelegde bijzondere voorwaarden.

De reclassering houdt toezicht op het naleven van het locatieverbod en -gebod. Als een enkelbanddrager in een gebied komt waar hij niet mag zijn of een gebied verlaat waar hij juist moet blijven, genereert de band automatisch een melding richting een meldkamer van de DV&O. Deze melding wordt beoordeeld en afhankelijk van de melding belt de DV&O de cliënt rechtstreeks of wordt de reclassering of de politie direct geïnformeerd. De reclassering is hiervoor 24 uur per dag bereikbaar. De reclassering onderneemt dan direct actie met als doel de overtreding zo snel mogelijk te herstellen, bijvoorbeeld door de cliënt te bellen en aan te geven dat hij of zij naar het geboden gebied moet gaan of het verboden gebied moet verlaten. Indien nodig kan de reclassering ook altijd opschalen naar de opdrachtgever, zoals het OM of de vestigingsdirecteur van een penitentiaire inrichting.

#### *4.2 Strafbaarstelling onttrekken aan elektronisch toezicht*

Met dit wetsvoorstel wordt het opzettelijk onttrekken aan elektronisch toezicht strafbaar gesteld. Het gaat daarbij om alle situaties waarin elektronisch toezicht wordt toegepast als middel om de naleving van een bijzondere voorwaarde te kunnen controleren. Onder onttrekken wordt verstaan het laten leeglopen van de enkelband dan wel het saboteren of doorknippen ervan, zodat het elektronisch toezicht onmogelijk wordt gemaakt. Het onttrekken moet steeds opzettelijk hebben plaatsgevonden, waarbij voorwaardelijk opzet voldoende is. Omstandigheden die bij het vaststellen van (voorwaardelijk) opzet kunnen worden betrokken zijn bijvoorbeeld dat een (per abuis) leeggelopen enkelband niet onverwijld wordt opgeladen nadat de reclassering hierover contact heeft opgenomen met de enkelbanddrager of als de reclassering niet in contact kan komen met de drager van een leeggelopen enkelband ondanks pogingen daartoe. Is de enkelband leeggelopen doordat de oplader niet werkt vanwege een technisch mankement, dan is geen sprake van een strafbaar feit. Dit kan anders zijn in het geval de enkelbanddrager onbereikbaar is en blijft, nadat de reclassering constateert dat de enkelband is leeggelopen en hierover contact zoekt met de enkelbanddrager of indien de enkelbanddrager geen opvolging geeft aan de instructies van de reclassering om het mankement te herstellen en de enkelband onverwijld weer opgeladen te krijgen.

Net als is opgemerkt ten aanzien van de strafbaarstelling van zelfbevrijding ondermijnt het onttrekken aan elektronisch toezicht het gezag van justitie en de beslissing waarbij het elektronisch toezicht is opgelegd. Het ondermijnt de geloofwaardigheid van het gerechtelijk apparaat, tast het vertrouwen van de samenleving in justitie aan en brengt in de samenleving gevoelens van onveiligheid en onrechtvaardigheid teweeg. Een onttrekking kan ook voor daadwerkelijk gevaar van personen zorgen en tot nieuwe slachtoffers leiden. Met de voorgestelde strafbaarstelling wordt het signaal afgegeven dat het onttrekken aan elektronisch toezicht niet wordt getolereerd en dat tegen dit laakbare gedrag hard wordt opgetreden.

Het doorknippen van de enkelband is reeds strafbaar als vernieling, op grond van artikel 350, eerste lid, Sr. Er kan dus op grond van die bepaling reeds strafrechtelijk worden opgetreden tegen deze gedraging. De strafbaarstelling van artikel 350, eerste lid, Sr, dient evenwel een ander beschermd belang dan de geloofwaardigheid en het gezag van justitie, te weten het ongestoorde gebruik van een goed door degene aan wie dat goed toebehoort. Om die reden is die strafbepaling niet voldoende om de hier bedoelde gedraging overtuigend strafrechtelijk aan te kunnen pakken. De ernst van het feit en de afkeurenswaardigheid ervan zijn namelijk veeleer gelegen in het feit dat daarmee uitdrukking wordt gegeven aan een ondermijnende houding ten opzichte van justitie.

#### *4.3 Aantallen onttrekking aan elektronisch toezicht*

In 2024 droegen 3.518 justitiabelen een enkelband. Daarvan hebben 67 individuele dragers (2%) zich onttrokken aan het elektronisch toezicht. Bij vernieling van de enkelband doet DV&O altijd

aangifte bij de politie. In 2022 werd 87 keer aangifte gedaan. De schade bedroeg € 21.445,70. In 2023 werd 63 keer aangifte gedaan. De schade bedroeg € 14.907,20.

#### *4.4 (Disciplinaire) Maatregelen bij een onttrekking aan elektronisch toezicht*

Als een persoon die onder elektronisch toezicht staat zich hieraan onttrekt, kunnen hieraan ook nu al verschillende consequenties worden verbonden. Daarop zal hieronder worden ingegaan. Dit wetsvoorstel regelt dat aanvullend hierop in het Wetboek van Strafrecht een strafbaarstelling van onttrekking aan elektronisch toezicht wordt geïntroduceerd.

Er is sprake van onttrekken aan elektronisch toezicht op het moment dat de enkelbanddrager de band (opzettelijk) laat leeglopen, de band dusdanig saboteert dat deze niet meer werkt of de band verwijdert ('doorknipt'). In al deze gevallen is het niet meer mogelijk om met de enkelband toezicht te houden op de naleving van het locatiegebod of -verbod. De enkelband genereert dan automatisch een melding naar de meldkamer. In een opvolgingsprotocol is vastgelegd hoe vervolgens dient te worden gehandeld. Zodra de reclassering een sabotagemelding ontvangt, probeert deze in contact te komen met de enkelbanddrager. Als dit niet lukt of als het contact vragen oproept, wordt de opdrachtgever – afhankelijk van de desbetreffende voorwaardelijke modaliteit kan dat bijvoorbeeld het openbaar ministerie of de directeur van een penitentiare inrichting zijn – benaderd om te bepalen welke vervolgacties gewenst zijn en wordt de politie in beginsel betrokken, zodat de politie de enkelbanddrager kan opsporen en vastzetten. Bij zaken die zijn aangemerkt als "hoog risico", bijvoorbeeld omdat sprake is van een slachtoffer dat moet worden beschermd of bij gevaar voor anderen, wordt direct de politie betrokken. Voortvluchtigen worden (inter)nationaal gesignaleerd en opgespoord. Daarbij kan een speciaal politieteam worden ingezet (FAST NL), dat zich onder verantwoordelijkheid van het openbaar ministerie richt op de opsporing van deze groep verdachten en veroordeelden.

In het geval van een leeggelopen enkelband kan de reclassering – afhankelijk van verwijtbaarheid en de mate waarin de betrokken enkelbanddrager bereid is mee te werken – eerst een berisping, mondelinge of officiële waarschuwing geven. Bij ernstiger verwijtbaarheid – denk aan het niet meewerken in geval van een leeggelopen enkelband, sabotage van de enkelband of het doorknippen ervan, volgt – afhankelijk van de desbetreffende modaliteit – direct een vordering tot tenuitvoerlegging (TUL) van de voorwaardelijke straf, een vordering tot opheffing van de schorsing van de voorlopige hechtenis, terugplaatsing in detentie in geval van (re-integratie)verlof dan wel herroeping van de voorwaardelijke invrijheidstelling. Daarnaast wordt altijd aangifte van vernieling gedaan bij de politie.

## **5. Relatie tot hoger recht**

### *Strafbaarstelling onttrekking aan vrijheidsbeneming*

Artikel 5 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) bepaalt dat eenieder recht heeft op vrijheid en veiligheid van zijn persoon en dat niemand zijn vrijheid mag worden ontnomen, behalve in de in het eerste lid genoemde gevallen en overeenkomstig een wettelijk voorgeschreven procedure. Artikel 5 EVRM bevat geen expliciet recht tot zelfbevrijding als de vrijheid is ontnomen.

Het recht op vrijheid en veiligheid, zoals geformuleerd in de eerste volzin van artikel 5, eerste lid, EVRM, bevat wel een positieve verplichting voor de Verdragsstaat om de vrijheid van personen in zijn rechtsmacht te beschermen. Die positieve verplichting houdt in dat de autoriteiten van de Verdragsstaat gepaste maatregelen moeten treffen om bescherming te bieden tegen onrechtmatige inmenging op het recht op vrijheid. Het recht op vrijheid en veiligheid strekt er dus toe personen te beschermen tegen willekeurige en onrechtmatige vrijheidsontneming door de autoriteiten. Er is geen rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) bekend die een recht op zelfbevrijding binnen het recht op vrijheid vaststelt. Ook is geen rechtspraak van het EHRM bekend op grond waarvan het strafbaar stellen van onttrekking aan

vrijheidsbeneming in strijd is met de positieve verplichtingen die Verdragsstaten onder artikel 5, eerste lid, EVRM hebben.

Daarnaast strekt artikel 5, eerste lid, EVRM er ook toe te voorkomen dat de autoriteiten willekeurig of onrechtmatig personen hun vrijheid kunnen ontnemen. Om dat te voorkomen stelt artikel 5, eerste lid, EVRM strikte voorwaarden aan vrijheidsontneming. Alleen in de in het eerste lid opgesomde gevallen, waaronder de rechtmatige detentie na veroordeling door een daartoe bevoegde rechter (het eerste lid onder a) en voorarrest (eerste lid onder c), en overeenkomstig een wettelijk voorgeschreven procedure, mag de vrijheid van een persoon worden beperkt. Ook artikel 15 Grondwet bepaalt dat een persoon slechts zijn vrijheid mag worden ontnomen in de gevallen dit bij of krachtens de wet is bepaald.

De veroordeelden die een gevangenisstraf uitzitten of op grond van een tbs-maatregel in een instelling verblijven, verdachten die voorlopig gehecht zijn en jeugdigen die verblijven in een JJI of een KVJJ op grond van een vrijheidsstraf of vrijheidsbenemende maatregel hebben gekregen, hebben deze straf opgelegd gekregen op de wijze waarop dit bij of krachtens de wet is bepaald en enkel na tussenkomst van een bevoegde rechter, behoudens voorarrest. Dit betekent dat de vrijheid gerechtvaardigd is ontnomen in lijn met artikel 5, eerste lid, EVRM en artikel 15 Grondwet. Er is geen jurisprudentie die bepaalt dat aan deze bepalingen het recht kan worden ontleend om te streven naar vrijheid door het inrichtings- of instellingsgebouw waarin de vrijheidsbeneming in lijn met artikel 5 EVRM en artikel 15 Grondwet plaatsvindt te ontvluchten. Dit betekent dan ook dat er op dit moment geen aanleiding is om te concluderen dat het strafbaar stellen van een dergelijke ontvluchting als zodanig in strijd is met deze bepalingen.

Hoewel er verschillende landen zijn waarin het ontsnappen uit de gevangenis strafbaar is, wordt het menselijk verlangen naar vrijheid ook wel eens als fundamenteel menselijk wezenskenmerk beschouwd en daarmee als reden om ontsnappen uit de gevangenis niet strafbaar te stellen. Tegen die achtergrond is het relevant dat artikel 3 van het EVRM bepaalt dat niemand mag worden onderworpen aan foltering of aan onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing. Hierop zijn geen uitzonderingen mogelijk, maar wel is de reikwijdte van artikel 3 van het EVRM beperkt. Uit vaste jurisprudentie volgt dat om binnen de reikwijdte te vallen van artikel 3 EVRM er sprake moet zijn van een vorm van (i) mishandeling of onmenselijke behandeling die een minimumdrempel van ernst overschrijdt<sup>14</sup> en (ii) verder gaat dan de noodzakelijke fysieke handelingen die wetshandshavers mogen uitvoeren om het gedrag van een persoon te controleren.<sup>15</sup> De jurisprudentie biedt geen aanleiding voor de conclusie dat deze strafbaarstelling binnen de reikwijdte valt van het in artikel 3 van het EVRM neergelegde verbod op onmenselijke behandeling. Artikel 3 van het EVRM staat dan ook niet aan het wetsvoorstel in de weg.

Tot slot bepaalt artikel 8, eerste lid, EVRM dat eenieder recht heeft op respect voor zijn privéleven. De reikwijdte van dit artikel is breed gedefinieerd en omvat onder andere de fysieke en psychologische integriteit van een persoon.<sup>16</sup> Verdragsstaten hebben op grond van artikel 8 een positieve verplichting om de effectieve eerbiediging van de fysieke en psychologische integriteit van burgers te garanderen.<sup>17</sup> Met het oog op de eerdere observatie dat het menselijk verlangen naar vrijheid is het verleden als een fundamenteel menselijk wezenskenmerk is beschouwd, is het niet ondenkbaar dat het beperken van het streven naar vrijheid een inmenging kan vormen op de psychologische integriteit en daarmee een inmenging op artikel 8 van het EVRM. Relevant is dat ook daarvoor op dit moment geen aanleiding voor is in de jurisprudentie van het EHRM.

---

<sup>14</sup> Zie o.a. Bouyid t. België [GC], 2015, §100 en 101.

<sup>15</sup> Bouyid t. België [GC], 2015, §100 en 101.

<sup>16</sup> Zie o.a. Denisov v. Ukraine [GC], 2018, § 95; S. and Marper v. the United Kingdom [GC], 2008, § 66; Toth and Crişan v. Romania\*, 2025, § 30

<sup>17</sup> Zie o.a. Miličević v. Montenegro, 2018, § 54; Nitecki v. Poland (dec.), 2002; Sentges v. the Netherlands (dec.), 2003; Odièvre v. France [GC], 2003, § 42; Glass v. the United Kingdom, 2004, §§ 74-83; Pentiucova and Others v. Moldova, 2005.

### *Beginsel van ne bis in idem*

De mogelijkheid van strafrechtelijke vervolging voor zelfbevrijding en onttrekking aan elektronisch toezicht, naast toepassing van de reeds bestaande disciplinaire maatregelen, kan de vraag oproepen of dit in strijd kan komen met het *ne bis in idem*-beginsel, op grond waarvan iemand niet tweemaal voor hetzelfde feit mag worden bestraft. Dit beginsel is onder meer vastgelegd in artikel 4 van het – niet door Nederland geratificeerde – Zevende Protocol van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en artikel 50 Handvest van de Grondrechten van de EU.

Wat betreft de werking van het Europeesrechtelijk *ne bis in idem*-beginsel is in de eerste plaats van belang of het gaat om cumulatie van *criminal charges*. Het *criminal charge*-begrip heeft autonome status: het EHRM (alsook het Hof van Justitie EU) beoordeelt in het concrete geval aan de hand van de criteria uit het arrest Engel tegen Nederland of sprake is van een *criminal charge*.<sup>18</sup> Als sprake is van een cumulatie van *criminal charges* is daarnaast van belang of het gaat om hetzelfde feit.

Om te beoordelen of sprake is van cumulatie van strafrechtelijke vervolging met andere (disciplinaire) maatregelen die in strijd moet worden geacht met het *ne bis in idem*-beginsel, is dus in de eerste plaats van belang na te gaan of de desbetreffende disciplinaire maatregelen kunnen worden beschouwd als een *criminal charge*. In algemene zin kan op grond van de rechtspraak van het EHRM worden geconcludeerd dat het penitentiaire disciplinaire recht niet wordt beschouwd als een *criminal charge*.<sup>19</sup> Ook in Nederland is het vaste rechtspraak dat disciplinaire maatregelen geen *criminal charge* opleveren in de zin van artikel 6 EVRM.<sup>20</sup> Het bestaan van disciplinaire of tuchtrechtelijke maatregelen sluit dus op zichzelf strafbaarstelling niet uit. Dit neemt evenwel niet weg dat bij cumulatie van strafrechtelijke vervolging (en veroordeling) en disciplinaire maatregelen ten aanzien van dezelfde gedraging – in dit geval zelfbevrijding of onttrekking aan elektronisch toezicht – de evenredigheid van de reactie in het oog moet worden gehouden.

## **6. Administratieve en financiële gevolgen**

Over de omvang van de effecten van dit wetsvoorstel op de strafrechtketen kan pas een uitspraak worden gedaan op basis van de uitkomsten van de consultatieronde. Naar huidige inzicht zullen deze effecten waarschijnlijk relatief beperkt zijn. De kosten die voortvloeien uit deze wetswijziging zullen worden gedekt binnen budgetten van het Ministerie van Justitie en Veiligheid.

### **Artikelsgewijs deel**

#### *Artikel I (artikel 55a Pbw)*

In dit artikel is de voorgestelde strafbaarstelling in de Pbw neergelegd. Strafbaar is de gedetineerde die zichzelf opzettelijk bevrijdt (artikel 55a, eerste lid, Pbw). De strafbaarstelling is in het algemeen deel van deze memorie van toelichting al grotendeels toegelicht.

Onder gedetineerde wordt in de Pbw verstaan een persoon ten aanzien van wie de tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf of vrijheidsbenemende maatregel in een inrichting plaatsvindt (artikel 1, onder e, Pbw). Zoals in het algemeen deel reeds toegelicht kunnen inrichtingen worden onderverdeeld in huizen van bewaring, gevangenissen en inrichtingen voor stelselmatige daders (artikel 9, eerste lid, Pbw).

Een persoon die deelneemt aan een penitentiaal programma (artikel 4 Pbw) verblijft niet langer in een inrichting en is daarom geen gedetineerde meer in de zin van de Pbw. Hij valt dus buiten de reikwijdte van de strafbaarstelling.

<sup>18</sup> EHRM 8 juni 1976 (Engel and Others v. The Netherlands), app. nr. 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72, 5370/72, par. 82 en 83.

<sup>19</sup> Zie bijvoorbeeld EHRM 8 november 2007 (Štitić v. Croatia), app. nr. 29660/03, par. 51.

<sup>20</sup> Zie onder meer HR 15 mei 2012, ECLI:NL:HR:2012:BW5166, r.o. 2.3.5 en Gerechtshof Arnhem 13 mei 2011, ECLI:NL:GHARN:2011:BQ4476.

Onder de strafbaarstelling valt iedere zelfbevrijding gedurende de periode waarin de betrokkene ten behoeve van de tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf of vrijheidsbenemende maatregel in een inrichting is geplaatst. Zelfbevrijding kan allereerst bestaan uit zelfbevrijding uit het inrichtingsgebouw. Het kan daarnaast ook plaatsvinden doordat de gedetineerde zich onttrekt aan het toezicht tijdens vervoer door de DV&O en doordat de gedetineerde zonder toestemming een andere plek verlaat waarnaar hij is overgebracht met toestemming van de directeur van de inrichting, zoals de rechtbank of het ziekenhuis. Ook zelfbevrijding van een gedetineerde tijdens verlof (onttrekking) valt – zoals reeds aan de orde kwam in het algemeen deel van deze memorie van toelichting – onder de strafbaarstelling.

Een gedetineerde kan zichzelf bevrijden tijdens verlof door te ontvluchten tijdens begeleid verlof, maar ook door te laat of niet terug te keren van onbegeleid verlof (ongeoorloofde afwezigheid). Tijdens re-integratieverlof voor extramurale arbeid, waarbij gedetineerden overdag buiten de inrichting werken of een opleiding volgen ten behoeve van werk en 's nachts in de inrichting verblijven, kan een gedetineerde zichzelf bevrijden door zich zonder toestemming niet (tijdig) op de werk- of opleidingsplek of in de inrichting te begeven.

De zelfbevrijding dient opzettelijk te hebben plaatsgevonden. Met name in het kader van zelfbevrijding tijdens onbegeleid verlof of verlof voor extramurale arbeid is dit delictsbestanddeel van onderscheidend belang. Het zou niet passen bij het *ultimum remedium*-karakter van het strafrecht om een gedetineerde in verband met een niet opzettelijke onttrekking aan verlof strafrechtelijk aansprakelijk te stellen. Indien een gedetineerde zich bijvoorbeeld na een onbegeleid verlof na het afgesproken tijdstip in de inrichting meldt, omdat verwarring bestond over het afgesproken tijdstip, valt deze gedraging buiten de reikwijdte van de voorgestelde strafbaarstelling. Dit betekent overigens niet dat geen andere (disciplinaire) reactie kan volgen op de desbetreffende gedraging.

Het voorgestelde strafmaximum bedraagt ten hoogste vier jaren of geldboete van de vierde categorie. Daarmee wordt aangesloten bij het strafmaximum dat is gesteld op hulp bij zelfbevrijding in artikel 191 Sr. Ten overvloede wordt opgemerkt dat de gevangenisstraf van vier jaren een maximumstraf is. Waar de omstandigheden daar aanleiding toe geven, kan een lagere straf worden geëist en opgelegd. De maximumstraf is voorbehouden aan de meest ernstige gevallen van zelfbevrijding.

Het tweede lid van het voorgestelde artikel 55a Pbw bevat een vervolgingsuitsluitingsgrond. Strafvervolging wegens het in het eerste lid bedoelde misdrijf (zelfbevrijding) is uitgesloten, indien de gedetineerde zich binnen achtenveertig uren na de zelfbevrijding tijdens verlof – dus 48 uur nadat hij zichzelf tijdens een begeleid verlof heeft onttrokken en 48 uur nadat hij zich na een onbegeleid verlof in de inrichting had moeten melden – en voordat deze als verdachte is aangehouden of verhoord, vrijwillig meldt bij de inrichting waaruit de gedetineerde zichzelf tijdens verlof heeft bevrijd. Voor deze zogenoemde inkeerbepaling is inspiratie ontleend aan artikel 184 van de Wegenverkeerswet, waarin is bepaald dat een persoon die is doorgereden na een ongeval niet strafbaar is indien hij zich binnen twaalf uren na het verkeersongeval en voordat hij als verdachte is aangehouden of verhoord, vrijwillig meldt.

De achtergrond van deze inkeerbepaling is hierboven in paragraaf 3.1 reeds toegelicht. Van vrijwillige zelfmelding is geen sprake indien de verdachte al voordat hij zich meldt, weet dat de politie hem zoekt.<sup>21</sup> In dat geval verliest de redengeving voor een uitzondering op de vervolgingsmogelijkheid in geval van zelfbevrijding tijdens verlof – gedetineerden als onderdeel van hun leerproces de mogelijkheid bieden uit eigen beweging hun fouten te herstellen – haar legitimatie.

Met het derde lid van het voorgestelde artikel 55a Pbw wordt de zelfbevrijding tijdens verlof door de gedetineerde die is geplaatst in een inrichting voor stelselmatige daders (ISD) uitgesloten van de strafbaarstelling van zelfbevrijding. Dit hangt samen met het doel van de ISD-maatregel – het

---

<sup>21</sup> Vgl. HR 24 september 2002, *NJ 2002/630*.

doorbreken van een patroon van vastzitten, vrijkomen en terugvallen – door middel van behandeling en heropvoeding. Het bevat daarmee een zorgcomponent. Het leren omgaan met vrijheden, bijvoorbeeld in de vorm van verlof, vormt daarbij een essentieel onderdeel. Harde straffen op het maken van fouten zal dit proces tegenwerken. Deze personen een langere gevangenisstraf laten uitzitten zal contraproductief werken gelet op het doel van de maatregel.

#### *Artikelen II en III (artikelen 49a Bvt en 59a Bjj)*

In deze artikelen zijn de voorgestelde strafbaarstelling van zelfbevrijding in de Bvt en de Bjj neergelegd. De artikelen 49a Bvt en 59a Bjj stellen strafbaar de verpleegde respectievelijk de jeugdige die zichzelf opzettelijk bevrijdt. De strafbaarstelling is in het algemeen deel van deze memorie van toelichting al grotendeels toegelicht.

Onder verpleegde wordt verstaan een persoon die is opgenomen in een instelling voor de verpleging van terbeschikkinggestelden (artikel 1, onder j, Bvt).

Onder jeugdige wordt verstaan een persoon ten aanzien van wie de tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf of vrijheidsbenemende maatregel plaatsvindt in een justitiële jeugdinrichting (artikel 1, onder b en g, Bjj). Het kan daarbij gaan om de tenuitvoerlegging van (vervangende) jeugddetentie, voorlopige hechtenis, vreemdelingenbewaring en gijzeling voor zover de leeftijd van achttien jaren nog niet is bereikt, plaatsing in een inrichting voor jeugdigen, alsmede de tenuitvoerlegging van een machtiging in een geval als bedoeld in artikel 6.2.2, tweede lid, van de Jeugdwet (artikel 1, onder p en q, Bjj).

Onder de strafbaarstelling valt iedere opzettelijke zelfbevrijding gedurende de periode waarin de betrokkene in een instelling respectievelijk inrichting is opgenomen ten behoeve van de tenuitvoerlegging van de desbetreffende vrijheidsstraf of maatregel, met uitzondering van de zelfbevrijding gedurende de periode dat de betrokkene met verlof is. Dat betekent dat het zowel gaat om zelfbevrijding uit het instellings- of inrichtinggebouw als om een zelfbevrijding doordat de terbeschikkinggestelde dan wel jeugdige zonder toestemming een andere plek verlaat waarnaar hij is overgebracht met toestemming van de directeur van de instelling respectievelijk inrichting, zoals de rechtbank of het ziekenhuis. Zelfbevrijding kan daarnaast ook plaatsvinden doordat de betrokkene zich onttrekt aan het toezicht tijdens vervoer door de DV&O.

Het voorgestelde strafmaximum bedraagt in de Bvt ten hoogste vier jaren of geldboete van de vierde categorie. Daarmee wordt aangesloten bij het strafmaximum dat is gesteld op hulp bij zelfbevrijding in artikel 191 Sr. In de Bjj bedraagt het voorgestelde strafmaximum ten hoogste zes maanden of geldboete van de eerste categorie.

Ten overvloede wordt opgemerkt dat de gevangenisstraf van vier jaren respectievelijk zes maanden een maximumstraf is. Waar de omstandigheden daar aanleiding toe geven, kan een lagere straf worden geëist en opgelegd. De maximumstraf is voorbehouden aan de meest ernstige gevallen van zelfbevrijding.

Met het tweede lid van de artikel 49a Bvt en 59a Bjj wordt de zelfbevrijding tijdens verlof van de strafbaarstelling uitgezonderd. De achtergrond hiervan is in paragraaf 3.2 van deze memorie van toelichting toegelicht. Dat een zelfbevrijding tijdens verlof niet strafrechtelijk kan worden gesanctioneerd, laat onverlet dat op andere manieren een gepaste reactie kan worden gegeven op de zelfbevrijding. Een zelfbevrijding heeft verschillende (vergaande) consequenties, waarop in paragraaf 3.3 van deze memorie van toelichting is ingegaan.

#### *Artikelen IV, onderdelen A en B, V en VI*

Met deze artikelen wordt in het Wetboek van Strafrecht voor wat betreft de maatregel van terbeschikkingstelling met voorwaarden (artikel 38, eerste lid) en de maatregel strekkende tot beperking van de vrijheid (artikel 38v, derde lid), in de Gratiwet met betrekking tot gratie onder voorwaarden (artikel 13, eerste lid) en in het Wetboek van Strafvordering voor wat betreft de

schorsing van de voorlopige hechtenis (artikel 80, derde lid) en de voorwaardelijke beëindiging van de verpleging van overheidswege bij de maatregel van terbeschikkingstelling (artikel 6:6:10, tweede lid) buiten twijfel gesteld dat aan de bijzondere voorwaarden elektronisch toezicht kan worden verbonden. Hiermee is geen wijziging beoogd in de staande praktijk.

Het opnemen van een expliciete grondslag in de wet voor het toepassen van elektronisch toezicht is nodig in verband met de introductie in het Wetboek van Strafrecht van de strafbaarstelling van onttrekking aan elektronisch toezicht.

#### *Artikel IV, onderdeel C (artikel 191a Sr)*

Met Artikel IV, onderdeel C, wordt de strafbaarstelling van het opzettelijk onttrekken aan elektronisch toezicht aan het Wetboek van Strafrecht toegevoegd (artikel 191a Sr). De strafbaarstelling omvat alle situaties waarin elektronisch toezicht wordt toegepast als middel om de naleving van een bijzondere voorwaarde te kunnen controleren. Zie voor een toelichting daarop paragraaf 4.1 van deze memorie van toelichting.

Onder onttrekken worden alle manieren verstaan waarop het elektronisch toezicht onmogelijk kan worden gemaakt. Het kan gaan om het laten leeglopen van de enkelband of het saboteren of doorknippen ervan. Het onttrekken moet steeds opzettelijk hebben plaatsgevonden. Dat betekent dat wanneer de enkelband niet opzettelijk is leeggelopen, bijvoorbeeld doordat de betrokkene (aantoonbaar) vergeten is de band op te laden of doordat de oplader niet werkt vanwege een technisch mankement, geen sprake is van het hier bedoelde strafbare feit.

De strafbaarstelling is ook van toepassing in de situatie dat een gedetineerde, jeugdige of terbeschikkinggestelde tijdens (onbegeleid) verlof aan elektronisch toezicht is onderworpen om de naleving van de aan het verlof verbonden voorwaarde(n) te controleren. Indien de betrokkene in dat geval zich aan het elektronisch toezicht onttrekt is hij strafbaar. Daarbij kan tegelijkertijd sprake zijn van zelfbevrijding tijdens verlof, maar dit hoeft niet altijd het geval te zijn. Als de betrokkene zich verder niet onttrekt aan het gezag van de directeur van de inrichting of instelling en zich op het afgesproken tijdstip aan het einde van de verlofperiode weer meldt in de inrichting of instelling is mogelijk geen sprake van zelfbevrijding tijdens verlof.

Als een gedetineerde zich tegelijk schuldig maakt aan onttrekking aan elektronisch toezicht en zelfbevrijding tijdens verlof, kan hij voor beide delicten (artikel 191 Sr en artikel 55a Pbw) worden vervolgd, tenzij hij zich binnen 48 uur meldt in de inrichting, waardoor de inkeerbepaling van toepassing is en hij niet kan worden vervolgd voor de zelfbevrijding (artikel 55, tweede lid, Pbw). In het geval een jeugdige of terbeschikkinggestelde zich tegelijk schuldig maakt aan onttrekking aan elektronisch toezicht en zelfbevrijding tijdens verlof, kan hij alleen worden vervolgd op grond van artikel 191a Sr. De zelfbevrijding tijdens verlof is niet strafbaar (artikel 49a, tweede lid, Bvt en 59a, tweede lid, Bjj), om de hierboven uiteengezette redenen. Dat het opzettelijk onttrekken aan elektronisch toezicht tijdens dat verlof wel strafbaar is, houdt verband met het feit dat dit verder gaat dan het maken van een fout tijdens het leren omgaan met vrijheden; het opzettelijk onttrekken vergt een bewuste handeling. Bovendien was het saboteren of doorknippen van de enkelband reeds strafbaar, maar dan wegens vernieling (artikel 350, eerste lid, Sr).

Personen die zich opzettelijk onttrekken aan elektronisch toezicht worden gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of geldboete van de derde categorie.

Zoals in paragraaf 4.1 van deze memorie van toelichting aan de orde kwam, is het doorknippen van de enkelband reeds strafbaar als vernieling, op grond van artikel 350, eerste lid, Sr. Die bepaling dient evenwel een ander beschermd belang dan de geloofwaardigheid en het gezag van justitie, te weten het ongestoorde gebruik van een goed door degene aan wie dat goed toebehoort. De introductie van de nieuwe strafbaarstelling van artikel 191a Sr doet niet af aan het opportuniteitsbeginsel; wanneer de officier van justitie hiertoe aanleiding ziet kunnen beide delicten ten laste worden gelegd.

*Artikel VII (artikel 196b Wetboek van Strafrecht BES)*

Artikel VII voorziet in eenzelfde strafbaarstelling als die voorzien in Artikel IV voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (artikel 196b Wetboek van Strafrecht BES). Voor een toelichting op de strafbaarstelling wordt verwezen naar de toelichting hierboven.

*Artikel VIII (inwerkingtredingsbepaling)*

Dit artikel bevat een gebruikelijke inwerkingtredingsbepaling.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,