

Ministerie van Justitie en Veiligheid
T.a.v. Mijnheer de minister van Oosten
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten (NJCM)
Postbus 778
2300 AT Leiden

Leiden, 14 november 2025

Betreft: consultatiereactie NJCM Wetsvoorstel strafbaarstelling zelfbevrijding en onttrekking aan elektronisch toezicht

Geachte lezer,

Het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten (NJCM) stelt zich op het standpunt dat het niet nodig is om nieuwe strafbepalingen in te voeren voor zelfbevrijding en onttrekking aan elektronisch toezicht. De doelstelling van het wetsvoorstel is voornamelijk symbolisch, de problematiek heeft een beperkte omvang en er bestaan al ruime mogelijkheden om op te treden tegen zelfbevrijding en onttrekking aan elektronisch toezicht. Het NJCM adviseert u daarom om dit wetsvoorstel niet verder door te zetten.

In deze brief licht het NJCM dit standpunt toe aan de hand van de doelstelling van de strafbaarstelling (hoofdstuk 2) en de bestaande consequenties van zelfbevrijding (hoofdstuk 3) of onttrekking aan elektronisch toezicht (hoofdstuk 4). Tot slot volgt een conclusie (hoofdstuk 5).

1. Doel strafbaarstelling vooral symbolisch

De menselijke drang naar vrijheid is in Nederland – net als in België en Duitsland – één van de redenen om af te zien van strafbaarstelling.¹ Het idee van de drang naar vrijheid heeft vandaag de dag echter minder aanhang. Zo kent Frankrijk inmiddels een zelfstandige strafbaarstelling.² Ook in Nederland verzet de drang naar vrijheid zich niet meer per definitie een strafbaarstelling.³ Dat betekent niet dat de zelfstandige strafbaarstelling nodig en daarmee gerechtvaardigd is. In het kader van de ultimium remedium-gedachte gaan wij hierna in op de doelstellingen van het conceptwetsvoorstel.

1.1 Symbolische waarde

Uit de concept-memorie van toelichting volgt dat de strafbaarstelling vooral symbolische waarde heeft. Zo schrijft de wetgever dat het ongewenste gedrag het gezag van justitie en van rechterlijke uitspraken ondermijnt en gevoelens van onveiligheid in de samenleving teweegbrengt, wat een strafbaarstelling zou rechtvaardigen.⁴ Wij betwijfelen of dit inderdaad een rechtvaardiging vormt voor een

¹ S. Meijer e.a. (m.m.v. S.G.M.J. Bollen & M.C. Hemelrijk), *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*, bijlage bij *Kamerstukken II 2019/20*, 29279, 546, p. 75 en 104.

² Artikel 434-27 Code Pénal.

³ Meijer e.a. 2019, p. 202-203.

⁴ Zie p. 1-2 van de MvT bij het concept Wetsvoorstel strafbaarstelling zelfbevrijding en onttrekking aan elektronisch toezicht, raadpleegbaar via: <https://www.internetconsultatie.nl/zelfbevrijding/document/14604> (laatst geraadpleegd 22 oktober 2025).

strafbaarstelling. Vooral nu onduidelijk blijft in hoeverre (terecht) gevoelens van onveiligheid bestaan in de samenleving.

1.2 Vergelijking strafbaarstelling hulp bij zelfbevrijding

De wetgever merkt op dat het onrechtvaardig en niet uit te leggen is dat het bevrijden van een ander wél strafbaar is onder artikel 191 Sr, terwijl degene die zichzelf bevrijdt niet strafrechtelijk kan worden vervolgd.⁵ Het NJCM meent dat dit een verkeerde vergelijking is. Een helper bij een zelfbevrijding kan zonder strafbepaling op geen enkele manier worden aangepakt, terwijl de ontsnapper op dit moment wel al negatieve consequenties ervaart van een (poging tot) zelfbevrijding (zie hoofdstuk 3) of onttrekking aan elektronisch toezicht (zie hoofdstuk 4). Verder gaat de wetgever er ten onrechte aan voorbij dat de gedetineerde die een ander uitlokt om te helpen bij een ontsnapping net als de helper strafbaar is onder artikel 191 Sr.⁶ De vergelijking met de strafbepaling voor hulp bij een zelfbevrijding is wat ons betreft dan ook geen goede reden voor strafbaarstelling.

1.3 Nieuwe slachtoffers voorkomen

Als laatste stelt de wetgever dat een strafbaarstelling nodig is vanwege gevaar voor nieuwe slachtoffers.⁷ Cijfers laten echter zien dat zelfbevrijding uit inrichtingen en instellingen, al dan niet tijdens verlof, (zeer) zelden voorkomt.⁸ Ook onttrekking aan de enkelband komt nauwelijks voor.⁹ Ondanks de lage aantallen, meent de wetgever dat elk geval er één teveel is.¹⁰ De wetgever neemt echter niet mee wat het daadwerkelijke gevaar is geweest van de beperkte hoeveelheid zelfbevrijdingen en onttrekkingen. Uit niets blijkt dat het onwenselijke gedrag tot nieuwe slachtoffers heeft geleid. Vooral in het kader van verlof en onttrekking aan elektronisch toezicht kan sterk worden betwijfeld of er daadwerkelijk gevaar ontstaat, omdat de reclassering voorafgaand aan die vrijheden toetst of (potentiële) slachtoffers of nabestaanden moeten worden beschermd.¹¹

Vanwege de focus op de symbolische waarde van de strafbaarstelling, de verkeerde vergelijking met de strafbaarstelling van hulp bij zelfbevrijding en de beperkte problematiek betwijfelen wij of de strafbaarstelling nodig is. Daarnaast kan het onwenselijke gedrag op dit moment al op alternatieve wijze worden aangepakt. Aan dat laatste argument besteden wij in de volgende hoofdstukken aandacht.

2. Alternatieven voor strafbaarstelling zelfbevrijding zijn voldoende

De wetgever stelt voor om zelfbevrijding uit een penitentiaire inrichting (inclusief inrichting voor stelselmatige daders), TBS-kliniek of justitiële jeugdinrichting strafbaar te stellen. Zelfbevrijding tijdens verlof valt voor specifiek de penitentiaire inrichting (exclusief inrichting voor stelselmatige daders) ook onder de strafbaarstelling, zolang de gedetineerde niet binnen 48 uur vrijwillig terugkeert.¹² Volgens de wetgever geeft de voorgestelde strafbaarstelling het signaal af dat zelfbevrijding als ernstig wordt gezien en dat deze gedraging niet straffeloos kan blijven.¹³ Wij betogen dat een (poging tot) zelfbevrijding op dit moment al voldoende bestraft en bestreden kan worden. Daarom zien wij niet de toegevoegde waarde van een zelfstandige strafbaarstelling.

⁵ Idem, p. 1.

⁶ Meijer e.a. 2019, p. 32.

⁷ Zie p. 1-2 van de concept-memorie van toelichting.

⁸ Idem p. 7-8.

⁹ Idem p. 12.

¹⁰ Idem p. 1.

¹¹ Idem p. 11.

¹² Zie het conceptwetsvoorstel.

¹³ Zie p. 3 van de concept-memorie van toelichting.

2.1 Penitentiaire inrichting

Zelfbevrijding uit een penitentiaire inrichting heeft ook zonder zelfstandige strafbaarstelling ingrijpende gevolgen. Allereerst kan strafrechtelijke vervolging plaatsvinden vanwege strafbare feiten die de gedetineerde gedurende de zelfbevrijding pleegt. Het gaat dan om bijvoorbeeld het mishandelen van een bewaker¹⁴ of het vernielen van een celdeur.¹⁵ Het is moeilijk voor te stellen dat een gedetineerde ontsnapt uit een penitentiaire inrichting zonder daarbij op een of andere manier een strafbaar feit te plegen. Verder kan een gedetineerde die een ander uitlokt om te helpen bij een ontsnapping al vervolgd worden onder artikel 191 Sr.¹⁶

Verder kan de directeur van een penitentiaire inrichting bij een zelfbevrijding disciplinaire straffen opleggen, zoals opsluiting in een strafcel of het beperken van verlof.¹⁷ Daarnaast kan de directeur ordemaatregelen treffen. Denk aan uitsluiting van deelname aan activiteiten of het in afzondering plaatsen van de gedetineerde.¹⁸ Bij een (poging tot) zelfbevrijding volgt bovendien direct degradatie naar het basisprogramma voor minimaal zes weken vanuit het plusprogramma, mocht de gedetineerde daarin zitten.¹⁹ Ook kan een gedetineerde na de zelfbevrijding worden overgeplaatst naar een strenger beveiligde inrichting/afdeling of een strenger regime.²⁰ Verder kan zelfbevrijding negatieve gevolgen hebben voor de mogelijkheden van re-integratieverlof²¹ en kan dit leiden tot beëindiging van deelname aan een penitentiair programma.²² Als laatste wijzen wij op de negatieve gevolgen die zelfbevrijding kan hebben voor de voorwaardelijke invrijheidstelling.²³ Niet is uitgesloten dat voorgaande maatregelen naast elkaar worden opgelegd.²⁴ Bij zelfbevrijding kan dus een stevige reactie plaatsvinden.

Voor specifiek de zelfbevrijding tijdens verlof uit een penitentiaire inrichting is het opmerkelijk dat de wetgever dat wél strafbaar wil stellen, maar dat níét wil doen voor zelfbevrijding tijdens verlof uit de inrichting voor stelselmatige daders, TBS-kliniek of justitiële jeugdinstelling. De gevangenisstraf heeft weliswaar een punitief karakter, maar ook binnen de penitentiaire inrichting wordt nadrukkelijk gewerkt aan een *"veilige en verantwoorde terugkeer in de samenleving na afloop van de gevangenisstraf, zodat recidive wordt beperkt en de samenleving wordt beschermd"*.²⁵ Verlof levert een concrete bijdrage aan de re-integratie en volgens de wetgever is het maken van fouten *"onlosmakelijk verbonden met het leren van nieuwe vaardigheden"*. Daaruit trekt de wetgever in het licht van het ultimatum remedium-beginsel de conclusie dat het terecht is om gedetineerden die binnen 48 uur terugkeren bij de penitentiaire inrichting niet onder de strafbaarstelling te vatten. Met een soortgelijke redenering sluit de wetgever strafbaarstelling bij verlof uit de inrichting voor stelselmatige daders, TBS-kliniek of justitiële jeugdinstelling volledig uit. Daar zouden behandeling en resocialisatie vooropstaan en kan strafrechtelijke sanctionering bij zelfbevrijding tijdens verlof zelfs contraproductief zijn.²⁶ Het is onduidelijk waarom de wetgever er niet voor heeft gekozen om net als bij de andere regimes volledig af te zien van een strafbaarstelling van zelfbevrijding tijdens verlof. Bovendien is onduidelijk waarom de wetgever stelt dat de vergaande consequenties voor zelfbevrijding tijdens verlof uit de inrichting voor stelselmatige daders, TBS-kliniek of justitiële jeugdinstelling wél *"een gepaste reactie op zelfbevrijding"*

¹⁴ Artikel 300 Sr.

¹⁵ Artikel 350 Sr.

¹⁶ Meijer e.a. 2019, p. 32.

¹⁷ Artikel 50 lid 1 jo. 51 lid 1 en 3 van de Penitentiaire beginselenwet.

¹⁸ Artikel 23 en 25 van de Penitentiaire beginselenwet.

¹⁹ Artikel 1d lid 1, 5 en 6 van de Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing van gedetineerden.

²⁰ Artikel 13 jo. 15 jo. 19 van de Penitentiaire beginselenwet jo. de Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing van gedetineerden.

²¹ Artikel 26 van de Penitentiaire beginselenwet jo. de Regeling tijdelijk verlaten van de inrichting.

²² Artikel 4 jo. 15 van de Penitentiaire beginselenwet.

²³ Zie p. 9 van de concept-memorie van toelichting.

²⁴ Zie bijv. Rb. Amsterdam 12 juli 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:5010, r.o. 4.5.

²⁵ Zie p. 3 van de concept-memorie van toelichting

²⁶ Idem, p. 4-6.

zonder strafrechtelijke sanctionering" vormt,²⁷ maar dat niet geldt voor zelfbevrijding uit de penitentiaire inrichting. Daarvoor bestaan namelijk vergelijkbare consequenties.

2.2 TBS-kliniek en justitiële jeugdinrichting

Naast het strafbaar stellen van zelfbevrijding uit een penitentiaire inrichting, is de wetgever voornemens om zelfbevrijding uit een TBS-kliniek of justitiële jeugdinrichting strafbaar te stellen. Gezien de bestaande reactiemogelijkheden op een zelfbevrijding, betwijfelt het NJCM of dat nodig is. Bovendien staan maatwerk en resocialisatie centraal in de TBS-kliniek en justitiële jeugdinrichting. De strafbaarstelling zou daar afbreuk aan kunnen doen.

Voor de TBS-context geldt, zoals de wetgever zelf ook aangeeft, dat een zelfbevrijding altijd consequenties heeft. De precieze gevolgen zijn afhankelijk van maatwerk. Zelfbevrijding kan invloed hebben op het verdere verloop van de behandeling, het toekennen van verlof en de mogelijke vordering tot verlenging van de maatregel. Daarnaast kan een gevolg van zelfbevrijding zijn dat de terbeschikkinggestelde wordt overgeplaatst naar een andere afdeling of instelling.²⁸ Bovendien kan vervolging voor het plegen van strafbare feiten tijdens de zelfbevrijding plaatsvinden.

Ook voor de strafbaarstelling van zelfbevrijding uit een justitiële jeugdinrichting bestaan alternatieven. Het gaat wederom om bijv. strafvervolging voor het plegen van een strafbaar feit tijdens de zelfbevrijding, aanpassingen aan (toekomstige) verlofmachtigingen en disciplinaire straffen.²⁹ Ook kan de behandeling van de jeugdige worden aangepast. Maatwerk staat wederom centraal.³⁰

2.3 Tussenconclusie

De toegevoegde waarde van een zelfstandige strafbaarstelling van zelfbevrijding uit de penitentiaire inrichting is dus discutabel. Er bestaat al een grote hoeveelheid alternatieve maatregelen om het gedrag aan te pakken. De strafbaarstelling van zelfbevrijding tijdens verlof kan zelfs contraproductief werken. Dezelfde argumenten gelden voor zelfbevrijding uit de TBS-kliniek of justitiële jeugdinrichting. Op dit moment stelt het NJCM zich daarom op het standpunt dat strafbaarstelling overbodig is en achterwege moet worden gelaten. De toegevoegde waarde van een zelfstandige strafbaarstelling is onvoldoende onderbouwd.

3. Alternatieven voor onttrekken aan elektronisch toezicht zijn voldoende

Naast het voornemen om zelfbevrijding strafbaar te stellen, is de wetgever voornemens om dat te doen voor het onttrekken aan elektronisch toezicht.³¹ Alhoewel er nu geen specifieke wet is die onttrekken aan elektronisch toezicht strafbaar stelt, is het niet zo dat dit geen enkele consequentie heeft.

3.1 Elektronisch toezicht in de praktijk

Elektronisch toezicht kan worden opgelegd ter controle van de naleving van bijzondere voorwaarden, zoals een locatieverbod of -gebod. De bijzondere voorwaarden zijn gekoppeld aan verschillende (voorwaardelijke) modaliteiten. Denk aan de voorwaardelijke veroordeling, de voorwaardelijke invrijheidstelling, de schorsing van voorlopige hechtenis, TBS met voorwaarden, TBS met dwangverpleging, het penitentiair programma of onbegeleid verlof als onderdeel van de

²⁷ Idem, p. 17.

²⁸ Idem, p. 9-10.

²⁹ Artikel 54 lid 1 jo. 55 lid 1 en 3 van de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen.

³⁰ Zie p. 11 van de concept-memorie van toelichting.

³¹ Zie het conceptwetsvoorstel.

tenuitvoerlegging van een gevangenisstraf. Bij het onttrekken aan elektronisch toezicht gaat het volgens de wetgever om situaties waarin de persoon de enkelband, waarmee het elektronisch toezicht plaatsvindt, saboteert. Voorbeelden van sabotage zijn het doorknippen en niet meer opladen van de enkelband.³²

3.2 Consequenties onttrekking aan elektronisch toezicht

In het geval van onttrekking aan elektronisch toezicht ontvangt de reclassering een melding waarna zij direct contact legt met de enkelbanddrager. Als dit niet lukt of vragen oproept, neemt de reclassering contact op met de opdrachtgever (zoals het openbaar ministerie of de directeur van de penitentiaire inrichting) om de vervolgactie(s) te bespreken. De politie wordt hier in de meeste gevallen ook bij betrokken om de persoon op te sporen en vast te zetten. Bij 'hoog risico' zaken wordt de politie direct betrokken. Bij een leeggelopen enkelband kan de reclassering in beginsel volstaan met een berisping of waarschuwing. Onttrekking met een meer ernstige vorm van verwijtbaarheid (bijv. bij sabotage van de enkelband of het niet meewerken met reclassering na het leeglopen van de enkelband) kan – afhankelijk van de betreffende modaliteit – leiden tot een vordering tenuitvoerlegging 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. Dat zijn vergaande consequenties voor de enkelbanddrager.³³

Bovendien wordt in alle gevallen aangifte gedaan bij de politie van vernieling en kan dus strafvervolgging plaatsvinden op grond van artikel 350 Sr. In de concept-memorie van toelichting schrijft de wetgever dat deze bestaande strafbepaling een ander beschermd belang dient, namelijk de bescherming van eigendom in plaats van het beschermen van het gezag en de geloofwaardigheid van justitie. Volgens de wetgever zou artikel 350 Sr daarom niet volstaan.³⁴ Deze redenering overtuigt niet. In de kern gaat het niet om de vraag welk abstract rechtsgoed wordt beschermd, maar of er daadwerkelijk behoefte bestaat aan een aparte strafbepaling. De wetgever gaat er ook aan voorbij dat een strafrechter bij het bepalen van de straf voor een vernieling altijd rekening kan houden met omstandigheden zoals het feit dat het gaat om vernieling met als doel onttrekking aan elektronisch toezicht.

Verder merkt de wetgever op dat de nieuwe strafbepaling niet afdoet aan het opportuniteitsbeginsel, waardoor in beginsel zowel vernieling (artikel 350 Sr) als onttrekking aan elektronisch toezicht ten laste kan worden gelegd.³⁵ Dat creëert een dubbele strafrechtelijke grondslag voor in essentie hetzelfde gedrag. Het is onduidelijk en onvoldoende toegelicht waarom een dergelijke cumulatie nodig is.

3.3 Tussenconclusie

Het NJCM stelt zich op het standpunt dat het bestaande strafrecht in combinatie met de overige vergaande consequenties voor de enkelbanddrager reeds voldoende mogelijkheden biedt om in te grijpen bij onttrekking aan elektronisch toezicht. Een extra strafbaarstelling leidt niet alleen tot de mogelijkheid voor dubbele strafrechtelijke bestraffing voor zowel vernieling als onttrekking aan elektronisch toezicht, maar druist ook in tegen het resocialiserende karakter van elektronisch toezicht.³⁶ Dat toezicht is juist bedoeld om een gecontroleerde terugkeer in de samenleving te bevorderen. Mede in het licht van de cijfers waaruit blijkt dat onttrekking aan elektronisch toezicht een beperkt probleem is, menen wij dat het niet nodig is om onttrekking aan elektronisch toezicht strafbaar te stellen.

³² Zie p. 11 en 13 van de concept-memorie van toelichting.

³³ Idem, p. 13.

³⁴ Idem p. 12-13.

³⁵ Idem, p. 12 en 18.

³⁶ Meijer e.a. 2019, p. 217.

4. Conclusie

Concluderend ziet het NJCM geen reden voor de invoering van nieuwe strafbepalingen voor zelfbevrijding en onttrekking aan elektronisch toezicht. De doelstelling van de wetgever achter het conceptwetsvoorstel is voornamelijk symbolisch, de problematiek heeft een beperkte omvang en er bestaan al ruime mogelijkheden om op te treden tegen zelfbevrijding en onttrekking aan elektronisch toezicht. Daar komt bij dat de voorgestelde strafbepalingen afbreuk kunnen doen aan het doel van resocialisatie en gecontroleerde terugkeer in de samenleving, met name in het kader van verlof, TBS, jeugddetentie en elektronisch toezicht. Door fouten of tekortkomingen in dat traject te criminaliseren, verandert een herstellend instrument in een repressieve maatregel, wat contraproductief kan uitwerken. De wetgever heeft onvoldoende onderbouwd waarom een zelfstandige strafbaarstelling een noodzakelijke aanvulling is. Daarom raadt het NJCM invoering van het conceptwetsvoorstel af.

Hoogachtend, Kavita Hira, voorzitter NJCM, en

Naïma Mohamud
Julia Lankhorst
Tim Hop
Auteurs van de brief