

Vergaderjaar 2004–2005

25 203

Nederlanders in buitenlandse gevangenissen en buitenlanders in Nederlandse gevangenissen

Nr. 17

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 april 2005

Bij diverse gelegenheden heeft de LPF, bij monde van het lid van uw Kamer Nawijn, het afgelopen jaar aan mijn ambtgenote voor Vreemdelingenzaken en Integratie¹, aan mijn ambtgenoot van Buitenlandse Zaken² en aan mijzelf³ aangegeven alle criminele buitenlanders uit Nederland te willen verwijderen om zo gevangenisruimte vrij te maken voor de eigen burgers. Daarbij stelde de LPF de vraag of, in navolging van het bilaterale verdrag dat onlangs met Thailand is gesloten inzake de tenuitvoerlegging van straffen, ook met andere landen, zoals Algerije, Marokko, Turkije en Suriname, een dergelijk verdrag kan worden gesloten. Voornoemde ambtgenoten hebben de vraag van de LPF vervolgens aan mij voorgelegd.

Tijdens de Algemene Beschouwingen van oktober jl. gaf ik aan dat er reeds geruime tijd op het gebied van overname/overdracht van strafvonnissen regelgeving bestaat en dat mede naar aanleiding van de vraag van de LPF wordt onderzocht hoe die regelgeving beter benut kan worden. Ik merkte op dat daarbij altijd zal gelden dat de aangezochte Staat met een overdracht moet instemmen en in veel gevallen ook betrokkene zelf. Ik gaf aan u nader te zullen informeren. Bij deze kom ik deze toezegging, mede namens voornoemde ambtgenoten, na.

De hierna gegeven uiteenzetting ziet op de overdracht van de executie van Nederlandse strafvonnissen aan andere Staten, de zg. «uitgaande verzoeken». Na een schets van de regelgeving, beschrijf ik de uitvoering in de praktijk en geef ik u enkele cijfers. Vervolgens kom ik tot een conclusie.

Bestaande regelgeving

Nederland kan zowel de executie van een vonnis waarbij een straf of maatregel is opgelegd aan een andere Staat overdragen, als van een andere Staat overnemen. Reeds geruime tijd bestaat er regelgeving op dit gebied. Doel van deze regelgeving is – kort gezegd – de goede rechtsbedeling en de reclassering van betrokkenen te bevorderen.

¹ Tijdens – onder meer – een Algemeen Overleg in februari, 27 april, 19 mei en 27 mei jl.

² Tijdens de behandeling in de Tweede Kamer van de EU-Associatie Akkoorden met Algerije en Libanon op 20 april jl.

³ Tijdens de Algemene Beschouwingen in oktober jl.

1. WOTS

Naar Nederlands recht is de *overdracht* van de tenuitvoerlegging van een in Nederland gewezen strafvonnis aan een andere Staat mogelijk op basis van de Wet overdracht tenuitvoerlegging strafvonnissen (wet van 10 september 1986; WOTS). Volgens art. 51 WOTS geeft het openbaar ministerie (OM) dat met de tenuitvoerlegging van een rechterlijke beslissing is belast, een met redenen omkleed advies aan de Minister van Justitie tot overdracht van de tenuitvoerlegging aan een andere Staat, als het in het belang van een goede rechtsbedeling gewenst acht dat die andere Staat een door een Nederlandse rechter opgelegde straf of maatregel (verder) ten uitvoer legt. De Minister van Justitie beslist zo spoedig mogelijk omtrent het daaraan te geven gevolg. Deze beslissing zal over het algemeen inhouden dat het verzoek wordt voorgelegd aan de betreffende Staat. Die andere Staat zal vervolgens op het verzoek een beslissing nemen en al dan niet met overname van het Nederlandse vonnis instemmen.

Voor overdracht van een Nederlands strafvonnis aan een andere Staat is naar Nederlands recht geen verdragsbasis vereist. Echter, indien het verzoek op een verdrag kan worden gegrond, zullen de bepalingen van dit verdrag in acht worden genomen. Overdracht aan Staten waarmee Nederland geen verdragsrelatie heeft, kan alleen plaatsvinden voor zover die Staten op basis van hun nationale wetgeving de bevoegdheid hebben buitenlandse strafvonnissen ten uitvoer te leggen.

De regelingen over onder meer voorwaardelijke invrijheidstelling en strafonderbreking van de aangezochte Staat zijn op de verdere executie van het betreffende strafvonnis van toepassing, tenzij daardoor de strafrechtelijke positie van betrokkene zou worden verzwaard.

2. Verdragen

Het meest toegepaste verdrag op dit terrein waar Nederland partij bij is, is het Verdrag inzake de overbrenging van gevonnisde personen (Straatsburg, 21 maart 1983; VOGP). De meeste landen van de Raad van Europa en een aanzienlijk aantal andere landen – zoals de VS, Canada, Australië, Costa Rica, Venezuela, Israël en Japan – zijn partij bij dit verdrag (zie bijlage¹). Een overdracht op basis van dit verdrag kan enkel geschieden met instemming van de veroordeelde of, wanneer dit nodig wordt geacht gelet op zijn leeftijd of lichamelijke of geestelijke toestand, zijn wettelijk vertegenwoordiger.

Er is een aanvullend Protocol bij dit verdrag, volgens welke de instemming van betrokkene niet is vereist als het een vreemdeling betreft die het land waar hij veroordeeld is dient te verlaten na het uitzitten van de straf of maatregel. De achterliggende gedachte daarbij is dat deze immers geen recht heeft om na het uitzitten van zijn straf in de Staat van veroordeling te blijven, zodat resocialisering daar niet zinvol is². Het Protocol is voor Nederland op 1 oktober 2002 in werking getreden. Mede gelet op de recente datum van inwerkingtreding en het betrekkelijk geringe aantal landen dat thans partij is, is dit Protocol nog weinig toegepast. Steeds meer landen worden partij bij dit Protocol (zie bijlage 2)¹.

Nederland is tevens partij bij het Europees Verdrag inzake de internationale geldigheid van strafvonnissen ('s Gravenhage, 28 mei 1970; EGS). Instemming van de veroordeelde (of zijn wettelijk vertegenwoordiger) is in dit geval niet vereist. Slechts weinig landen zijn partij bij dit verdrag (zie bijlage 3)¹. Wel bijvoorbeeld Turkije. Dit verdrag biedt dus mogelijkheden voor bijvoorbeeld overdracht van in Nederland aan Turken opgelegde

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Zie toelichtende nota bij het Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag inzake de overbrenging van gevonnisde personen (Straatsburg, 18 december 1997; Trb. 1998, 64 en 202).

straffen en maatregelen, ook als de personen die het betreft daarmee niet instemmen.

Voorts heeft Nederland met Marokko een bilateraal verdrag op dit gebied gesloten, dat sinds 1 mei 2001 in werking is. Dit verdrag stelt de voorwaarde dat voor een overdracht de toestemming van betrokkene is vereist.

Hetzelfde geldt voor het bilaterale verdrag met Thailand dat op 1 april 2005 in werking is getreden.

Ten slotte is in dit verband nog relevant dat in EU-verband het voornemen bestaat om te werken aan een kaderbesluit dat strekt tot overbrenging van gevonnisse personen, waarbij het instemmingsvereiste van betrokkene komt te vervallen en de mogelijkheden van de aangezochte Staat om te weigeren worden beperkt. Ik verwijs u naar wat daarover in de kamerstukken 23 490, nr. 358 is opgemerkt.

De procedure in de praktijk ingeval van een overdracht

Hoewel het initiatief voor een overdracht behalve van betrokkene, ook van het OM kan uitgaan, start de procedure vrijwel altijd pas als er bij het Ministerie van Justitie een verzoek van betrokkene binnenkomt. Op deze wijze staat de instemming van betrokkene, die in het merendeel van de gevallen immers verdragsrechtelijk is vereist, vast.

Het blijkt dat slechts een klein gedeelte van de huidige populatie vreemdelingen in Nederlandse justitiële inrichtingen van de mogelijkheid van overdracht gebruik maakt. Over het algemeen wordt slechts in gevallen waar het andere land een gunstiger regeling van voorwaardelijke invrijheidsstelling kent dan Nederland, door betrokkene een verzoek tot overbrenging naar zijn land van herkomst gedaan.

Na ontvangst van een verzoek van betrokkene, leg ik dit voor advies voor aan het OM. Daarbij wordt aangegeven hoe de regeling van voorwaardelijke invrijheidsstelling in het betreffende land luidt. Zo kennen Turkije en België een voor betrokkene gunstiger regeling van voorwaardelijke invrijheidsstelling dan de Nederlandse regeling van vervroegde invrijheidsstelling. Indien de veroordeling een ernstig geweldsdelict of een levensdelict betreft, wordt aan het OM gemeld dat ik in verband met deze gunstiger Turkse en Belgische vi-regelingen, in beginsel niet met een overbrenging naar Turkije of België zal instemmen.

Indien het advies van het OM positief is en ik ook overigens met het verzoek om overbrenging in beginsel kan instemmen, wordt het verzoek doorgeleid naar de autoriteiten van het betreffende land met het verzoek de verdere tenuitvoerlegging van het strafvonnis over te nemen. Indien zij – na nog eventuele informatieverstrekking over en weer – met een overname van de verdere executie van het vonnis instemmen, verzoek ik het OM de overbrenging te regelen.

Ook als verdragsrechtelijk de instemming van betrokkene niet is vereist, is de realisatie van verzoeken van Nederland aan een andere Staat afhankelijk van de bereidheid van dat land om de veroordeelde te accepteren.

De uitvoering van de procedure kost al gauw een jaar. Het meest toegepaste verdrag is het VOGP. In de praktijk is een overdracht zonder verdragsbasis zelden of nooit voorgekomen.

Cijfers

Bijgevoegd is een overzicht van de Dienst Justitiële Inrichtingen van januari 2005 (zie bijlage 4)¹. In dit overzicht is weergegeven hoeveel veroordeelde gedetineerden er, met vermelding van nationaliteit, op dat moment in de Nederlandse penitentiële inrichtingen verblijven. Gelet op de lange «WOTS-procedure», zijn in het overzicht alleen de gedetineerden opgenomen die nog minimaal 2 jaar detentie hebben te gaan, dus na aftrek van de ondergane preventieve hechtenis en uitgaande van de Nederlandse regeling van vervroegde invrijheidstelling. Op 25 januari 2005 waren dat 596 personen, 449 (75%) met Nederlandse en 147 (25%) met niet-Nederlandse nationaliteit. Van de laatste categorie komen de meesten uit Turkije (40) en Marokko (20). De justitiële jeugd- en tbs-inrichtingen zijn in het overzicht buiten beschouwing gelaten, gelet op (onder meer) de relatief korte verblijfsduur in de jeugdinrichtingen en het specifieke karakter van de tbs-maatregel, waardoor ook een overdracht van de executie van deze maatregel een bijzondere aanpak vergt (zie kamerstukken 29 452, nrs. 10 en 13).

Inspanningen richten op bepaalde landen

Gelet op de cijfers van DJI ligt het voor de hand om extra inspanningen in eerste instantie op Turkije en Marokko te richten. Daarbij plaats ik de volgende kanttekeningen.

Zoals hiervoor aangegeven, is volgens het toepasselijke verdrag met Marokko de instemming van betrokkene vereist. Dit geldt niet voor Turkije, maar bij dit land staat de gunstiger regeling van voorwaardelijke invrijheidstelling in gevallen van ernstige geweldsdelicten of levensdelicten niet zelden aan een overdracht in de weg. Van voornoemde 40 Turken is het merendeel voor dergelijke delicten veroordeeld (zie bijlage 5)¹.

Potentiële aanknopingspunten met «Vreemdelingen in Strafrechtsketen»

1. Overdracht strafexecutie

Er is mogelijk winst te behalen door het OM alert te laten zijn op veroordelingen die zich het meeste «lenen» voor het aan een andere Staat *overdragen* van de tenuitvoerlegging van een in Nederland gewezen strafvonnis. Dit betekent dat bevorderd zou moeten worden dat het OM vaker dan nu het geval is in een vroeg stadium in afstemming met het Bureau Internationale Rechtshulp in Strafzaken van mijn departement de mogelijkheden verkent om mij, ex art. 51 WOTS, te adviseren met name in gevallen waarin:

- geen toestemming van de (wettelijk vertegenwoordiger van de) veroordeelde nodig is voor overdracht;
- geen sprake is van ernstige geweldsdelicten of levensdelicten en het land van herkomst van betrokkene een land is met een veel gunstiger regeling van voorwaardelijke invrijheidstelling, dan de Nederlandse regeling.

2. Overdracht strafvervolgning

Zo mogelijk zou zelfs nog eerder, wanneer de vervolging van een vreemdeling is aangevangen en voordat het tot een veroordeling komt, dienen te worden onderzocht in hoeverre een overdracht van de strafvervolgning mogelijk en wenselijk is.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Onder voorzitterschap van de Stafdirectie Coördinatie Vreemdelingenketen wordt thans door ketenpartners DJI, IND, (vreemdelingen)politie, OM en Koninklijke Marechaussee, gewerkt aan het beschrijven van een uniforme werkwijze waarbij een optimale informatie-uitwisseling tussen strafrechtssketen en vreemdelingenketen wordt bewerkstelligd, het zg. «Vreemdelingen in de strafrechtssketen» (VRIS)-protocol. Het College van Procureurs-Generaal zal bij de berichtgeving aan de parketten over de stand van zaken omtrent «VRIS», ook aandacht vragen voor het meer alert zijn op zaken die zich lenen voor overdracht van strafvervolgning, respectievelijk overdracht van strafexecutie in het kader van de WOTS.

Conclusie

Uit het voorgaande volgt dat voornoemde regelgeving op het gebied van de overdracht van strafvonnissen in de praktijk niet zo eenvoudig de oplossing biedt, die onder meer de LPF – gelet op haar vraagstelling – blijkbaar voor ogen heeft. De groep gedetineerden die in aanmerking komt voor een overdracht in het kader van de WOTS is klein. Veelal is de instemming van betrokkene vereist en als gedetineerde vreemdelingen al instemmen en verzoeken tot overbrenging naar het land van herkomst, stuiten deze verzoeken vaak af op een gunstiger regeling van voorwaardelijke invrijheidstelling in het betreffende land. Bovendien is de realisatie van verzoeken van Nederland aan een andere Staat altijd afhankelijk van de bereidheid van dat land om de veroordeelde te accepteren. Op een enkel punt is de uitvoering van de regelgeving voor verbetering vatbaar. Hiervoor zijn reeds stappen gezet.

De Minister van Justitie,
J. P. H. Donner