

Vergaderjaar 2001–2002 Nr. 294

**28 316 (R 1717)****Aanvullend Protocol bij het Verdrag inzake de overbrenging van gevonniste personen; Straatsburg, 18 december 1997****Nr. 1****BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN**

Aan de Voorzitters van de Eerste en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 maart 2002

Ter griffie van de Eerste en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal ontvangen op 5 april 2002.

De wens dat het verdrag aan de uitdrukkelijke goedkeuring van de Staten-Generaal wordt onderworpen kan door of namens een van de Kamers of door ten minste vijftien leden van de Eerste Kamer dan wel dertig leden van de Tweede Kamer of door de Gevolmachtigde Ministers van de Nederlandse Antillen onderscheidenlijk van Aruba te kennen worden gegeven uiterlijk op 5 mei 2002.

Overeenkomstig het bepaalde in artikel 2, eerste en tweede lid, en artikel 5, eerste en tweede lid, van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen, de Raad van State van het Koninkrijk gehoord, heb ik de eer U hierbij ter stilzwijgende goedkeuring over te leggen het op 18 december 1997 te Straatsburg totstandgekomen Aanvullend Protocol bij het Verdrag inzake de overbrenging van gevonniste personen (Trb. 1998, 64 en 202).<sup>1</sup>

Een toelichtende nota bij dit Protocol treft U eveneens hierbij aan.

De goedkeuring wordt voor het gehele Koninkrijk gevraagd.

Aan de Gouverneurs van de Nederlandse Antillen en van Aruba is verzocht hogergenoemde stukken op 5 april 2002 over te leggen aan de Staten van de Nederlandse Antillen en de Staten van Aruba.

De Gevolmachtigde Ministers van de Nederlandse Antillen en van Aruba zijn van deze overlegging in kennis gesteld.

De Minister van Buitenlandse Zaken,  
J. J. van Aartsen

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

## Toelichtende nota

### Inleiding

Het advies van de Raad van State van het Koninkrijk wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt (artikel 25a, vijfde lid j° vierde lid, onder b, van de Wet op de Raad van State).

Het op 21 maart 1983 te Straatsburg totstandgekomen Verdrag inzake de overbrenging van gevonnisde personen (Trb. 1983, 74; hierna te noemen: het Verdrag) regelt, hoe een staat een onherroepelijk tot een vrijheidsstraf veroordeelde vreemdeling ter tenuitvoerlegging van de straf kan overbrengen naar een andere verdragsstaat, waarvan hij een onderdaan of ingezetene is. Voorwaarden voor een dergelijke overbrenging zijn, dat de veroordeling onherroepelijk is, dat een strafrestant van tenminste 6 maanden openstaat, dat de over te brengen persoon met zijn overbrenging instemt, dat het feit waarvoor de veroordeling plaatsvond in beide staten strafbaar is, en dat de beide betrokken staten met de overbrenging instemmen (artikel 3, eerste lid, van het Verdrag). Het Verdrag verplicht staten derhalve niet om een voorgestelde overbrenging te aanvaarden; het biedt een kader voor die gevallen waarin zij dat wensen.

Bij een evaluatie van het Verdrag in het kader van de Raad van Europa zijn enkele praktische problemen met betrekking tot de toepassing geconstateerd. Om deze problemen tegemoet te kunnen treden is het onderhavige Aanvullend Protocol opgesteld. Het Protocol voorziet in een toevoeging aan het instrumentarium uit het Verdrag, door de verdragseis van instemming door de over te brengen persoon in twee situaties overbodig te maken. De eerste situatie is die waarin de over te brengen persoon zich aan de tenuitvoerlegging heeft onttrokken door te vluchten naar het land waarvan hij onderdaan of ingezetene is. In de tweede situatie is de over te brengen persoon een vreemdeling die het land waar hij veroordeeld is dient te verlaten. Op beide situaties zal hieronder nader worden ingegaan. Overigens verdient nadruk dat het Protocol slechts beoogt de instemmingsvoorwaarde uit artikel 3 van het Verdrag voor twee gevallen te laten vervallen; de overige in het Verdrag geregelde waarborgen en procedurevoorschriften blijven onverkort gelden.

Het starten van de goedkeuringsprocedure voor het Protocol heeft helaas enige tijd op zich laten wachten als gevolg van het feit dat ook een aantal andere, deels zeer omvangrijke verdragen tot stand zijn gekomen, waaraan prioriteit moest worden gegeven. Het Protocol is thans door zesentwintig staten getekend, waaronder het Koninkrijk. Het is inmiddels in werking getreden tussen Cyprus, Estland, Finland, Georgië, Hongarije, Litouwen, Macedonië, Noorwegen, Oostenrijk, Polen, IJsland en Zweden.

### Personen die uit de staat van veroordeling zijn gevluht

Artikel 2 van het Protocol ziet op de situatie dat de persoon die voor overbrenging ter tenuitvoerlegging van de straf in aanmerking komt, zich als gevolg van ontvluchting niet meer bevindt op het grondgebied van de staat waar hij veroordeeld is, maar in het land waarvan hij een onderdaan of ingezetene is. De bepaling is rechtstreeks overgenomen van artikel 68 van de op 19 juni 1990 te Schengen totstandgekomen Overeenkomst ter uitvoering van het tussen de regeringen van de Staten van de Benelux Economische Unie, de Bondsrepubliek Duitsland en de Franse Republiek op 14 juni 1985 gesloten Akkoord betreffende de geleidelijke afschaffing van de controles aan de gemeenschappelijke grenzen (Trb. 1990, 145). Ratio van de regeling is, dat veel landen hun onderdanen of ingezetenen niet uitleveren zodat de ontvluchting er zonder deze regeling toe zou leiden dat de veroordeelde zijn straf zou ontlopen. Het artikel heeft slechts tot doel, voor het geval van ontvluchting een

uitzondering te creëren op het instemmingsvereiste uit het Verdrag. Daarnaast kent het Protocol, anders dan het Verdrag, in artikel 2, tweede lid, de mogelijkheid te verzoeken om voorlopige vrijheidsbeneming of beperking van de persoon wiens overbrenging wordt beoogd. Anders dan onder het Verdrag, waar de persoon vanuit de ene detentie wordt overgebracht in de andere, zal de betrokken persoon hier doorgaans immers niet gedetineerd zijn, terwijl wel dient te worden voorkomen dat hij het grondgebied verlaat van de staat waarnaar zijn tenuitvoerlegging wordt overgebracht.

Omdat de regeling als onderdeel van de Uitvoeringsovereenkomst van Schengen voor Nederland reeds sinds 1995 van kracht is, is uitvoeringswetgeving niet nodig.

### **Gevonniste personen die de staat van tenuitvoerlegging dienen te verlaten**

Gedurende de evaluatie van het Verdrag is verder geconstateerd, dat het in het licht van het streven naar resocialisatie niet zinvol is om een persoon ten aanzien van wie al voor aanvang van de gevangenisstraf onherroepelijk vaststaat dat hij na afloop daarvan de staat van tenuitvoerlegging moet verlaten, eerst zijn straf te laten uitzitten. Artikel 3 bepaalt daarom dat de staat van veroordeling aan de beoogde staat van tenuitvoerlegging kan verzoeken, de tenuitvoerlegging over te nemen van de gevangenisstraf opgelegd aan een persoon die naar het recht van de staat van veroordeling het land dient te verlaten naar de beoogde staat van tenuitvoerlegging. Ook bij deze overbrengingsmodaliteit is afgezien van de instemming van de veroordeelde persoon. Deze heeft immers geen recht om na het uitzitten van zijn straf in de staat van veroordeling te blijven, zodat resocialisering daar niet zinvol is. Een overbrenging als hier bedoeld kan uiteraard niet plaatsvinden voordat de rechtsmiddelen die de betrokkene heeft om de weigering van een verblijfsstatus te betwisten, volledig zijn uitgeput.

Indien een onderdaan of ingezetene van een andere verdragsstaat in ons land is veroordeeld tot een vrijheidsstraf waarvoor het Verdrag de overbrenging toestaat, kan de Minister van Justitie hem in veel gevallen tot ongewenst vreemdeling verklaren en zijn uitzetting bevelen. Daarop kan de Minister aan de andere staat voorstellen de tenuitvoerlegging over te dragen. Indien de andere staat daarin toestemt kan de overbrenging plaatsvinden zonder dat de instemming van de betrokkene vereist is; wel wordt hem volgens de hierboven beschreven procedure naar zijn mening gevraagd.

Omdat voor een overbrenging op grond van dit artikel de instemming van de betrokkene niet vereist is, en deze – anders dan in de situatie van artikel 2 – evenmin verondersteld kan worden, moest op een andere wijze in de behartiging van zijn belangen worden voorzien. Met het oog daarop bepaalt het tweede lid dat rekening moet worden gehouden met de mening van de over te brengen persoon, terwijl het derde lid regelt welke interstatelijke procedure daarvoor gevolgd moet worden. Wat betreft de procedure voor het verkrijgen van betrokkene's mening kan worden verwezen naar het in artikel 7 van het Verdrag bepaalde over verificatie van de instemming: de staat van veroordeling informeert bij de betrokkene naar diens gevoelens omtrent overbrenging, en stelt de staat van tenuitvoerlegging in staat om bij betrokkene te verifiëren of dat gevoelens juist is overgebracht. De mening van de betrokkene zal met name van belang kunnen zijn wanneer hij meer dan één nationaliteit heeft.

Deze verdragsbepaling kan door Nederland zonder wetswijziging worden geïmplementeerd. Artikel 52 van de Nederlandse Wet overdracht tenuitvoerlegging strafvonnis (WOTS) voorziet reeds in een bezwaarprocedure voor gevallen waarin de betrokkene niet naar zijn instemming is gevraagd en Nederland voornemens is over te dragen.

Het specialiteitsbeginsel, op grond waarvan de ontvangende staat ten aanzien van de overgedragen persoon geen andere strafrechtelijke acties mag ondernemen dan die waarop de overdracht gericht was, kent het Verdrag niet. De persoon heeft onder het Verdrag immers de mogelijkheid al dan niet zelf met zijn overbrenging in te stemmen. Het feit dat artikel 3, vierde lid, van het Protocol het specialiteitsbeginsel wel kent, dient dan ook te worden begrepen als een extra waarborg tegen de achtergrond van het feit dat de instemming van de persoon hier niet vereist is.

Ook hiermee is de Nederlandse wetgeving al in overeenstemming. Voor gevallen van overbrenging door Nederland zonder instemming van de betrokkene bevat artikel 59, derde lid, nu reeds een specialiteitsvereiste. Dit vereiste werd in 1971 ingevoerd naar aanleiding van het op 28 mei 1970 te 's-Gravenhage totstandgekomen Europees Verdrag inzake de internationale geldigheid van strafvonnis (Trb. 1971, 137).

Bij de redactie van het Protocol is rekening gehouden met de mogelijkheid dat een aantal staten wel zal willen toetreden tot het Protocol in verband met de uitbreiding voorzien in artikel 2, maar (nog) niet geïnteresseerd zijn in de uitbreiding voorzien in artikel 3. Teneinde te voorkomen dat deze staten als gevolg van het nog niet kunnen of willen voldoen aan artikel 3 ook niet kunnen samenwerken op basis van artikel 2, voorziet artikel 3, zesde lid, in de mogelijkheid voor lidstaten om te verklaren de tenuitvoerlegging van veroordelingen onder artikel 3 niet over te nemen. Geen van de staten die tot op heden tot ondertekening of ratificatie zijn overgegaan heeft overigens een dergelijke verklaring afgelegd. De regering is dat evenmin van plan. Daar artikel 3 geen verplichting tot overname schept kan, wanneer Nederland voor tenuitvoerlegging wordt aangezocht, in elk individueel geval immers worden beoordeeld of overname wenselijk is.

### **Koninkrijkspositie**

Het Verdrag is met ingang van 1 juni 1996 ook voor de Nederlandse Antillen en Aruba in werking getreden (Trb. 1996, 87). Ook ten aanzien van het Protocol wordt daarom de goedkeuring voor het gehele Koninkrijk gevraagd.

De Arubaanse regering heeft medegedeeld dat zij medegedeling van dit Protocol wenselijk acht voor haar land. Gelet op de toenemende internationalisering van de criminaliteit, onderschrijft de Arubaanse regering het belang van het Protocol dat een belangrijke verruiming van het Verdrag betreft en een bijdrage levert aan een effectievere reclassering van geïnteresseerde personen.

Ook de Nederlands-Antilliaanse regering heeft inmiddels medegedeeld, medegedeling van het Protocol wenselijk te achten voor haar land.

De Minister van Justitie,  
A. H. Korthals

De Minister van Buitenlandse Zaken,  
J. J. van Aartsen