

Vergaderjaar 2007–2008

31 200 VI

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2008

Nr. 115

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 11 maart 2008

De vaste commissie voor Justitie¹ heeft op 13 februari 2008 overleg gevoerd met minister Hirsch Ballin van Justitie over:

- **het beleidskader overdracht tenuitvoerlegging buitenlandse strafvonnissen (31 200 VI, nr. 30).**

Van dit overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissie

De heer **Çörüz** (CDA) kan zich vinden in het beleidskader. Om welke aantallen gedetineerden gaat het? Hoe vaak moet de Wet overdracht tenuitvoerlegging strafvonnissen (WOTS) worden toegepast? Wat bedoelt de minister met dat degene die al een keer in het kader van de WOTS naar Nederland is overgebracht «niet zonder meer» in aanmerking komt voor een tweede overbrenging? Een tweede keer moet nooit mogelijk zijn, ook met het oog op een eventuele aanzuigende werking.

Toepassing van de WOTS is volgens het beleidskader niet mogelijk wanneer er sprake is van een onaanvaardbare rechtsgang in het buitenland. Aan welke situaties denkt de minister? De WOTS is niet bedoeld om mensen weg te halen uit slechte detentieomstandigheden in het buitenland en hen meteen in vrijheid te stellen, maar is gericht op het resocialiseren in eigen land. Hoe wordt omgegaan met een groot verschil in strafoplegging?

Om in aanmerking te komen voor toepassing van de WOTS moet nadrukkelijk sprake zijn van binding met Nederland. Hoe definieert de minister die binding? Er wordt onder meer gekeken naar inschrijving in de gemeentelijke basisadministratie (GBA). Klopt het dat na een verblijf van een bepaald aantal maanden in het buitenland automatisch uitschrijving uit het GBA volgt? Zijn er nog meer criteria voor binding?

De heer **Teeven** (VVD) benadrukt dat gedetineerden in het buitenland niet meer dan éénmaal in aanmerking mogen komen voor toepassing van de WOTS. De stelling van de minister dat mensen «niet zonder meer» in aanmerking komen voor een tweede keer schept te veel ruimte. Wat is de visie van de minister hierop?

Bij toepassing van de WOTS staan er twee wegen open. De eerste is dat iemand in aanmerking komt voor een omzetting van de buitenlandse straf

¹ Samenstelling:

Leden: Van de Camp (CDA), De Wit (SP), Van der Staaij (SGP), Kamp (VVD), Arib (PvdA), ondervoorzitter, De Pater-van der Meer (CDA), voorzitter, Çörüz (CDA), Joldersma (CDA), Gerkens (SP), Van Vroonhoven-Kok (CDA), Van Velzen (SP), Azough (GroenLinks), Griffith (VVD), Teeven (VVD), Verdonk (Verdonk), Kalma (PvdA), De Roon (PVV), Pechtold (D66), Heerts (PvdA), Thieme (PvdD), Kuiiken (PvdA), Leijten (SP), Bouwmeester (PvdA), Van Toornburg (CDA) en Anker (ChristenUnie).
Plv. leden: Sterk (CDA), Langkamp (SP), Van der Vlies (SGP), Weekers (VVD), Smeets (PvdA), Schinkelshoek (CDA), Jager (CDA), Jonker (CDA), Roemer (SP), Jan de Vries (CDA), Abel (SP), Halsema (GroenLinks), Dezentjé Hamming (VVD), Van Miltenburg (VVD), Zijlstra (VVD), Dijsselbloem (PvdA), Fritsma (PVV), Koşer Kaya (D66), Gill'ard (PvdA), Ouwehand (PvdD), Spekman (PvdA), Bouchibti (PvdA), Van Haersma Buma (CDA) en Slob (ChristenUnie).

in een vergelijkbare Nederlandse straf, rekening houdend met de Nederlandse maatstaven. De tweede is dat de straf niet wordt omgezet en de tenuitvoerlegging in Nederland wordt voortgezet. Bijvoorbeeld in de samenwerking op dit terrein met Duitsland is dit vaak een voorwaarde, met name als het gaat om drugsdelicten. De voorkeur van de heer Teeven gaat uit naar een systeem van voortgezette tenuitvoerlegging. De WOTS-procedure duurt vaak lang. Is het mogelijk om deze procedure te versnellen? Kan de WOTS-procedure onderdeel zijn van een tegenprestatie van de overheid bij deals met criminelen die gedetineerd zijn in het buitenland?

Geldt het criterium van binding ook voor mensen die in twee landen woonachtig zijn en grotendeels niet in Nederland verblijven? Geldt het ook voor mensen met een dubbele nationaliteit? Licht het dan niet meer voor de hand dat het andere land moeite doet om mensen uit een buitenlandse cel te krijgen?

Mevrouw **Van Velzen** (SP) is positief over de voornemens van de minister in het kader van de WOTS. Wat is de ratio achter de stelling in het beleidskader dat er voor het sluiten van een bilateraal verdrag een substantieel aantal Nederlanders in het buitenland gedetineerd moet zijn? Het is toch het individu dat telt en niet het aantal? Aan welk aantal denkt de minister?

Waarom mag een persoon slechts één maal in aanmerking komen voor een overbrengingsverzoek? Krijgen ook mensen die in het buitenland veroordeeld worden zonder bewijslast geen tweede kans? Hier moet maatwerk gelden.

Mevrouw Van Velzen geeft de voorkeur aan omzettingsprocedures boven voortgezette tenuitvoerlegging. Het is niet redelijk om Nederlanders die in het buitenland veroordeeld zijn na overbrenging naar Nederland een hogere strafmaat op te leggen dan de strafmaat die voor hetzelfde delict geldt in Nederland. Dat kan bovendien in strijd zijn met mensenrechtenverdragen. Welke landen hebben prioriteit als het gaat om overdracht van gedetineerden? Worden andere bewindslieden ingeschakeld om bij buitenlandse bezoeken de noodzaak van overdracht van gedetineerden nader kracht bij te zetten?

Komen landen als Zambia, Mexico, Peru en Indonesië in aanmerking voor een prioritaire behandeling? Het is teleurstellend dat het verdrag voor overdracht van gedetineerden uit Zambia uitgaat van voortgezette tenuitvoerlegging. Het gaat hier om één persoon. In die rechtszaak zou de bewijslast voor een Nederlandse rechter waarschijnlijk geen stand houden. Is hier sprake van diplomatiek geblunder? Is de minister bereid nogmaals in overleg te gaan over deze zaak met de regering van Zambia? Misschien is een ad-hocverdrag mogelijk om deze Nederlandse gedetineerde naar Nederland te halen en volgens Nederlandse maatstaven zijn straf uit te laten zitten. In Mexico is een Nederlander gedetineerd die drie jaar geleden al was geselecteerd om naar Nederland te gaan. Is de minister bereid zich persoonlijk met deze zaak bezig te houden? In Peru zijn problemen met de semilibertadregeling. Wil de minister zich ook persoonlijk inzetten voor een Nederlander in een Peruaanse gevangenis die bijna 70 jaar oud is, vijf hersenbloedingen heeft gehad en die niet de noodzakelijke medische ondersteuning krijgt? Wil hij zich ook inzetten voor de Nederlander die in Indonesië de doodstraf heeft gekregen? Hoe functioneert de Afdeling Internationale Rechtshulp Strafzaken? Is het mogelijk een adviestoevoeging in een vroeger stadium te realiseren? Hoe denkt de minister over een fonds voor rechtsbijstand aan buitenlandse gedetineerden? Is de minister bereid met spoed met een wetswijziging te komen om overdracht van gedetineerden zonder verdrag mogelijk te maken?

De heer **De Roon** (PVV) stelt dat vooral bij drugsdelicten het verhoudingsgewijs «softe» Nederlandse strafregime een knelpunt vormt voor overbrenging van Nederlandse misdadigers naar Nederland. De straffen voor drugsdelicten liggen in de meeste andere landen aanzienlijk hoger dan in Nederland. Het gerechtshof in Arnhem adviseert daarom in veel gevallen negatief over een voortgezette tenuitvoerlegging. Dat is voor een aantal landen reden om niet in te stemmen met overbrenging van Nederlandse gedetineerden naar Nederland. Het probleem is dat de Nederlandse rechter onvoldoende rekening houdt met internationale gevoeligheden bij omzetting van een buitenlandse straf in een Nederlandse straf, terwijl de rechters zich daar volgens jurisprudentie van de Hoge Raad wel op zouden moeten oriënteren. Kan de minister ervoor zorgen dat gedetineerden die onder de al gesloten verdragen in aanmerking komen om naar Nederland te worden overgebracht niet blijven steken in het buitenland alleen ten gevolge van het milde Nederlandse strafklimaat? Ziet de minister dit probleem? Hoe wil hij hiermee omgaan?

De heer De Roon onderschrijft het uitgangspunt in de beleidsnotitie dat het doel van het overbrengen van Nederlanders uit buitenlandse naar Nederlandse gevangenissen uitsluitend gelegen mag zijn in resocialisatie en niet mag strekken tot verbetering van hun leefomstandigheden tijdens detentie. Wie de wet en het recht in het land waar hij zich bevindt niet respecteert, neemt een groot risico. De mogelijkheid van overbrenging naar Nederland dient er niet toe om de pijn van de detentie te verzachten. De meeste criminelen die in buitenlandse detentie zitten, gaan er qua leefomstandigheden echter wel degelijk op vooruit door overbrenging naar een Nederlandse gevangenis. Dit onbedoelde, ongewenste effect moet worden tegengegaan. Wanneer een crimineel er door de overbrenging op vooruit gaat, zou dit moeten worden verdisconteerd in de te executeren straftermijn. Die moet dan langer worden en niet, zoals vaak gebeurt, korter worden.

Vreemdelingen met een vaste verblijfstitel in Nederland komen volgens het huidige beleid voor overbrenging naar Nederland ter executie van hun gevangenisstraf in aanmerking. Deze vreemdelingen, die in het buitenland een ernstig misdrijf hebben gepleegd, moeten niet voor toepassing van de WOTS in aanmerking komen.

Waarom moet de Nederlandse belastingbetaler opdraaien voor de kosten van overbrenging naar Nederland? Daar zou de veroordeelde crimineel voor moeten betalen. Ook de kosten van detentie moeten zo veel mogelijk worden verhaald op de crimineel.

De heer De Roon vindt dat Nederlandse gedetineerden in het buitenland niet twee maal in aanmerking mogen komen voor toepassing van de WOTS. Aanzuigende werking moet worden tegengegaan.

Mevrouw **Kuiken** (PvdA) is positief over de richtlijnen die de minister in het kader van de WOTS heeft opgesteld. Het is een goede zaak dat gedetineerden niet voor een tweede keer in aanmerking kunnen komen voor toepassing van de WOTS. Zijn daarop uitzonderingen mogelijk?

Met 64 landen is een WOTS-verdrag gesloten. Dit betekent niet dat het rechtssysteem in die landen overeenkomt met het Nederlandse. Daarom is het van belang bij overbrenging per geval te bekijken welke strafmaat geldt. Wanneer blijkt dat een overbrenging alleen mogelijk is als de strafmaat onverkort wordt overgenomen, moet daarvoor gekozen worden. In principe moet het Nederlandse rechtssysteem echter altijd voor Nederlanders gelden.

Is één persoon voldoende om een verdrag aan te gaan? Wat vindt de minister van de mogelijkheid bilaterale verdragen te sluiten? Is wetswijziging op dit terrein snel mogelijk?

Mevrouw **Azough** (GroenLinks) beoordeelt de beleidsintenties van de minister positief. Twee principes moeten voorop staan om over te gaan

tot handelen. Ten eerste resocialisatie en ten tweede humanitaire overwegingen.

Aan welk aantal denkt de minister wanneer hij stelt dat er voldoende landen bereid moeten zijn om gedetineerden zonder verdrag over te brengen? Het criterium dat een substantieel aantal Nederlanders gedetineerd moet zijn om over te gaan tot het sluiten van bilaterale verdragen is onaanvaardbaar. Ook als het gaat om één persoon moet de Nederlandse regering alles in het werk stellen om te helpen. In hoeverre is dat criterium handhaafbaar? Hoe zit het met de reciprociteitskwestie? Hoe gaat de Nederlandse regering ermee om als een land eigen onderdanen terug wil? Mevrouw Azough geeft de voorkeur aan omzettingsprocedures, omdat daarmee recht gedaan wordt aan de Nederlandse rechtsprincipes. Hoe ziet de minister dat? Welke criteria stelt hij hierbij? Kan de minister uitleggen hoe het zit met de onderhandelingen met Zambia? Hoe kan het dat er een ander resultaat ligt dan eerder werd gesuggereerd? Hoewel de minister erkent dat er schrijnende gevallen zijn van Nederlandse gedetineerden in het buitenland voor wie de rechtsgang op een onaanvaardbare manier is verlopen, wil hij toch de WOTS niet openstellen voor dergelijke gevallen. Zijn maatregelen op het terrein van de diplomatie voldoende om deze mensen te helpen? In hoeverre is een verbetering van de rechtsbijstand aan Nederlandse gedetineerden in het buitenland mogelijk? Wat vindt de minister van een fonds voor rechtsbijstand in dit kader? Mevrouw Azough vindt het van belang dat humaniteit in het beleid centraal staat, zonder een uitspraak te doen over de rechtmatigheid van de rechtsgang van de andere staat. Daarbij moeten de consequenties van reciprociteit voor de Nederlandse rechtsgang worden meegewogen. Is de minister het ermee eens dat de dubbele strafbaarheid als criterium niet ondermijnd mag worden?

Antwoord van de minister

De **minister** vindt het verheugend dat het beleidskader op hoofdlijnen wordt ondersteund door de Kamer. Het is van belang dat de overdracht van tenuitvoerlegging van buitenlandse strafvonnisen op een praktische manier wordt aangepakt. Een multilaterale benadering is niet altijd noodzakelijk. Wanneer staten daar niets voor voelen, zijn ook bilaterale verdragen mogelijk. Het kan hierbij gaan om concrete gevallen. Het is ook mogelijk dat het slechts om één persoon gaat, zoals in Zambia.

Duidelijk moet zijn dat het bij de WOTS gaat om tenuitvoerlegging van buitenlandse strafvonnisen, zonder de heimelijke bedoeling dat de uitspraak van de buitenlandse rechter ineffectief wordt. De berechting heeft dan al plaatsgevonden en het is niet de bedoeling dat die wordt overgedaan. Dit kan leiden tot onwil om mee te werken aan uitvoering van de WOTS door de landen waarmee verdragen gesloten zijn. Aanzuijgende werking moet te allen tijde worden voorkomen.

Het beleidskader heeft in beginsel betrekking op de ruim 2600 Nederlanders die gedetineerd zijn in het buitenland in het kader van de tenuitvoerlegging van een buitenlands strafvonnis. Daarin zijn meegeteld degenen die in aanmerking kunnen komen voor toepassing van de WOTS naar de andere landen van het Koninkrijk. Zij vallen onder de ministers van Justitie van Aruba en de Nederlandse Antillen. Op het moment dat het kaderbesluit tenuitvoerlegging strafvonnisen van de Europese Unie in werking treedt, heeft dit gevolgen voor ruim 1500 van deze 2600 Nederlanders.

Voor de toetsing of er sprake van binding is met Nederland geldt onder andere dat de gedetineerde de Nederlandse nationaliteit moet hebben. Daarnaast wordt nagegaan of de aanvrager direct voorafgaand aan zijn veroordeling feitelijk woonachtig was in het buitenland en of hij ingeschreven stond bij het GBA. Wanneer iemand al geruime tijd weg is uit Nederland, kan er sprake zijn van geen binding met Nederland. Er zijn

echter individuele omstandigheden die daarbij een rol kunnen spelen, onder andere waar het gezin of familie van betrokkene woonachtig is. Het bureau buitenland van de Stichting Reclassering Nederland (SRN) schat dat 40% van de Nederlanders in buitenlandse detentie geen binding heeft met Nederland. Bij een dubbel staatsburgerschap prevaleert bij de beoordeling van de WOTS het Nederlandse staatsburgerschap als iemand in Nederland woont, werkt en familie heeft. In de spiegelbeeldige situatie geldt het omgekeerde.

Een tweede aanvraag in het kader van de WOTS wordt gehonoreerd. Er wordt uiterst prudent mee omgegaan. Uitzonderingen zijn mogelijk, bijvoorbeeld wanneer het eerdere verzoek dat was ingediend wel is gehonoreerd maar niet geëffectueerd of wanneer het gaat om twee totaal verschillende delicten.

Of er sprake is van omzetting of voortzetting van de tenuitvoerlegging hangt af van de verdragsbepaling. In het verdrag van de Raad van Europa is de mogelijkheid van omzetting in beginsel gegeven. Door veel lidstaten wordt daarbij echter het voorbehoud gemaakt dat zij daar niet aan willen meewerken. Dan is er sprake van een echte overdracht van de tenuitvoerlegging zonder omzetting.

Een kleine categorie gevallen komt niet in aanmerking voor de WOTS vanwege de onaanvaardbare rechtsgang. In die gevallen verleent Buitenlandse Zaken bijstand via diplomatieke contacten en de consulaten. Eventueel kan bemiddeld worden om een heroverweging van de straf te krijgen of om betrokkene geëffectueerd te krijgen.

Het tijdsverloop van de WOTS-procedures aan het Hof is van zes naar drie maanden teruggebracht. Het lijkt onwaarschijnlijk dat die termijn nog verder kan worden teruggebracht.

De minister is niet bereid opnieuw in overleg te gaan met de regering van Zambia over een verdrag dat afwijkt van het reeds gesloten verdrag.

Zambia heeft zijn grenzen duidelijk aangegeven. Het verdrag is voorlopig in werking getreden per 1 februari 2008. Er is zeker geen sprake van diplomatiek geblunder. Over de situaties van de gedetineerden in Mexico en Peru kan de minister geen uitspraak doen omdat hij niet over de gegevens beschikt. Bovendien lijken dit eerder kwesties die aan de minister van Buitenlandse Zaken moeten worden voorgelegd.

De overbrenging zonder verdrag komt in sommige landen voor, maar is zeker geen regel. Geïnventariseerd wordt of landen bereid zijn om zonder verdrag over te dragen. Dan is het zinvol om wetgeving aan te passen. Het heeft geen zin door wetwijziging indrukken te wekken die in de praktijk niet kunnen worden waargemaakt. Als duidelijk is dat er geen basis is te vinden bij het betrokken land, kan bezien worden of met die staat alsnog een multilateraal of bilateraal verdrag tot stand kan worden gebracht.

In de situatie waarin iemand die niet uit de EU afkomstig is een verblijfsvergunning heeft, moet door de IND worden beoordeeld of de verblijfsvergunning zal vervallen als gevolg van die buitenlandse veroordeling. Overbrenging is mogelijk als de vreemdeling het recht op verblijf niet verliest en er een reële binding is met de Nederlandse samenleving. Als het gaat om EU-burgers ligt dat anders. De staatssecretaris van Justitie heeft onlangs aangekondigd op welke wijze de ongewenstverklaring zal worden toegepast voor EU-burgers.

De overbrenging moet een reële betekenis hebben. Er zijn twee procedures. Bij omzetting is er meer ruimte. Bij voortzetting van de tenuitvoerlegging is er geen ruimte voor een andere straf.

Het verhalen van de kosten van overbrenging op de gedetineerde is geen reële propositie, tenzij er mogelijkheden zijn voor toepassing van de plukwetgeving. De WOTS is een instrument van wederzijdse rechtshulp en is niet bedoeld om gedetineerden te helpen. Het is ingevoerd met het oog op resocialisatie.

De Nederlandse regering werkt ook mee aan het overdragen van straffen die in Nederland zijn opgelegd aan buitenlanders. Het ministerie van

Justitie benadert frequent andere staten met verzoeken tot overname van strafexecutie, na advies tot overdracht van het Openbaar Ministerie en soms op verzoek van de gedetineerde. Soms neemt het ministerie zelf het initiatief. Bij het OM loopt het project Executie Strafvonnissen, waarbij wordt bezien of straffonnissen aan het buitenland kunnen worden overgedragen. Tevens komt er een Europees kaderbesluit op dit terrein. Voor uitgaande overdrachten is volgens het Nederlandse recht geen verdragsbasis nodig. Afwijzing vindt plaats als de betrokkene in Nederland is veroordeeld wegens een ernstig geweldsdelict en in het land van herkomst onder een aanzienlijk gunstiger regime zou vallen of betrokkene ook op andere wijze justitiële aandacht van Nederland behoeft. Financiële hulpverleningsaspecten, zoals een fonds voor rechtsbijstand, komen in een ander verband aan de orde. De minister is bereid de Kamer hierover nader te berichten.

Nadere gedachtewisseling

De heer **Çörüz** (CDA) vraagt of er Nederlandse kinderen onder de 12 jaar in detentie zijn in het buitenland. Volgens artikel 6, lid 2, komen deze kinderen niet in aanmerking voor de WOTS. Wat wordt in dergelijke situaties gedaan?

De heer **Teeven** (VVD) herhaalt zijn vraag of de WOTS-procedure onderdeel kan zijn van een tegenprestatie van de overheid bij deals met criminelen die gedetineerd zijn in het buitenland. Ziet de minister ruimte voor een tweede toepassing van de WOTS wanneer iemand een delict heeft gepleegd dat soortgelijk is aan het eerder door hem gepleegde delict waarvoor de WOTS is toegepast?

Mevrouw **Van Velzen** (SP) wil weten wanneer een wijziging van de WOTS voorzien is in het kader van de consultatie van landen over verdragsloze overdracht van gedetineerden. Hoe denkt de minister over een fonds voor rechtsbijstand? Welke steun kan hij daaraan geven?

De heer **De Roon** (PVV) concludeert dat de minister geen oog heeft voor het gegeven dat een aantal Nederlanders in buitenlandse detentie blijven omdat het Nederlandse straffklimaat te licht is in de ogen van buitenlandse autoriteiten.

Mevrouw **Kuiken** (PvdA) vraagt een nadere toelichting over de juridische ondersteuning van Nederlanders die in het buitenland gedetineerd zijn.

Mevrouw **Azough** (GroenLinks) verzoekt de minister nader te verduidelijken om hoeveel landen het gaat als hij het heeft over «voldoende landen» in het kader van overdracht zonder verdrag. Welke deadline stelt de minister voor de praktische uitwerking van deze intenties? Kan de minister concreter ingaan op de vraag over een fonds voor rechtsbijstand?

De **minister** kent geen gevallen van kinderen onder de 12 jaar in buitenlandse detentie. Mocht het ooit blijken, dan zullen alle inspanningen, ook van de minister van Buitenlandse Zaken, erop gericht zijn om een kind van deze leeftijd uit detentie te krijgen.

In het huidige beleid is de WOTS geen onderdeel van deals met Nederlandse gedetineerde criminelen in het buitenland. Er is geen aanleiding om dat te doen.

Na de zomer wordt de Kamer bericht over een eventuele wijziging van de WOTS naar aanleiding van de inventarisatie.

De minister is graag bereid mee te denken over een fonds voor rechtsbijstand aan Nederlandse gedetineerden in het buitenland. Hij zal de Kamer daar nader over berichten.

De vrees wordt niet gedeeld dat het Nederlandse strafklimaat te mild is om te kunnen verwachten dat er door het buitenland niet wordt meegewerkt aan de overdracht van tenuitvoerlegging strafvonnis. De dominante lijn is juist dat de tenuitvoerlegging van het buitenlandse strafvonnis wordt overgenomen en veel minder dat vervolgens wordt bekeken wat de Nederlandse rechter zou doen.

Toezeggingen

- De Kamer ontvangt van de zomer nadere mededeling met betrekking tot het wijzigen van de WOTS in gevallen van verdragsloze overbrenging.
- De Kamer ontvangt nader bericht met betrekking tot een rechtsbijstandsfonds.

De voorzitter van de vaste commissie voor Justitie,
De Pater-van der Meer

De adjunct-griffier van de vaste commissie voor Justitie,
Elagab