
Vergaderjaar 2007–2008

31 200 VI

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

Nr. 30

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 november 2007

Gevoegd bij deze brief treft u het beleidskader inzake de overdracht van de tenuitvoerlegging van buitenlandse strafvonnissen aan Nederland dat ik heb toegezegd aan uw Kamer.

De minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin

BELEIDSKADER INZAKE DE OVERDRACHT VAN DE TENUITVOERLEGGING VAN BUITENLANDSE STRAFVONNISSEN AAN NEDERLAND

Aanleiding

Er bevindt zich een relatief groot aantal Nederlanders in buitenlandse detentie¹. Een deel van hen wil terug naar Nederland, maar kan geen verzoek doen wegens het ontbreken van een verdrag inzake de overbrenging van gedetineerden. Daarbij wordt soms maatschappelijke en politieke aandacht gevraagd voor hun detentie-omstandigheden. In de loop der jaren is in de Tweede Kamer meermalen gediscussieerd over het al of niet sluiten van Wots-verdragen.

De Wet overdracht tenuitvoerlegging strafvonnis (voortaan: de Wots) trad op 1 januari 1988 in werking. Het beleid inzake wie, onder welke voorwaarden in aanmerking komt voor overbrenging is in de loop der jaren minder eenduidig geworden. Dat versterkt de noodzaak om de ratio van de Wots te verduidelijken. De Wots is niet bedoeld om Nederlanders weg te halen uit (slechte) detentie-omstandigheden in het buitenland en hen meteen in vrijheid te stellen, maar is gericht op het kunnen resocialiseren in eigen land.

In de afgelopen 25 jaar zijn er veel meer Nederlanders in veel meer landen gedetineerd geraakt, met name vanwege drugsdelicten. Niet valt uit te sluiten dat dit aantal de komende jaren verder zal toenemen. Nederland heeft een verdragsrelatie voor de overbrenging van gedetineerden met 64 landen. Maar daarnaast zitten 406 Nederlanders gedetineerd in 39 niet-verdragslanden². Voor deze Nederlanders zou overbrenging eveneens mogelijk moeten zijn.

In het kader van de EU is inmiddels een geheel nieuw regime van overbrenging van gedetineerden ontwikkeld, dat in de komende jaren zal worden ingevoerd. Dat is eveneens aanleiding om te bezien of het beleid ten aanzien van andere landen moet worden aangepast. Het beoogde effect van dit beleidskader is een aan de internationalisering meer aangepast executiebeleid.

Probleemstelling

1. Wat moet de ratio van het Nederlandse beleid inzake de overdracht van tenuitvoerlegging van buitenlandse vonnissen in Nederland zijn; is dat primair de goede rechtsbedeling en de resocialisatie van gevonnisse personen zoals de Wots en het Verdrag inzake de overbrenging van gevonnisse personen (voortaan: Vogp) veronderstellen of kunnen daarnaast overwegingen van humanitaire aard doorslaggevend zijn?
2. Wat kan Nederland bijdragen om mogelijk te maken dat Nederlanders in detentie in niet-verdragslanden evenzeer overgebracht kunnen worden?
3. Aan welke voorwaarden moeten deze personen voldoen?

Uitwerking

Ratio van het Wots-beleid

De reden waarom Nederland streeft naar overbrenging van Nederlanders in buitenlandse detentie is niet allereerst humanitair van aard (te zware straf of detentieomstandigheden die niet stroken met onze opvattingen), maar is gericht op resocialisatie, namelijk in het land waar men woont. De Penitentiaire Beginselenwet stelt immers als doel van de vrijheidsstraf of vrijheidsbenemende maatregel: «Met handhaving van het karakter van de vrijheidsstraf of de vrijheidsbenemende maatregel wordt de tenuitvoerlegging hiervan zoveel mogelijk dienstbaar gemaakt aan de voorbereiding van de terugkeer van de betrokkene in de maatschappij» (art. 2 lid 2). Met

¹ Per 3 oktober 2007 2626 waarvan 1555 in EU-landen.

² Per 3 oktober 2007, inclusief Rusland; voor Rusland zal het Vogp per 1 december 2007 in werking treden. Op 3 oktober was daar één Nederlander gedetineerd.

betrekking tot vrijheidsstraffen is de kern van de Wots de overname of overdracht van de tenuitvoerlegging daarvan met als doel de resocialisatie van de overgebrachte gedetineerde. Verkorting van straffen of onmiddellijke invrijheidsstelling is geen doel van de Wots. De Wots en Wots-verdragen zijn derhalve penitentiaire instrumenten. Deze uitgangspunten zijn nog steeds actueel en staan niet ter discussie. De vraag is wel hoe ze in het licht van de veranderde omstandigheden in praktijk moeten worden gebracht.

Nieuwe Wots-relaties

Nederland is niet bereid strafvonnis ten uitvoer te leggen die in strijd met fundamentele beginselen van een behoorlijke strafprocedure tot stand zijn gekomen. Dit was een reden om indertijd in de Wots vast te leggen dat aan overbrenging naar Nederland een verdrag ten grondslag moet liggen. In de loop der jaren is die verdragseis soms strenger uitgelegd door uit te gaan van de gedachte dat er in het land waarvan vonnissen worden overgenomen, in het geheel geen inbreuk op mensenrechten mag voorkomen. Dat voert te ver. Uit de rechtspraak van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) blijkt, dat er alleen al in Europa geen land is dat nog nooit is veroordeeld wegens een inbreuk op het Europese Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). Daaruit mag worden afgeleid dat geen enkel land aan een dergelijke strenge maatstaf zou voldoen. Tegen deze achtergrond zal bij overbrenging van gedetineerden telkens gekeken moet worden naar de specifieke omstandigheden in de concrete zaak en niet zo zeer naar de rechtspleging in het algemeen in het land van veroordeling.

Een tweede reden voor het eisen van een verdragsbasis is, dat een verdrag het juridisch kader biedt voor de staat van veroordeling en de staat van tenuitvoerlegging voor elke overbrenging. Een multilateraal verdrag als het Vogp van de Raad van Europa, waarbij 63 landen partij zijn, heeft door zijn brede territoriale werking het voordeel dat er tussen veel landen eenzelfde juridisch kader geldt.

Echter, niet alle landen stellen voor overbrenging van gedetineerden de verdragseis. Bij een aantal daarvan, lidstaten van de Europese Unie, is nagegaan hoe de ervaringen zijn met overbrenging van gedetineerden zonder verdragsbasis. Er worden incidenteel gedetineerden overgedragen aan deze landen zonder verdrag, maar de ervaring leert dat overbrenging op verdragsbasis regel is.

Zoals gesteld, bevinden zich momenteel niet alle Nederlandse gedetineerden in het buitenland in verdragslanden, terwijl het streven erop is gericht de mogelijkheid van overbrenging van deze Nederlanders te vergroten.

Om dit zo efficiënt mogelijk te doen, is het voornemen om alle niet-verdragslanden waar Nederlanders gedetineerd zijn te benaderen met de volgende vragen:

- A. Is overdracht van gedetineerden naar Nederland mogelijk zonder verdragsbasis? Zo ja, welke voorwaarden zijn daaraan verbonden?
- B. Zo nee, is het land bereid om toe te treden tot het Vogp?
- C. Wanneer landen om hun moverende redenen niet wensen toe te treden tot het Vogp, zal Nederland voorstellen een bilateraal Wots-verdrag met Nederland te overwegen en daartoe een tekstvoorstel doen.

Ad A. verdragsloze overbrenging

Indien blijkt dat er voldoende landen in staat en bereid zijn gedetineerden zonder verdragsbasis en op aanvaardbare voorwaarden naar Nederland over te brengen, zal de Wots worden aangepast om dit mogelijk te maken.

Bij overdracht zonder verdrag zal Nederland daaraan telkens de voorwaarden verbinden als bedoeld in artikel 3 Vogp, te weten:

- betrokkene is onderdaan van de staat van tenuitvoerlegging,
- het vonnis is onherroepelijk,
- op het tijdstip van ontvangst van het verzoek moeten nog tenminste zes maanden van de veroordeling worden ondergaan,
- instemming met overbrenging van betrokkene,
- dubbele strafbaarheid,
- beide betrokken staten zijn het eens over de overbrenging.

Voorts zal per individueel geval worden bezien of het vonnis op zodanige wijze tot stand is gekomen, dat overname van de tenuitvoerlegging mogelijk is. Tenslotte zal er tussen het betrokken land en Nederland overeenstemming moeten zijn over de juridische gevolgen van een overbrenging, de procedure voor de tenuitvoerlegging en de gratieverlening, strafvermindering en herziening.

Ad B. toetreding tot het Vogp

Er zal niet met de vraag worden volstaan, maar er zal inhoudelijke informatie over de werking van het verdrag en de wijze van toetreding worden verstrekt.

Ad C. criteria voor bilaterale verdragen

Er moet een substantieel aantal Nederlanders in het land gedetineerd moeten zijn; ook bepalend kan zijn het aantal gedetineerden van de nationaliteit van het andere land in Nederland dat voor overdracht in aanmerking komt. De modeltekst die zal worden overgelegd, zal grotendeels gestoeld zijn op het Vogp. Het zal dan van het andere land afhangen welke eisen aan het verdrag worden gesteld. Deze zullen verenigbaar moeten zijn met de Nederlandse praktijk.

Welke gedetineerden komen in aanmerking?

Nu is vastgesteld in welk kader gedetineerden overgebracht kunnen worden, moet nader bepaald worden aan welke criteria zij moeten voldoen om voor overbrenging naar Nederland in aanmerking te komen. De Minister van Justitie heeft hier grote beleidsvrijheid. Drie aspecten verdienen hier aandacht: (1) binding met Nederland, (2) het doel van resocialisatie en (3) het voorkomen van een aanzuigende werking. Deze aspecten moeten dienen als criteria voor de beslissing of Nederland een aanvraag om overbrenging in behandeling neemt.

1. Het Nederlanderschap alleen is niet voldoende; binding met Nederland is een harde voorwaarde voor overbrenging. Reïntegratie in de Nederlandse samenleving is immers zinloos als er geen wezenlijke relatie is met Nederland. Als een veroordeelde de Nederlandse nationaliteit heeft of een vreemdeling (inclusief EU-burgers) is met een verblijfstitel, die hij niet verliest, en in Nederland woonachtig is, komt hij in beginsel voor overbrenging in aanmerking. Bij het bepalen of er sprake is van binding wordt onder meer gekeken naar waar betrokkene feitelijk woonachtig is (inschrijving in de gemeentelijke basisadministratie, GBA) en hoe lang, waar hij werkt, waar het gezin verblijft dan wel de familie en zo meer. Een Nederlandse veroordeelde die niet in Nederland woont en van wie onvoldoende gebleken is dat Nederland het land is waar hij na afloop van zijn detentie weer de draad zal oppakken, komt niet in aanmerking voor overbrenging. Daarvan is sprake in het geval betrokkene zijn banden met Nederland heeft verbroken door zijn hoofdverblijf naar een land buiten Nederland te verplaatsen en geen sociale banden met Nederland meer heeft. In een dergelijk geval is het resocialisatiebelang immers niet met een overbrenging gediend.

2. Resocialisatie in Nederland is het doel van de overbrenging en dient tevens de terugdringing van recidive. Wanneer deze resocialisatie niet binnen de straftijd wordt gerealiseerd, is de overbrenging voor dat doel niet meer zinvol. Het doel van overbrenging is niet een bekorting van in het buitenland opgelegde straffen (al kan het wel een gevolg daarvan zijn) en een onmiddellijke invrijheidsstelling na overbrenging is in het geheel niet wenselijk. Het Vogp geeft staten de mogelijkheid om een verzoek af te wijzen als de veroordeelde op het moment van ontvangst van het Wots-verzoek een strafrestant heeft van minder dan zes maanden. Afgezien van mogelijke verkorting van het vonnis in Nederland, betekent dit dat er in sommige gevallen weinig tijd overblijft voor de beoordeling en eventuele uitvoering van het verzoek en dat er dus snel gewerkt moet worden door de uitvoeringsinstanties van beide landen. Dat is dus niet altijd in de macht van Nederland. Resocialisatietrajecten tijdens de detentie duren minimaal vier maanden¹. Ze bereiden betrokkene voor op terugkeer in de samenleving en in die tijd worden de juiste papieren, onderdak en werk of uitkering geregeld, mede ten dienste van het terugdringen van recidive. De nieuwe regeling van voorwaardelijke invrijheidsstelling², die in 2008 van kracht wordt, maakt de invrijheidsstelling flexibeler en maakt in bepaalde gevallen mogelijk als voorwaarde aan overbrenging te verbinden dat eerst een resocialisatietraject wordt afgelegd in Nederlandse detentie en dat daartoe desnoods het moment van invrijheidsstelling wordt uitgesteld. Dit geeft enige flexibiliteit om in een aantal gevallen het moment van in vrijheidstelling niet te laten samen vallen met het moment van aankomst in Nederland.

3. Voorkomen moet worden dat het Wots-beleid ongewenste neveneffecten krijgt. Zoals bekend is 80% van de Nederlanders die in het buitenland zijn gedetineerd, verdacht zijn van of veroordeeld voor drugsdelicten, in het bijzonder drugssmokkel. Het is bekend dat de al dan niet vermeende mogelijkheid om in geval van arrestatie te zijner tijd naar Nederland te kunnen worden overgebracht een rol speelt bij het besluit om drugs te smokkelen. Er zijn verder gevallen bekend van personen die nadat zij als gedetineerde naar Nederland waren overgebracht, een aantal jaren later opnieuw gedetineerd bleken te zijn in een ander land voor een vergelijkbaar drugsdelict. Om dit tegen te gaan, zal een persoon die voor een tweede maal een Wots-verzoek indient niet zonder meer daarvoor in aanmerking kunnen komen. Dit geldt met name bij drugsdelicten. Bij dergelijke herhaalde verzoeken zullen door betrokkene bijzondere omstandigheden moeten worden aangevoerd, wil hij voor een tweede keer voor overbrenging in aanmerking kunnen komen.
Elk buitenlands vonnis dat in Nederland ten uitvoer wordt gelegd, zal voortaan stelselmatig worden geregistreerd in de Nederlandse justitiële documentatie.

Humanitaire overwegingen

Bij toepassing van het voorgestelde beleid kunnen meer Nederlanders in buitenlandse detentie in aanmerking komen voor overbrenging. Twee categorieën blijven daar echter buiten vallen:

1. Nederlanders in buitenlandse detentie die geen binding met Nederland hebben.
2. een kleine categorie gevallen waarbij de rechtsgang op een onaanvaardbare manier is verlopen. Hoewel dat humanitair gezien schrijnende gevallen kunnen zijn, is de Wots hier niet het juiste instrument; dat zou immers betekenen dat Nederland vonnissen zou overnemen die naar Nederlandse normen (zo) niet uitgevoerd kunnen worden en waarbij Nederland dus het recht niet heeft betrokkenen te detineren. De aangewezen mogelijkheden voor Nederland liggen hier veeleer op

¹ Wanneer een dergelijk traject niet tot de mogelijkheden behoort zijn er minimaal twee maanden nodig om genoemde elementaire zaken te regelen.

² Tweede Kamer 2006–2007 30 513, nr. 6 p. 9–10, 20.

het terrein van de diplomatie. Te denken valt aan consulaire en eventueel juridische bijstand, aandringen op uitzetting, vrijlating of gratie enzovoort.

Conclusies

Het doel van overbrenging van Nederlandse (en daaraan gelijkgestelde) gedetineerden uit het buitenland is de tenuitvoerlegging van hun vrijheidsstraf in Nederland om hun reïntegratie te bevorderen in de samenleving waarmee zij verbonden zijn. Ik wil bevorderen dat Nederlanders die in het buitenland gedetineerd zijn en die aan de voorwaarden voldoen naar Nederland overgebracht worden.

1. Nederland zal niet-verdragslanden waar Nederlanders gedetineerd zijn, vragen of zij verdragloos kunnen en willen meewerken aan de overbrenging van gedetineerden en, zo nee, hen actief uitnodigen om toe te treden tot het Vogp. Wanneer dat niet mogelijk is zal Nederland hen vragen een bilateraal Wots-verdrag te sluiten. Wanneer er voldoende positieve respons volgt op de eerste vraag, zal Nederland de Wots zodanig aanpassen dat bedoelde verdragsloze overbrenging mogelijk wordt.
2. Waar landen voor een bilateraal verdrag kiezen, is de hoeveelheid gedetineerde Nederlanders die een binding hebben met Nederland, bepalend voor de prioritering; het strafvonnis moet voorts op een behoorlijke manier tot stand zijn gekomen.
3. In aanmerking voor overbrenging naar Nederland komen in beginsel alleen die Nederlanders, of vreemdelingen met een vaste verblijfstitel, die een binding hebben met Nederland.
4. Nederland zal ernaar streven dat er bij elke overbrenging een reststraf in Nederland ten uitvoer gelegd kan worden, zodat de overbrenging ook kan strekken tot resocialisatie van betrokkene.
5. Wie al een keer in het kader van de Wots naar Nederland is overgebracht, komt niet zonder meer in aanmerking voor een tweede overbrenging.