Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2013–2014

33 742 Wijziging van de Wet overdracht tenuitvoerlegging strafvonnissen in verband met aanvulling van de bepaling over de procedure van voortgezette tenuitvoerlegging

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 20 december 2013

Ik heb met belangstelling kennis genomen van het verslag van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie en ben verheugd dat het wetsvoorstel breed wordt ondersteund. Verder heb ik geconstateerd dat in dit verslag thema's terugkeren die op 19 september 2013 tijdens de plenaire behandeling van het voorstel van Rijkswet tot goedkeuring van het verdrag inzake de overbrenging van gevonniste personen tussen het Koninkrijk der Nederland en de Republiek Peru dat op 16 oktober 2013 tot Rijkswet is verheven (Stb. 434) aan de orde kwamen en waarover de discussie toen niet werd afgerond. Ik deed in dat verband een tweetal toezeggingen over respectievelijk meer toepassing van de procedure van voortgezette tenuitvoerlegging, aan het lid Recourt, en over de mogelijkheden van verhaal van de reiskosten terug naar Nederland op de veroordeelde, aan het lid Taverne. Gelet op het door leden van de vaste commissie gelegde verband met dit wetsvoorstel heb ik besloten om in deze nota ook op die toezeggingen in te gaan en deze aldus af te handelen.

I. Algemeen

1. Inleiding

Alvorens op de vragen in dit onderdeel van het verslag in te gaan, ga ik in op mijn toezegging aan het lid Recourt over verruiming van de toepassing van de procedure van voortgezette tenuitvoerlegging. Tijdens het debat over het wotsverdrag met Peru is al afgesproken dat bij nieuwe verdragen Nederland zal inzetten op opname van de voortgezette procedure in het verdrag. In beginsel zal dus de omzettingsprocedure terzijde worden gelaten. Tegelijkertijd wil ik de omzettingsprocedure voor de toekomst niet geheel uitsluiten. De opname ervan in een verdrag kan nodig worden geacht indien onderhandelingen worden gevoerd met een land waarin het strafklimaat van dien aard is, dat Nederland deze straffen als excessief ervaart. Meteen voeg ik er aan toe dat er thans geen onderhandelingen over wotsverdragen lopen en dat ik ook geen voornemens daartoe heb. In de tweede plaats bepleitte de heer Recourt verruiming van de toepassing

kst-33742-5
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2013

van de procedure van voortgezette tenuitvoerlegging bij bestaande verdragen, omdat bij de omzetting de buitenlandse straf verdampt. Dat is zijns inziens niet de bedoeling en doet ook afbreuk aan het afschrikwekkende effect dat met de opgelegde straf is beoogd. Ik heb zeker begrip voor deze opvatting en wil daaraan ook tegemoet komen. Zoals ik in de memorie toelichting al schreef wordt de voortgezette procedure door Nederland in toenemende mate toegepast. Dit geldt voor alle landen waarmee een bilateraal verdrag is gesloten en bij het Vogp is de stand van zaken dat dit het geval is met het bijna alle Europese landen, niet zijnde EU-lidstaten want in relatie tot hen geldt de Wets. Uit de overige 19 niet Europese landen die partij zijn bij het Vogp, ontvangt Nederland met uitzondering van Australië, Panama, Venezuela, de Verenigde Staten van Amerika, nauwelijks tot geen wotsverzoeken. Met Australië wordt de voortgezette procedure toegepast. Met Panama en Venezuela bestaat een beperkte ervaring, maar daarbij is wel gebleken dat toepassing van de omzettingsprocedure in hoge mate bijdraagt aan de weigering van de overbrenging doordat er onvoldoende strafrestant resteert. Mede tegen die achtergrond ben ik voornemens bij verzoeken uit deze landen de procedure van voortgezette tenuitvoerlegging toe te passen. Voor een uitvoeriger uiteenzetting verwijs ik naar mijn antwoord op vragen van deze leden in paragraaf 5. Met betrekking tot de Verenigde Staten heb ik dat voornemen echter niet. De reden hiervoor is, dat het is een feit van algemene bekendheid dat in de Verenigde Staten sprake is van een strafklimaat waarin zeer hoge tot excessieve straffen worden opgelegd en in elk geval straffen die het Nederlandse strafmaximum te boven gaan. Dit geldt niet alleen voor drugs- maar ook voor alle andere delicten. Meer concreet gaat het om opgelegde straffen van bijvoorbeeld 12 jaren voor hacken en 30 jaren voor het veroorzaken van een ongeval met dodelijke afloop. Het toepassen van de voortgezette procedure op straffen van dergelijke lengte zou betekenen dat deze slechts kunnen worden teruggebracht tot het Nederlandse strafmaximum voor het feit dat aan de veroordeling ten grondslag ligt met als gevolg een strafrestant van mogelijk zeer lange duur. Onder deze omstandigheden acht ik het wenselijk om in de relatie met de Verenigde Staten de omzettingsprocedure te handhaven. Dan resteren er nog 14 staten partijen bij het Vogp, waarmee nauwelijks tot geen ervaring is opgedaan. Zodoende kennen we het strafklimaat in die landen niet en kan dus niet worden voorzien tot welke effecten de voortgezette procedure zou kunnen leiden. Zolang die ervaring niet bestaat, acht ik het niet noodzakelijk om wijziging te brengen in de bestaande situatie en handhaaf ik voorshands de toepassing van de omzettingsprocedure. Het voorgaande leidt ertoe dat in Nederland *de facto* de omzettingsprocedure bij overbrenging van gevonniste personen nog slechts beperkt voorkomt. Dit leidt slechts uitzondering voor Nederlanders die door Nederland zijn uitgeleverd met een terugkeergarantie. Ten aanzien van hen blijft gelden dat bij terugkeer de buitenlandse straf wordt omgezet naar een straf naar Nederlandse maatstaven. Dit is vast beleid en de ratio ervan is dat betrokkene in plaats van te worden uitgeleverd door Nederland had kunnen worden vervolgd en berecht voor de feiten waarvoor hij is uitgeleverd en alsdan ook een straf naar Nederlandse maatstaven zou hebben gekregen.

De leden van de VVD-fractie vroegen of de regering hun zorg deelt dat de mogelijkheid van een overdracht op grond van deze wet betrokken wordt bij de risico-inventarisatie die veel (potentiële) criminelen en met name drugskoeriers maken. Deze leden vrezen dat het bestaan van de «zekerheid» dat een eventuele gevangenisstraf in Nederland kan worden uitgezeten, de drempels wegneemt om het misdrijf te plegen. Ik begrijp dat de leden van deze fractie aandacht vragen voor de mogelijkheid van aanzuigende werking van de wet. Voor de goede orde merk ik op dat deze niet zozeer zal uitgaan van de Wet overdracht tenuitvoerlegging strafvon-

nissen (hierna: de Wots) die bij dit wetsvoorstel wordt gewijzigd, maar eerder van de toepasselijkheid van een verdrag inzake de overbrenging van gevonniste personen (hierna: wotsverdrag) tussen het land waar een strafbaar feit wordt begaan en het Koninkrijk der Nederlanden. De regering heeft aandacht voor het risico van aanzuigende werking van wotsverdragen en heeft tot op heden geen aanleiding om te veronderstellen dat daarvan sprake is. Zoals in mei 2013 in de nota naar aanleiding van het verslag bij bovenvermelde Rijkswet (Kamerstukken II 2012–2013, 33 486 (R1994), nr. 8) is aangegeven, zijn al jaren lang wereldwijd, thans in 100 landen, ongeveer 2500 Nederlanders gedetineerd, waarvan het merendeel voor drugdelicten. Nederland onderhoudt op dit moment slechts met 68 van die 100 landen een verdragsrelatie die voorziet in de mogelijkheid van overbrenging van gevonniste personen naar Nederland. Uit het vrij constante hoge aantal Nederlandse gedetineerden in het buitenland, maar ook uit het aantal Nederlandse gedetineerden in niet-verdragslanden moge blijken dat door Nederlanders in het buitenland (drug)delicten worden gepleegd, ongeacht of overbrenging naar Nederland mogelijk is. De indruk kan soms bestaan dat een wotsverdrag aanzuigende werking heeft, omdat aantallen gedetineerden stijgen. Echter, in werkelijkheid fluctueren op langere termijn de aantallen per land, ook in verdragslanden. De oorzaken daarvan staan niet vast, maar kunnen velerlei zijn. Algemeen bekend is, dat drugsmokkel langs vele routes geschiedt die geregeld wijzigingen ondergaan. In dit verband kunnen zelfs veranderingen in rechtstreekse luchtverbindingen een rol spelen. Ten slotte is in dit verband ook van belang, dat de aanzuigende werking van een wotsverdrag uit zijn aard niet zo groot is, omdat het verdrag immers geen recht op overbrenging creëert. Met andere woorden, een potentiële overtreder kan aan het bestaan van een wotsverdrag geen «zekerheid» op terugkeer naar Nederland ontlenen.

Onder verwijzing naar de verschillen tussen de Wots en de Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging vrijheidsbenemende en voorwaardelijke sancties (hierna: Wets), vroegen de leden van de VVD-fractie of het beter is als de regering ook binnen de Wets en dus binnen de Europese Unie, gedetineerden altijd kan weigeren, in die zin dat de Wets meer op de Wots gaat lijken. Het antwoord op de eerste vraag luidt ontkennend. De Wets, die nu een jaar in werking is, vloeit voort uit Europese regelgeving aan de totstandkoming waarvan de regering na uitdrukkelijke instemming van beide Kamers der Staten-Generaal heeft mee gewerkt. De instemming van het parlement werd gegeven en de medewerking van de regering werd verleend in de volle wetenschap dat de daarbij geïmplementeerde kaderbesluiten zijn gebaseerd op het beginsel van wederzijdse erkenning. Dat beginsel wordt gekenmerkt door verplichtingen in combinatie met beperkte mogelijkheden tot weigering. De wezenlijke verschillen tussen het kaderbesluit dat ziet op vrijheidsbenemende sancties[1] met het belangrijkste wotsverdrag, zijnde het Verdrag inzake de overbrenging van gevonniste personen van de Raad van Europa (hierna: Vogp) zijn ten tijde van de onderhandelingen in kaart gebracht en aan het parlement gezonden. Bij de implementatie van het desbetreffende kaderbesluit zijn deze verschillen opnieuw aangegeven aan de hand van een schema. Dat schema neem ik hier opnieuw op, omdat het inzicht in de kern van de verschillen tussen het Vogp en het Kaderbesluit en derhalve in de verschillen tussen de daarop gebaseerde Wots en Wets, biedt.

[1] Kaderbesluit 2008/909/JBZ van de Raad van de Europese Unie van 27 november 2008 inzake de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op strafvonnissen waarbij vrijheidsstraffen of tot vrijheidsbeneming strekkende maatregelen zijn opgelegd, met het oog op tenuitvoerlegging ervan in de Europese Unie (PbEU L 327).

Onderwerp	Vogp	Kaderbesluit
rolverdeling tussen betrokken lidstaten	lidstaat van veroordeling verzoekt aan andere lidstaat om tenuitvoerlegging van het vonnis	lidstaat van veroordeling zendt andere lidstaat het vonnis met het oog op erkenning en tenuitvoerlegging daarvan
verplichting	geen verplichting tot erkenning en tenuitvoerlegging, ongeacht of het gaat om eigen onderdanen	in beginsel verplichting tot erkenning en tenuitvoerlegging wanneer het gaat om eigen onderdanen
weigeringsgronden	mogelijkheden om te weigeren zijn in feite onbeperkt	mogelijkheden om de erkenning te weigeren zijn limitatief vastgelegd (erkenning, tenzij)
instemming veroordeelde	instemming veroordeelde in de meest voorkomende gevallen vereist	instemming veroordeelde in de meest voorkomende gevallen niet vereist
dubbele strafbaarheid	dubbele strafbaarheid is vereist	de eis van dubbele strafbaarheid is gehandhaafd doordat Nederland daarvoor heeft geopteerd
aanpassing straf	de tenuitvoerlegging van de straf kan volgens twee procedures: 1. de omzettingsprocedure 2. (d.w.z. omzetting van de straf in een in Nederland gebruikelijk straf) 3. de voortgezette tenuitvoerlegging 4. (d.w.z. in beginsel geen aanpassing van de straf; de straf kan alleen worden aangepast als er een onverenigbaarheid is met het Nederlandse recht, zoals het wettelijk strafmaximum)	de tenuitvoerlegging van de straf vindt altijd plaats volgens de procedure van de voortgezette tenuitvoerlegging
toepasselijk recht op de tenuitvoerlegging	recht van het land van tenuitvoerlegging	recht van het land van tenuitvoerlegging, waarbij rekening mag worden gehouden met het tijdstip van voorwaardelijke invrijheidstelling in het land van veroordeling
termijnen voor behandeling	geen	termijnen voor de erkenningsbeslissing (90 dagen) en de overbrenging van de veroordeelde (30 dagen)

Voorts vroegen deze leden of het meer in het algemeen de wens en het streven van de regering is de Wots en de Wets meer op elkaar aan te laten sluiten. Dit is niet het geval. Wel heb ik in de memorie van toelichting aangegeven, dat ik bij de uitwerking van de procedure van voortgezette tenuitvoerlegging deze om efficiency redenen voor zover mogelijk heb gestroomlijnd met de procedure die in de Wets is voorgeschreven.

Het antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie of bij voortgezette tenuitvoerlegging de opgelegde straf kan (en zal) worden aangepast, luidt dat de wotsverdragen ook bij de procedure van voortgezette tenuitvoerlegging voorzien in de mogelijkheid van aanpassing van de straf, maar wel in aanzienlijk beperktere mate dan bij de omzettingsprocedure. De wotsverdragen laten aanpassing van de straf in het kader van de procedure van voortgezette tenuitvoerlegging uitsluitend toe voor zover de in de staat van veroordeling opgelegde straf het in de staat van tenuitvoerlegging geldende strafmaximum voor het strafbare feit dat aan de veroordeling ten grondslag ligt te boven gaat of indien de aard van de opgelegde vrijheidsstraf in laatstbedoelde staat niet bestaat. Is in voorkomend geval de opgelegde vrijheidsstraf te hoog dan mag deze worden teruggebracht tot de in de staat van tenuitvoerlegging geldende maximumstraf voor het desbetreffende feit. Bij een afwijkende aard van de vrijheidstraf hangt de mate van aanpassing af van de omstandigheden

van het geval, maar zal het vrijheidsbenemende karakter van de straf behouden moeten blijven.

De leden van de VVD-fractie hechten eraan dat de regering een overdracht altijd kan weigeren, bijvoorbeeld omdat terugkeer van een bepaalde gedetineerde nadelig kan zijn voor de openbare orde of maatschappelijke onrust kan veroorzaken. Zij wezen daarbij ook op het risico dat daders van zeer ernstige (zeden of andere) misdrijven gevaar lopen op mishandeling in detentie. Zij vroegen hoe de regering aan kijkt tegen dit risico. Zoals ik tijdens de plenaire behandeling over de goedkeuring van het wotsverdrag met Peru naar aanleiding van een soortgelijke vraag heb aangegeven, wordt op grond van wotsverdragen per geval beslist of de overbrenging wordt toegestaan. Het kan voorkomen dat in Nederland de rechtsorde is geschokt door een strafbaar feit dat door een Nederlander in het buitenland is begaan. Met deze leden denk ik dan aan levens- en zedendelicten. Het zal duidelijk zijn, dat indien zich zulk een geval voor zou doen het desbetreffende verzoek tot overbrenging met bijzondere aandacht voor alle relevante omstandigheden zal worden behandeld. Echter, ik zie daarin niet bij voorbaat een reden om de overbrenging van betrokkene te weigeren. Zo zou een verdere tenuitvoerlegging in Nederland ook juist de zekerheid kunnen bieden dat de veroordeelde zijn straf inderdaad zal ondergaan, wat weer kan bijdragen aan het herstel van de geschokte rechtsorde. Ofschoon weigering mogelijk is, kan in dit verband ook relevant zijn dat het een veroordeelde Nederlander na ommekomst van zijn straf naar Nederland terug kan keren. Een Nederlander kan immers niet de toegang tot ons land worden geweigerd. Verder is het Nederlandse gevangeniswezen er op ingericht om adequaat op te treden bij dreigende risico's van gewelddadige acties tussen gedetineerden onderling, ook als deze verband houden met de aard van het gepleegde delict. Ik zie dan ook in het risico op mishandeling niet een reden op die grond een overbrenging te weigeren.

De leden van de PvdA-fractie vroegen of zij de VI-regeling goed begrepen dat als de veroordelende staat een vorm van VI kent, daar dan tijdig naar gevraagd wordt en er rekening mee wordt gehouden bij het vaststellen van de hoogte van het strafrestant. Ook de SP-fractie stelde vragen over de VI, die ik bij de navolgende beantwoording betrek. Ik hecht er aan deze vragen heel gedetailleerd te beantwoorden, temeer omdat ik een bestaande praktijk zodanig wil corrigeren dat weer in overeenstemming met de geldende verdragen wordt gehandeld. Zoals in de memorie van toelichting uitvoerig en gemotiveerd uiteen is gezet (blz. 9–11), is het de opvatting van verdragspartijen bij het Vogp dat het verbod om de opgelegde vrijheidsstraf te verzwaren bij de aanpassing van de opgelegde straf aan het in de staat van tenuitvoerlegging geldende strafmaximum geheel los staat van de in de betrokken staten geldende VI-regelingen. Ook uit de jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM) volgt, dat de VI slechts een aspect is van de tenuitvoerlegging. De in Nederland gegroeide opvatting dat het verzwaringsverbod bij de rechterlijke aanpassing van de straf impliceert, dat daarbij ook rekening moet worden gehouden met de in de betrokken landen toepasselijke VI-regeling, vindt geen steun in de verdragen noch in de jurisprudentie van het EHRM. Nederland heeft zich er in EU-verband, bij de totstandkoming van het bovenvermelde kaderbesluit inzake vrijheidsbenemende sancties en bij recentere bilaterale onderhandelingen over wotsverdragen met succes voor ingezet, dat daarin een zelfstandige bepaling over de VI is opgenomen. Deze houdt in dat in het kader van de tenuitvoerlegging van de buitenlandse straf rekening mag worden gehouden met de in de staat van veroordeling geldende VI-regeling. Deze bepalingen zijn bedoeld voor de gevallen, waarin de VI-regeling in de staat van tenuitvoerlegging strenger is dan die in de staat van veroor-

deling. Ik heb in de memorie van toelichting verder aangegeven dat ik er naar streef om ook bij overbrenging op grond van wotsverdragen die niet voorzien in een bepaling over de VI, in voorkomend geval rekening te kunnen houden met een eerdere VI-datum in de staat van veroordeling. Dit geldt dus ook voor een overbrenging op basis van het Vogp. Teneinde dit te bereiken, wordt bij buitenlandse verzoeken tot tenuitvoerlegging stelselmatig bij de staat van veroordeling navraag gedaan naar de VI-datum. Indien van de staat van veroordeling uitsluitsel kan worden verkregen over de exacte VI-datum in dat land maar ook in die gevallen waarin deze met een grote mate van waarschijnlijkheid vaststaat én vervolgens blijkt dat deze op een eerder tijdstip is gelegen dan de Nederlandse VI-datum, wordt – indien het verzoek voor inwilliging in aanmerking komt – de staat van veroordeling bij de beslissing op het verzoek tot tenuitvoerlegging bericht, dat Nederland bij de tenuitvoerlegging van de straf uit zal gaan van de VI-datum in de staat van veroordeling.
Dit stelt de staat van veroordeling in staat om dit gegeven te betrekken bij zijn beslissing over de overbrenging van de gevonniste persoon. Stemt deze staat vervolgens in met de overbrenging dan zal na de overbrenging, op het passende moment van de tenuitvoerlegging in Nederland de VI-datum met toepassing van het zevende lid van artikel 15 Sr worden vervroegd. In het geval er geen VI-datum in de staat van veroordeling kan worden vastgesteld of in het geval die staat niet instemt met toepassing van zijn VI-datum, is dat – zo zal uit het voorgaande blijken – voor mij geen reden voor weigering van de overbrenging. Na overbrenging zal echter bij de tenuitvoerlegging de in Nederland gebruikelijke VI-datum worden gehanteerd. De veroordeelde wordt vóór zijn overbrenging door middel van een brief in kennis gesteld van de beslissing op het verzoek tot overbrenging en van de toepassing van de Nederlandse VI-datum en is dus in de gelegenheid om op dat tijdstip alsnog zijn instemming met de overbrenging in te trekken indien de VI-datum in Nederland op een later tijdstip kan vallen dan in de staat van veroordeling. Sinds de invoering hiervan, op 1 november 2012 is gebleken, dat het niet altijd mogelijk is om met de buitenlandse VI-datum rekening te houden. De reden daarvoor is dat in nogal wat landen de VI geen automatisme is, maar geheel afhankelijk wordt gesteld van het gedrag van de gedetineerde tijdens zijn detentie. Daardoor kan het betreffende land geen VI-datum aangeven en valt evenmin ten tijde van het wotsverzoek vast te stellen wanneer deze met een grote mate aan waarschijnlijkheid zal zijn. In die gevallen wordt de gedetineerde er bij brief op gewezen dat hij ermee rekening moet houden dat na inwilliging van zijn wotsverzoek bij de tenuitvoerlegging in Nederland de Nederlandse VI-datum zal worden gehanteerd. Dat heeft tot nu toe niet tot intrekking door de gedetineerde van zijn instemming met de overbrenging geleid. Wel hebben gedetineerden, die met hun overbrenging instemden terwijl ze toen wisten dat ze daardoor afzagen van de mogelijkheid op een eerdere voorwaardelijke invrijheidsstelling in de staat van veroordeling, na hun overbrenging in Nederland bezwaar gemaakt tegen de toepassing van de Nederlandse VI-datum. Daarop is gereageerd met hernieuwde informatie aan hen, waarbij betrokkenen ook werden herinnerd aan de brief die zij voor hun overbrenging hebben ontvangen over de toepassing van de Nederlandse VI-datum. Een en ander heeft een aantal van hen (in 2012 en 2013:14) niet overtuigd. Zij hebben een kort geding tegen de Staat aangespannen, waarbij geëist werd dat als nog met de buitenlandse VI-regeling rekening zou worden gehouden. In alle gevallen is de eis door de kortgedingrechter afgewezen.

De leden van de PvdA-fractie vroegen waarom in de memorie van toelichting wordt gesproken over die «gevallen waarin de instemming van de gevonniste persoon niet vereist is». De leden van de PvdA-fractie hebben gelijk dat voor een overbrenging in het algemeen de instemming

van de veroordeelde is vereist. Echter, er bestaan uitzonderingen op deze regel. Deze zijn vastgelegd in het op 18 december 1997 te Straatsburg tot stand gekomen Aanvullend protocol bij het Vogp (Trb. 1998, 202). Artikel 2 van dat protocol ziet op de situatie waarin de veroordeelde naar de staat van tenuitvoerlegging is gevlucht en artikel 3 op de gevallen waarin tegen de veroordeelde die in de staat van veroordeling de hem opgelegde straf ondergaat ook een bevel tot uitzetting of uitwijzing is uitgevaardigd.

De vraag van de leden van de SP-fractie of de voorgestelde nadere uitwerking van de procedure van voortgezette tenuitvoerlegging kan worden gezien als een codificatie van min of meer ongeschreven recht, wordt bevestigend beantwoord. De voorgestelde regeling betreft een uitwerking van het bestaande, summiere artikel 43 Wots aan de hand van de in de praktijk gegroeide invulling van onderdelen van de procedure. Zoals is uitgelegd in de memorie van toelichting is daarbij bovendien rekening gehouden met de inmiddels tot stand gekomen Wets.

De leden van de SP-fractie vroegen wat de reden is dat steeds meer landen de voorkeur geven aan de procedure van voortgezette tenuitvoerlegging en of Nederland hierover met andere landen nog discussieert. Het Vogp voorziet in beide procedures en laat staten-partijen vrij om te kiezen welke procedure zij wensen toe te passen. Veel landen geven de voorkeur aan de voortgezette procedure, omdat daarbij de op hun grondgebied uitgesproken straffen in geval van overbrenging zoveel mogelijk in stand blijven. Verder vinden zij het een voordeel dat bij de voortgezette procedure voor de overbrenging van de veroordeelde het in de staat van tenuitvoerlegging te executeren strafrestant al vaststaat. Bij de omzettingsprocedure kan, althans volgens de Wots, het nog te executeren strafrestant pas na de overbrenging van betrokkene worden bepaald. Nederland erkent de keuzevrijheid van andere landen onder het Vogp. Toen Nederland zelf nog strak vasthield aan de omzettingsprocedure werd wel getracht om landen die onder het Vogp alleen de procedure van voortgezette tenuitvoerlegging accepteerden, te bewegen in de relatie met Nederland de omzettingsprocedure te aanvaarden. Dit had weinig succes en was reden voor Nederland om zich bij de door andere staten-partijen gemaakte keuze voor de voortgezette tenuitvoerlegging neer te leggen en dus zelf deze procedure meer toe te passen. Het blijven vasthouden aan de omzettingsprocedure zou overbrenging vanuit een groot aantal landen onmogelijk maken. In de bilaterale onderhandelingen heeft Nederland steeds voorgesteld ook de omzettingsprocedure in het tot stand te brengen verdrag op te nemen met – zoals deze leden bekend is – wisselend resultaat.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de SP-fractie of de omzettingsprocedure voor Nederland zélf nog wel de voorkeur heeft, herinner ik er aan dat tijdens de hierboven aangehaalde plenaire behandeling van het wotsverdrag met Peru door leden van andere fracties ne in het bijzonder het lid Recourt van de PvdA-fractie, krachtige argumenten voor de voortgezette procedure naar voren zijn gebracht en dat ik toen heb toegezegd terug te komen op de daarbij geuite wens van een verruimde toepassing van laatstbedoelde procedure. Ik ben daarop hierboven uitgebreid ingegaan.

De vraag van de leden van de D66-fractie of de regering inmiddels ook zelf onderzoek heeft gedaan naar de beoordelingspraktijk van Wots-verzoeken uit Panama en Venezuela, kan ik bevestigend beantwoorden. Ik ben daarop hierboven eveneens ingegaan.

2. Koninkrijkspositie

De vraag van de leden van de PvdA-fractie of het Wetboek van Strafvordering BES een wotsregeling bevat, wordt bevestigend beantwoord. Zoals in de memorie van toelichting is aangegeven, maakt de in de BES geldende regelgeving met betrekking tot overname en overdracht van de tenuitvoerlegging van strafvonnissen onderdeel uit van het Wetboek van Strafvordering BES. Alle wotsverdragen waarbij het Koninkrijk partij is, gelden onverkort voor de BES. Dit geldt overigens eveneens voor de Caraïbische landen van het Koninkrijk, omdat zij hebben ingestemd met de medegelding van die verdragen. Het Koninkrijk heeft geen wotsverdragen gesloten waarvan de territoriale werking is beperkt tot een of meer Caraïbische landen van het Koninkrijk.

3. Kosten

De leden van de VVD-fractie willen graag weten hoe hoog de kosten zijn van het terughalen van gedetineerden op basis van de gewijzigde Wots, ten eerste de kosten van de gevangenisstraf zelf en ten tweede de kosten van overdracht. Ik merk voor de goede orde op dat dit wetsvoorstel slechts een van de nationale procedures uitwerkt en derhalve geen wijziging brengt in de genoemde kosten, maar ik begrijp dat deze leden meer inzicht willen krijgen in de kosten die aan de tenuitvoerlegging van buitenlandse straffen in Nederland op grond van de wotsverdragen zijn verbonden voor het gevangeniswezen. Een berekening daarvan veronderstelt echter een exact inzicht in de strafrestanten die de naar Nederland overgebrachte gedetineerden moesten ondergaan en in de wijze waarop die straffen zijn geëxecuteerd. Die gegevens zijn niet beschikbaar en vergen een onderzoek van de desbetreffende dossiers bij de afdelingen van Dienst Justitiële Inrichtingen (hierna: DJI)I, belast met respectievelijk de uitvoering van de Wots en de executie. Wat wel kan worden aangegeven is, dat de detentiekosten per dag 242 Euro bedragen. De kosten van overbrenging van een gedetineerde naar Nederland bestaan uit de reis- en verblijfkosten van twee begeleiders van de Koninklijke Marechaussee en de reiskosten van de gedetineerde zelf. Deze variëren doordat deze bepaald worden door de afstand tussen Nederland en de staat van veroordeling. Er is geen overzicht van deze kosten beschikbaar. Na aankomst op Schiphol wordt de gedetineerde door de Dienst Vervoer en Ondersteuning vervoerd naar de plaats van detentie. Overigens is in het bovengenoemde kaderbesluit inzake vrijheidsbenemende sancties op Nederlands initiatief bepaald, dat de kosten verbonden aan de overbrenging voor rekening komen van de staat van veroordeling.

De vraag van deze leden of deze wetswijziging ertoe kan leiden dat meer gedetineerden naar Nederland terugkeren om – in sommige gevallen – zeer lange gevangenisstraffen uit te zitten, wordt ontkennend beantwoord, omdat wetsvoorstel niet meer doet dan een reeds bestaande en toegepaste nationale procedure voor de behandeling van wotsverzoeken uit te werken. Wel kan het aantal overbrengingen toenemen door de in de inleiding aangekondigde uitbreiding van de toepassing van de procedure van voortgezette tenuitvoerlegging. In beide landen zitten in totaal 38 personen gedetineerd, van uwe mij nu niet bekend is uit welk land van het Koninkrijk zij afkomstig zijn.

Deze vraag van deze leden of het waar is, dat personen in kwestie door de Marechaussee worden opgehaald en begeleid bij hun terugkeer naar Nederland is hierboven in bevestigende zin beantwoord. De reden voor die begeleiding is, dat de persoon die door de autoriteiten van de staat van veroordeling wordt overgedragen aan de staat van tenuitvoerlegging een persoon is die zich niet in vrijheid bevindt. Een overdracht van de

gedetineerde vindt plaats tussen autoriteiten van beide staten, omdat daarmee de verantwoordelijkheid voor de tenuitvoerlegging van zijn straf over gaat van de staat van veroordeling op de staat van tenuitvoerlegging met alle rechtsgevolgen van dien. Zo moet verzekerd zijn dat hij zich niet tijdens de overbrenging kan onttrekken aan die tenuitvoerlegging. Ten slotte is de begeleiding door ambtenaren van de Koninklijke Marechaussee in een vliegtuig vereist met het oog op van de veiligheid aan boord. Alleen in het geval een gedetineerde naar Nederland wordt overgebracht vanuit België of Duitsland wordt betrokkene door de autoriteiten van deze landen tot aan de grens met Nederland gebracht en daar overgenomen door ambtenaren van de Koninklijke Marechaussee en verder vervoerd naar de plaats van detentie door de dienst Vervoer en Ondersteuning van DJI.

De leden van de VVD-fractie zijn van mening dat de kosten van overdracht in beginsel voor rekening van de over te brengen persoon zelf moet komen en vooraf dienen te worden betaald om incassorisico's te voorkomen. Hiervan zou alleen kunnen worden afgezien in uitzonderingsgevallen. Deze leden vroegen of de regering deze mening deelt en bereid is het wetsvoorstel in deze zin aan te vullen. Alvorens op de gestelde vragen in te gaan hecht ik er aan er op te wijzen dat deze vragen bij mij de indruk wekken dat er sprake is van een wijziging in het standpunt van de VVD-fractie sinds de hierboven vermelde plenaire behandeling van de goedkeuring van het wotsverdrag met Peru. Tijdens dat debat heeft de het lid Taverne van deze fractie uitdrukkelijk aangegeven dat betaling van reiskosten door de gedetineerde een wens is van de VVD-fractie, maar dat dit niet moet worden gehanteerd als een voorwaarde voor overbrenging. Getracht dient te worden, zo werd gezegd om deze, waar mogelijk, te verhalen. Ik wijs op dit verschil, omdat ik tijdens het debat heb toegezegd een en ander te onderzoeken en daarover voor 1 januari 2014 te berichten. In het licht van het voorgaande ga ik ervan uit de gedachten over het verhalen van de reiskosten verlaten zijn. Ik zal derhalve het naar aanleiding van die eerdere vragen toegezegde onderzoek naar de mogelijkheden van verhaal niet meer uitvoeren, maar in plaats daarvan de in het verslag bij dit wetsvoorstel gestelde vragen uitvoerig beantwoorden.
De gedachte van deze leden om aan een overbrenging de voorwaarde van het betalen van de reiskosten te verbinden, impliceert dat bij niet betaling vooraf de overbrenging wordt geweigerd. Dit roept een aantal vragen op, waarvan ik de beantwoording van belang acht alvorens tot een oordeel te kunnen komen.
Allereerst de vraag of de voorwaarde bij elke overbrenging van een Nederlander uit het buitenland met het oog op de tenuitvoerlegging van een buitenlandse straf dient te gelden. Met andere woorden of daaronder ook vallen de Nederlandse gedetineerden die in EU lidstaten gedetineerd zijn en degenen die door Nederland aan het buitenland zijn uit- of overgeleverd onder de voorwaarde van terugkeer met het oog op de tenuitvoerlegging van de straf, zoals bedoeld in de Uitleveringswet en de Overleveringswet. In samenhang hiermee moet worden vastgesteld of het toepasselijke juridische kader ruimte laat voor het stellen van de door de VVD-fractie gewenste voorwaarde. De toepasselijke wotsverdragen bepalen uitsluitend dat de reiskosten toevallen aan de staat van tenuitvoerlegging en laten verder ongeregeld wie deze *in concreto* betaald. De verdragen staan derhalve niet in de weg aan aanvulling van de Wots op dit punt. Een dergelijke aanvulling is niet gebruikelijk bij de statenpartijen. Navraag heeft geleerd dat Estland reiskosten in rekening brengt. Over de toepassing in de praktijk is weinig bekend, omdat er ook slechts heel weinig gedetineerden naar Estland zijn overgebracht. Over de toepassing ervan is mij verder niets bekend, maar dat houdt ook verband dat in de periode van 2011 tot 2013 slechts 9 gedetineerden naar dat land

werden overgebracht. Tussen de EU-lidstaten is de toepassing van het Vogp echter een aflopende zaak. Inmiddels hebben naast Nederland 14 lidstaten het kaderbesluit vrijheidsbenemende sancties in hun wetgeving geïmplementeerd. Zoals hierboven vermeld bepaalt dat kaderbesluit dat de kosten van overbrenging ten laste komen van de staat van veroordeling. Ten slotte is er nog een derde categorie van personen die gedetineerd zijn in het buitenland, maar met een terugkeergarantie zijn over- of uitgeleverd. De voor hen geldende terugkeergarantie is terug te voeren op de gedachte dat aangezien Nederland steeds rechtsmacht kan uitoefenen voor de feiten die ten grondslag liggen aan het uitleveringsverzoek of Europees aanhoudingsbevel, het gerechtvaardigd is dat de opgeëiste persoon na uit- of overlevering aan het buitenland en berechting aldaar de hem opgelegde vrijheidsstraf na omzetting in Nederland kan uitzitten. De terugkeergarantie strekt ertoe zeker te stellen dat het land waaraan betrokkene is uit- of overgeleverd na oplegging van een vrijheidsstraf geen belemmeringen voor de terugkeer kan opwerpen. De terugkeer geschiedt na een overlevering op basis van het kaderbesluit inzake vrijheidsstraffen, waarvoor het hiervoor geschetste regime voor de reiskosten geldt en na een uitlevering op basis van de wotsverdragen. Het invoeren van de voorwaarde van betaling van de reiskosten bij uitleveringszaken, zou impliceren dat Nederland zelf een belemmering voor de terugkeer mag opwerpen. Dat zou ernstig afbreuk doen aan de uitgangspunten die aan de terugkeergarantie ten grondslag liggen. Uit het voorgaande volgt dat een voorwaarde van betaling van de reiskosten door de gedetineerden, alleen zal kunnen worden ingevoerd voor Nederlanders die zijn gedetineerd in landen buiten de Europese Unie met wie een wotsrelatie bestaat. Uiteraard gaat het dan verder alleen om Nederlanders die in aanmerking komen om naar Nederland te worden overgebracht en niet naar een ander land van het Koninkrijk. Binnen de resterende categorie moet vervolgens nog een uitzondering worden gemaakt voor de Nederlanders die door Nederland werden uitgeleverd met een terugkeergarantie.

In de tweede plaats is het de vraag of gedetineerden in het buitenland over financiële middelen beschikken om aan de voorwaarde te kunnen voldoen. De leden van de VVD-fractie lijken dit te suggereren met hun opmerking dat onder omstandigheden een uitzondering zou kunnen worden gemaakt voor «sommige gedetineerden die geen mogelijkheid hebben in de financiering van hun overbrenging te voorzien». In werkelijkheid is de financiële situatie waarin Nederlandse gedetineerden in het buitenland verkeren in het algemeen deplorabel. Dit geldt zeker voor drugsmokkelaars, van wie uit onderzoek bekend is[2] dat velen van hen aan de smokkel zijn begonnen om met de opbrengst daarvan reeds bestaande schulden af te lossen. Voorts is mij op basis van informatie van de Minister van Buitenlandse Zaken bekend dat werken in de buitenlandse gevangenissen in het algemeen niet wordt betaald en dat hulpmiddelen voor persoonlijke hygiëne als zeep, tandpasta en shampoo door gedetineerden zelf moet worden aangeschaft. Ook is het, om ziekte te voorkomen, meestal nodig dat de gedetineerde aanvullende voedingsmiddelen van buiten de gevangenis betrekt. Hetzelfde geldt voor noodzakelijke medicijnen. In de praktijk hebben nagenoeg alle gedetineerden tijdens hun detentie financiële ondersteuning van derden nodig. Mijn conclusie is dan ook dat slechts een enkeling in staat is zelf zijn reiskosten naar Nederland te betalen.

Ik begrijp de gedachte van deze leden om de betaling van reiskosten door betrokkene als voorwaarde aan een overbrenging te verbinden teneinde belastinggeld verantwoord te besteden. Mogelijk speelt bij hen ook nog de gedachte mee, dat deze eis afschrikwekkend kan werken voor

[2] «Vast(gelopen) in den vreemde, een onderzoek naar het hoge aantal Nederlanders in buitenlandse detentie» door Frank Miedema en Sabine Stolz. 2008 WODC, Ministerie van Justitie.

potentiële drugsmokkelaars. Echter, uit het bovenstaande blijkt dat deze voorwaarde in de praktijk slechts voor een beperkt aantal Nederlandse gedetineerde in het buitenland kan worden ingevoerd. Dat creëert een ongelijkheid die ik moeilijk te rechtvaardigen vindt. Ten tweede, dat deze beperkte categorie gedetineerden zich bevindt in landen die ver van Nederland liggen, waardoor familiale en andere sociale contacten zeer moeilijk kunnen worden onderhouden en in werelddelen, waarvan bekend is dat de detentieomstandigheden er aanzienlijk beneden het Europese niveau liggen. Ten derde, dat gedetineerden in het buitenland en dus ook deze categorie in het algemeen onvermogend is, zodat de voorwaarde het verstrekkende effect zal hebben dat overbrenging nog slechts sporadisch mogelijk zal zijn. Ten vierde, dat de suggestie van deze leden om voor onvermogende gedetineerden een uitzondering te maken ertoe zal leiden, dat de voorwaarde zijn feitelijke betekenis verliest omdat deze bijna altijd buiten toepassing zal worden gelaten. Zodoende zal de voorgestelde regeling nauwelijks effect sorteren. Het valt verder niet te verwachten dat gedetineerden in de toekomst wel over financiële middelen zullen beschikken. Tegen deze achtergrond is het weinig zinvol de voorgestelde maatregel in te voeren. Alles overziende ben ik dan ook geen voorstander van wijziging van de Wots op dit punt.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de CDA-fractie of er financiële gevolgen aan dit wetsvoorstel zijn verbonden, merk ik op dat dit niet het geval is, omdat in feite een reeds bestaande praktijk wordt gecodificeerd. Dit klemt te meer nu daarbij zoveel mogelijk wordt aangesloten bij de in de Wets voorziene procedure bij het Hof Arnhem-Leeuwarden, hetgeen de efficiency ten goede zal komen.

4. Strafverhoging

De vraag van de leden van de VVD-fractie of zij het goed zien dat de wet geen mogelijkheid biedt in het buitenland opgelegde straffen te verhogen, wordt bevestigend beantwoord. Dit is het gevolg van het feit dat wots-verdragen uitdrukkelijk de verzwaring van de opgelegde straf in duur of aard verbieden. Ik acht dit een goede regeling. Het is de rechter in de strafzaak die de hoogte van een straf bepaald en het een ander land niet, die straf naar eigen goeddunken te verhogen. De verlaging van de straf is in het verdrag wel mogelijk, maar binnen daarvoor geschapen kaders. Met betrekking tot de verdere vragen hierover aan de hand van een door deze leden geschetst voorbeeld, volsta ik met de opmerking dat deze een hoogst theoretisch gehalte hebben. Dit blijkt ook uit het feit, dat zich sinds de inwerkingtreding van de Wots, ruim 25 jaren geleden, een dergelijke situatie niet heeft voorgedaan en er geen aanleiding bestaat, te veronderstellen dat daar in de toekomst verandering in zal komen.

5. Strafrestant en resocialisatie

Op de vraag van de leden van de VVD-fractie hoe de regering beoordeelt waar de resocialisatie het best kan plaatsvinden, luidt het antwoord dat daarbij het uitgangspunt is dat resocialisatie het beste kan plaatsvinden in de samenleving waar betrokkene voorafgaand aan het strafbare feit woonde. Ik ben het met deze leden eens dat in een geval waarin betrokkene al jaren in de staat van veroordeling woont, resocialisatie in dat land voor de hand zal liggen. Bij elk verzoek tot overbrenging wordt de plaats van resocialisatie aan de hand van de omstandigheden van betrokkene bezien. Daarbij wordt onder meer uitdrukkelijk nagegaan of de betrokken Nederlander binding heeft met Nederland. Dit vormt onderdeel van de criteria die in het sinds 2008 gehanteerde beleidskader zijn vastgelegd. Dit beleidskader voldoet. Ik zie geen aanleiding voor een wettelijke regeling ter zake. Het ontbreken van binding met Nederland is een sterke indicatie

voor weigering van de overbrenging. Echter alvorens tot weigering over te gaan worden alle relevante omstandigheden bezien. Het zal duidelijk zijn, dat als op het moment van het verzoek al duidelijk is dat de gevonniste persoon na ommekomst van zijn straf naar Nederland zal worden uitgezet dit – ook bij het ontbreken van binding met Nederland – tot een ander oordeel kan leiden over de (on)wenselijkheid van resocialisatie in Nederland.

De leden van de PvdA-fractie hebben tijdens het eerder aangehaalde debat over het verdrag met Peru alsmede in schriftelijke vragen, hun zorgen uitgesproken over het lage aantal gehonoreerde verzoeken uit Panama en Venezuela. Het probleem in deze zaken was, dat er een te laag strafrestant overblijft waardoor een effectieve resocialisatie niet meer mogelijk zou zijn. Volgens de regering lag het probleem niet bij de procedure in Nederland. Zij vroegen of kan worden geconcludeerd dat de procedure in de landen van veroordeling leidt tot een zeer lage honorering van het aantal Wots-verzoeken? Ik merk op dat het aantal verzoeken uit Panama en Venezuela gering is, dat wil zeggen minder dan 10 per jaar. Bij deze verzoeken leidt een combinatie van zaken tot weigering. Dit zijn de volgende: het tijdstip waarop het verzoek wordt gedaan, de lange duur die de behandeling van wotsverzoeken in deze landen vergen en de toepassing van de omzettingsprocedure. Deze combinatie leidt ertoe dat niet wordt voldaan aan de voorwaarde dat conform de verdragseis een strafrestant van zes maanden moet resteren. Die eis wordt gesteld – zo is bekend – teneinde aan het doel van de overbrenging, resocialisatie in de staat van tenuitvoerlegging te kunnen voldoen. In de praktijk maak ik daarbij gebruik van de mogelijkheid van afwijking van die zes maanden door uit te gaan van een strafrestant van tenminste vier maanden. Dat is het absolute minimum waarbinnen in Nederlandse detentie aan de resocialisatie van betrokkene gestalte kan worden gegeven. Echter ondanks deze verkorting tot vier maanden komt weigering van verzoeken uit deze landen voor. Verder inkorting, bij voorbeeld naar 3 maanden, is niet mogelijk zonder de doelstelling van resocialisatie te negeren.
Wat betreft de lange behandelingsduur merk ik op dat dit een probleem is dat bij meer landen speelt. Zoals ik heb aangekondigd tijdens het debat over het wotsverdrag met Peru, heeft er in november 2013 in Straatburg bij de Raad van Europa een bijeenkomst plaats ter gelegenheid van het dertigjarige bestaan van het Vogp, waarvoor experts van alle verdragspartijen bij het Vogp waren uitgenodigd. Ofschoon niet alle landen vertegenwoordigd waren, was het een zeer nuttige bijeenkomst. Het doel van de bijeenkomst was helder te krijgen hoe de toepassing van het verdrag verloopt en welke knelpunten men ervaart. Problemen met de behandelingsduur van verzoeken worden breder ervaren. De behandelingsduur in een land houdt verband met het aantal verzoeken dat men ontvangt, de inrichting van de nationale procedure – waarin landen overigens vrij zijn – en de personele capaciteit, maar dat wil niet zeggen dat er geen verbeteringen mogelijk zijn. Zo werden door de experts verschillende suggesties gedaan, waarvan de uitvoerbaarheid al even kort besproken, maar waaraan ook in de komende tijd zal worden gewerkt. Naast voorstellen voor versterking van het juridische kader door middel van invoering van termijnen voor de behandeling werden vooral praktische suggesties gedaan, zoals het hanteren van een vaste taal, het beperken van de vertaling van lange vonnissen tot de voor een wotsverzoek relevante onderdelen ervan (door Nederland), het anders organiseren van het vervoer en de begeleiding, etc. Die praktische suggesties lijken van groter belang dan de versterking van het juridische kader. Niet alleen vergt verwezenlijking daarvan veel tijd, maar ook omdat nadat termijnen zijn ingevoerd er geen sanctie kan worden verbonden aan schending ervan. Bovendien schuilt de oorzaak van vertraging ook vaker in praktische details zoals hiervoor genoemd. Gerichte aandacht daarvoor kan ook

tijdwinst gaan opleveren. Een tweede manier om de behandeling van verzoeken te bespoedigen, is het verbeteren van onderlinge contacten tussen behandelaars bij de centrale autoriteiten. De Raad van Europa is voornemens om aan de aandacht voor het Vogp niet te laten verslappen en wil ook in het komende jaar samen met de experts concreet op zoek gaan naar verbeteringen. Het verleden heeft uitgewezen dat een soortgelijke aanpak met betrekking tot andere verdragen goede resultaten kan opleveren.
Naast de lange behandelingsduur speelt ook de omzettingsprocedure een belangrijke rol. Immers, als een straf wordt omgezet in een aanzienlijk lagere straf, hetgeen bij drugdelicten veelal het geval is, wordt het te executeren strafrestant korter dan bij voortzetting van de tenuitvoerlegging van de opgelegde straf. Mede tegen deze achtergrond heb ik – zoals ik aan het begin van de inleiding van deze nota al heb opgemerkt – besloten om met beide landen voortaan de procedure van voortgezette tenuitvoerlegging toe te passen en daarbij het verdragsrechtelijke strafrestant van zes maanden toe te passen. Dit heeft betrekking op de verzoeken uit genoemde landen die op 1 januari 2014 in behandeling zijn en vanaf die datum worden ontvangen. Daarnaast zal ik me in het Raad van Europa verband blijven inzetten voor de bekorting van de behandelingsduur van wotsverzoeken in deze en andere landen.

Op de vraag van deze leden of als dit wetsvoorstel kracht van wet heeft er meerdere verzoeken gehonoreerd zullen worden luidt het antwoord ontkennend. De wetswijziging zelf werkt alleen de procedure uit. Ik heb echter aangegeven dat ik de toepassing van de voortgezette procedure zal verruimen en dat kan tot meer overbrengingen leiden.

De leden van de SP-fractie vroegen, onder verwijzing naar de bij bovenvermeld debat in het kader van de goedkeuring van het wotsverdrag met Peru ingediende motie De Wit[3], of dit wetsvoorstel geen goede aanleiding is om tot een sluitende regeling te komen voor de omzetting van de buitenlandse straf in een straf naar Nederlandse maatstaven waarbij een voldoende strafrestant resteert. Voor de goede orde wijs ik er op dat het voorstel van de heer De Wit ziet op de omzettingsprocedure, welke procedure niet in dit wetsvoorstel betrokken is. Verder heb ik begrepen dat de stemming van deze motie is aangehouden. Ook merk ik in dit verband op dat ik tijdens het Peru debat de indruk heb gekregen dat de opvattingen in de Tweede Kamer over de toepassing van de omzettingsprocedure zodanig zijn gewijzigd dat er bij veel leden een voorkeur bestaat voor verruiming van de toepassing van de procedure van de voorgezette tenuitvoerlegging. Naar aanleiding van de vragen van de leden van de SP-fractie merk ik het volgende op. Begrijp ik deze leden goed dan zouden zij graag zien, dat de omzettingsprocedure waar mogelijk gehandhaafd blijft, maar dat bij de omzetting zelf wordt voorkomen dat dientengevolge het strafrestant lager uitvalt dan zes maanden. Teneinde dat te realiseren zou de rechter moeten worden voorgeschreven dat hij de straf weliswaar kan omzetten naar Nederlandse maatstaven, maar dat hij bij een omzetting altijd een strafrestant moet laten resteren. Dat zou naar mijn oordeel afbreuk doen aan het uitgangspunt van de omzetting, te weten aanpassing van de straf aan een straf naar Nederlandse maatstaven. Verder zou een dergelijke regeling tot een ongelijke behandeling leiden. Voor gedetineerden die hun verzoek snel na hun veroordeling doen respectievelijk in een land waar wotsverzoeken snel worden behandeld, zal de omzetting van de straf minder snel leiden tot een tekort strafrestant, daarentegen zal bij verzoeken die in een late(re) fase van de straf worden ingediend respectievelijk traag in een land waar verzoeken traag worden behandeld vaak sprake zijn van een

[3] Kamerstukken II 2012–2013, 33 486, nr. 10

tekort strafrestant. Bij laatstbedoelde categorie zou de rechter dan een strafrestant van zes maanden moeten laten resteren, hetgeen ertoe zal leiden dat deze categorie gedetineerden een groter deel van hun straf moeten uitzitten dan eerstbedoelde categorie. Dat acht ik geen goede zaak. Ik geef er daarom de voorkeur aan om de toepassing van de voortgezette procedure uit te breiden, zoals ik hierboven heb aangegeven. Daardoor worden de problemen rond het strafrestant ook aanzienlijk teruggedrongen.

De leden van de D66-fractie herinneren aan de toezegging dat ik zou onderzoeken hoe «de zes maanden op een of andere manier in beeld gehouden kunnen worden opdat niet om die reden een omzetting of voortzetting zou worden gefrustreerd». De leden van de D66-fractie zijn benieuwd naar de uitkomsten daarvan. Heeft de regering inmiddels gekeken naar mogelijkheden hiertoe en ook naar een manier om meer maatwerk te kunnen leveren bij de beoordeling van verzoeken. Zoals ik in de inleiding en in het voorgaande uitvoerige antwoord op vragen van leden van de PvdA-fractie in deze paragraaf heb aangegeven heb ik besloten om met Venezuela en Panama voortaan de voortgezette procedure toe te passen. Verder blijf ik streven naar een bekorting van de behandelingsduur van wotsverzoeken in deze en andere landen in het kader van de Raad van Europa.

II. Artikelsgewijs

Onderdeel D (artikelen 43a tot en met 43c)

Artikel 43a

De leden van de PvdA-fractie vroegen, onder verwijzing naar de mogelijkheid van rauwelijks afwijzing, of er wel ruimte is voor een inhoudelijk beoordeling en maatwerk. Ik hecht er aan op te merken dat elk verzoek om overbrenging individueel wordt bekeken en dat er daardoor dus altijd sprake is van maatwerk. Dit geldt ook voor verzoeken die rauwelijks worden afgewezen, zoals uit de uitvoerige beschrijving van deze werkwijze in de memorie van toelichting moge blijken. Voor wat betreft de ruimte voor maatwerk, merk ik ter voorkoming van misverstanden nog op, dat ook bij maatwerk het wettelijke en verdragsrechtelijke kader onverkort geldt.

De leden van de CDA-fractie vroegen wat de noodzaak is van een rechterlijke en een bestuurlijke fase bij de beoordeling van overbrengingsverzoeken en waarom, in tegenstelling tot bijvoorbeeld bij de behandeling en beoordeling van toelatingsverzoeken van asielzoekers en reguliere vreemdelingen, bij overbrengingsverzoeken de rechterlijke beoordelingsfase (behoudens de zogeheten «rauwelijkse afwijzing» door de regering) voorafgaat aan de bestuurlijke fase. Ik merk allereerst op, dat reeds in 1986 bij de totstandkoming van de Wots voor het tweefase onderzoek is gekozen en dat dit in de afgelopen decennia naar tevredenheid heeft gefunctioneerd. Dit voorstel strekt dan ook slechts ter codificatie van de procedure van voortgezette tenuitvoerlegging en tot stroomlijning met de Wets, maar niet tot wijziging ervan. Ik wijs er verder nog op dat een vergelijking van de procedure van voortgezette tenuitvoerlegging met procedures in het vreemdelingenrecht niet voor de hand ligt, omdat de aard van de behandeling van zaken in de sfeer van het vreemdelingenrecht en van onderhavige verzoeken uiteen loopt. Zo is een belangrijk verschil, dat vreemdelingenzaken zich geheel binnen de Nederlandse rechtsorde afspelen, waarbij de rechter het laatste woord heeft, terwijl bij de overbrengingsprocedure niet de rechter maar de betrokken staten het laatste woord hebben en een deel van de procedure

zich ook in de relatie tussen Nederland en een ander land afspeelt, waar de rechter geheel buiten staat.

De leden van de CDA-fractie vroegen voorts welke mogelijkheden veroordeelden hebben om tegen afgewezen overbrengingsverzoeken in beroep te gaan. Ik stel voorop dat veroordeelden noch aan de Wots noch aan de toepasselijke wotsverdragen een recht op overbrenging naar Nederland met het oog op de verdere tenuitvoerlegging van een in het buitenland opgelegde vrijheidsstraf kunnen ontlenen. De Wots voorziet dan ook niet in een rechtsmiddel tegen een afwijzing door Nederland van een verzoek tot overbrenging. Betrokkene heeft wel toegang tot de civiele rechter door middel van een kort geding. Ten slotte dient bedacht te worden dat voor een overbrenging de toestemming nodig is van zowel de staat van veroordeling als de staat van tenuitvoerlegging en dat tegen een afwijzing van overbrenging naar Nederland door de staat van veroordeling in Nederland geen rechtsmiddel open staat. Er zijn de laatste jaren geen kort gedingen om reden van weigering van de overbrenging door gedetineerden aangespannen.

Artikel 43b

Uit de opmerking van de leden van de PvdA-fractie dat uit artikel 43b voortvloeit, dat er geen ruimte meer is voor het horen van de gedetineerde door de rechter en hun vraag of dit betekent dat de speciale afdeling binnen de DJI van het Ministerie van Veiligheid en Justitie deze rol dan overneemt, maak ik op dat deze leden ervan uit gaan dat de veroordeelde ten tijde van de procedure al in Nederland is en alsdan gehoord wordt. Echter, dit moet op een misverstand berusten. Bij de voortgezette procedure doet de veroordeelde vanuit de detentie in het buitenland een verzoek om overbrenging. Hij geeft daarmee uitdrukkelijk te kennen dat hij wil worden overgebracht en voor zover dat niet geheel duidelijk is wordt de instemming geverifieerd door tussenkomst van de autoriteiten van de staat van veroordeling. De veroordeelde blijft in buitenlandse detentie totdat de procedure is afgerond en beide landen hebben ingestemd met zijn overbrenging. In de beginperiode was er incidenteel sprake van het horen van een veroordeelde in de staat van veroordeling, maar dat is al jaren niet meer de praktijk. Zoals aangegeven in de memorie van toelichting is het een geheel schriftelijke procedure en wordt de veroordeelde niet door Nederlandse autoriteiten gehoord. Ik heb daarbij ook aangegeven, dat het de veroordeelde of zijn raadsman vrij staat om relevante aspecten schriftelijk aan mij kenbaar te maken.

De overige opmerkingen en vragen van deze leden met betrekking tot de rol van de rechter geven mij aanleiding het volgende op te merken. Bij een overbrenging van een gevonniste persoon naar Nederland wordt in gevolge de toepasselijke verdragen de verdere tenuitvoerlegging van de hem in het buitenland opgelegde straf overgenomen zonder dat het inhoudelijke oordeel van de buitenlandse strafrechter over het strafbare feit, het bewijs, de schuld en de opgelegde straf kan worden aangetast. Wel kan de opgelegde straf bij de voortgezette procedure volgens de verdragen worden aangepast, maar alleen voor zover de duur of de aard ervan onverenigbaar is met de in Nederland toepasselijke straffen.
Het voorgestelde artikel 43b omschrijft de rol van het Hof in de procedure. Zo toetst het Hof of de buitenlandse rechterlijke uitspraak voor tenuitvoerlegging vatbaar is, of de sanctie niet bestaat uit betaling van een geldboete of schadevergoeding of het feit dat aan het vonnis ten grondslag ligt ook naar Nederlands recht strafbaar is of de veroordeelde ook naar Nederlands recht strafbaar zou zijn geweest of de veroordeelde niet een vreemdeling zonder vaste woon- of verblijfplaats in Nederland is of het recht op strafexecutie niet is verjaard en of er geen sprake is van ne

bis in idem. Verder bepaalt het Hof hoe het feit dat aan het vonnis ten grondslag ligt naar Nederlands recht wordt gekwalificeerd en of de opgelegde straf binnen het voor dat strafbare feit in Nederland geldende strafmaximum valt. Is dat niet het geval dan past het Hof de opgelegde straf aan het wettelijke strafmaximum. Is de opgelegde vrijheidsbenemende sanctie naar zijn aard onverenigbaar met het Nederlandse recht dan wijzigt het Hof de opgelegde sanctie in een Nederlandse straf die daarmee zoveel mogelijk overeenkomt. De beoordeling van het Hof strekt er in feite toe, te voorkomen dat in Nederland een straf wordt ten uitvoer gelegd in gevallen waarin het Nederlandse recht dat uitsluit. Dat is de reden waarom de Minister niet mag afwijken van een negatief oordeel. Uit het voorgaande moge blijken dat de toetsing van het Hof veelomvattend is en bepaald niet marginaal van aard.

De leden van de CDA-fractie en van de SP-fractie vroegen waarom de Minister kan afwijken van een positief oordeel van het Hof. Ik hecht er aan op te merken dat het zesde lid van artikel 43b uitsluitend bepaalt dat de Minister gebonden is aan een negatief oordeel van het Hof. Op de ratio daarvan ben ik in het antwoord op de voorgaande vraag ingegaan. De wet bepaalt niet wat er in andere gevallen dient te gebeuren. Dat houdt primair verband met het uitgangspunt van de wotsverdragen en de Wots, dat een veroordeelde daaraan geen recht kan ontlenen om te worden overgebracht. Verder betekent een «positief» oordeel van het Hof dat er geen sprake is van wettelijke of verdragsrechtelijke reden waarom de straf niet in Nederland ten uitvoer kan worden gelegd. Dit oordeel heeft niet als rechtsgevolg dat er een verplichting tot tenuitvoerlegging bestaat. Ten slotte merk ik nog op, dat de Minister naast de toetsing door het Hof andere relevante aspecten beoordeelt. Daarvan zijn de binding met Nederland en het strafrechtelijke verleden van betrokkene met het oog op het voorkomen van een dubbele wots, de belangrijkste. De vraag van deze leden naar statistische gegevens over afwijzing van een overbrenging ondanks een «positief» advies, kan ik niet beantwoorden, omdat deze gegevens niet zijn bijgehouden. Ik hoop dat deze leden na de uitleg over het karakter van het «positieve» oordeel het met mij eens zijn dat daartoe ook geen aanleiding bestaat.

De leden van de SP-fractie stelden een aantal vragen over de toepassing van de buitenlandse VI-datum bij de tenuitvoerlegging in Nederland. Ik ga daar graag nader op in, maar wijs op de memorie van toelichting en op het feit, dat ik hierboven in paragraaf 1 een aantal van hun vragen heb betrokken bij de beantwoording van soortgelijke vragen van de leden van de PvdA-fractie. Kern van dat antwoord is, dat de toepassing van VI los gezien moet worden van het verbod op verzwaring van de straf. Door rekening te houden met de VI-datum in de staat van veroordeling wordt – zoals ook deze leden stelden – recht gedaan aan de bedoelingen van de veroordelende rechter. Er wordt met een in het buitenland eerdere VI-datum rekening gehouden voor zover er bij de behandeling van het verzoek in het buitenland al een VI-datum is bepaald of deze met grote mate van waarschijnlijkheid vaststaat. Daar wordt bij elk verzoek navraag naar gedaan, maar voor het antwoord ben ik uiteraard afhankelijk van de staat van veroordeling. In die gevallen waarin er voldoende uitsluitsel is gekregen over de buitenlandse VI-datum en is vastgesteld dat deze op een eerder tijdstip valt dan de Nederlandse VI-datum, zal in de gevallen waarin het toepasselijke wotsverdrag niet voorziet in een bepaling over de VI bij de Nederlandse instemming met de overbrenging aan de staat van veroordeling kenbaar worden gemaakt dat het voornemen bestaat om bij de verdere tenuitvoerlegging in Nederland de VI-datum van de staat van veroordeling toe te passen. Als de staat van veroordeling bij zijn definitieve instemming met de overbrenging daartegen geen bezwaar heeft gemaakt zal bij de tenuitvoerlegging in Nederland de VI-datum met

toepassing van artikel 15, zevende lid, Sr worden vervroegd. In alle andere gevallen wordt de Nederlandse VI-datum toegepast.

Deze leden wezen op het feit dat artikel 15, zevende lid, Sr een kan bepaling is en vroegen of er rechtsbescherming open staat tegen een eventuele beslissing, of juist het uitblijven van actie, van de regering. Ik begrijp de vraag van deze leden aldus dat zij vragen of er rechtsbescherming bestaat tegen het achterwege laten van de in die bepaling bedoelde vervroeging van de VI-datum. Het antwoord luidt bevestigend. Ik wijs er dat pas nadat met de tenuitvoerlegging van de straf in Nederland is begonnen de toepassing van artikel 15, zevende lid, Sr aan de orde zal komen. Ingevolge de wotsverdragen is op de tenuitvoerlegging uitsluitend het Nederlandse recht van toepassing. Daardoor gelden alle Nederlandse bepalingen met betrekking tot de VI en kan de VI dus ook – indien de detentie in Nederland daartoe aanleiding geeft – met toepassing van artikel 15d Sr door de rechter worden uitgesteld of achterwege blijven.

De vraag van de leden van de SP-fractie om toe te lichten waarom een negatief oordeel van het gerechtshof geweigerd zou moeten worden, terwijl de regering bij een positief oordeel vrij is om te beslissen is – zoals hierboven is aangegeven – betrokken bij de beantwoording van een zelfde vraag van de leden van de CDA-fractie.

Het antwoord op de vraag van deze leden of de regering een ruime discretionaire bevoegdheid heeft om personen te weigeren de straf in Nederland uit te zitten, luidt bevestigend. Ingevolge de wotsverdragen en de Wots bestaat er voor de staat van veroordeling noch voor de staat van tenuitvoerlegging een verplichting om aan een overbrenging medewerking te verlenen en kunnen veroordeelden geen recht op overbrenging aan de verdragen of aan de Wots ontlenen. Zoals bekend wordt bij een overbrenging naar Nederland behalve naar de weigeringsgronden ook stelselmatig gekeken naar de binding van de betrokken Nederlander met Nederland. Een Nederlander die voor het plegen van het strafbare feit in een van de Caraïbische landen van het Koninkrijk woonde, wordt door Nederland geweigerd. Hetzelfde zal kunnen gelden voor een Nederlander die in een ander land woonde. Verder is het uitgangspunt dat een persoon niet voor de tweede maal gewotst wordt. Daarnaast kunnen zich andere omstandigheden voordoen waardoor een overbrenging naar Nederland wordt geweigerd. Dit zal verband houden met het concrete geval, zodat daarvan geen opsomming kan worden gegeven.

Voornoemde leden vragen de regering naar de stand van zaken omtrent de pogingen andere landen er toe te bewegen de procedures te versnellen, zodat WOTS-verzoeken niet onnodig lang in behandeling zijn. Ik verwijs naar het hierboven, in paragraaf 5, gegeven antwoord op vragen van de PvdA waarin ik uitvoerig ben ingegaan op een bijeenkomst van experten in de Raad van Europa waarbij dit thema aan de orde is geweest.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de CDA-fractie waarom in het verleden bij een negatief advies van het Hof nimmer een aparte toets door de regering is uitgevoerd, verwijs ik naar het hierboven gegeven antwoord op de vraag van deze leden en de leden van de SP-fractie waarin is uiteen gezet waarom bij een negatief oordeel of advies geen tenuitvoerlegging in Nederland volgt. Kort samengevat impliceert een negatief rechterlijk advies of oordeel dat er sprake is van een straf waarvan de tenuitvoerlegging door Nederland in strijd zou komen met het Nederlandse recht. Nog afgezien van het feit dat het bepaald niet gebruikelijk is, dat een rechterlijke uitspraak door het bestuur wordt

getoetst, ziet de regering ook geen aanleiding om het hierbedoelde rechterlijke advies of oordeel te toetsen.

Deze leden vroegen voorts waarom het Hof niet meteen dezelfde aspecten zou kunnen bekijken als die welke de regering pas na het oordeel van het Hof zal hanteren, zoals de genoemde weigeringsgrond van artikel 5 van de Wots (geen overname van een discriminatoire veroordeling), de binding van de veroordeelde aan Nederland, de lengte van het strafrestant en eerdere overbrenging. Bij de verdeling van de beoordeling van voor een wotsverzoek relevante aspecten, is rekening gehouden met het feit, dat de aan de rechter toebedeelde aspecten nauw verweven zijn met de strafrechtelijke kanten van de zaak die aan de hand van het vonnis kunnen worden onderzocht en te beantwoorden zijn, terwijl de aan de Minister toegekende aspecten meer bestuurlijk van aard zijn, althans aspecten bevat waarvoor de informatie uit de eigen administratie of via de hem ten diensten staande kanalen in het buitenland moeten worden onderzocht. Voor de binding aan Nederland wordt onder meer het GBA-geraadpleegd, voor dubbel wots de eigen administratie. In geval van een vermoeden van en een discriminatoire vervolging zal dit met behulp van het Ministerie van Buitenlandse Zaken nader kunnen worden onderzocht.

De leden van de CDA-fractie vroegen welke verschillen er bestaan wat betreft de specialistische kennis en de toepassing daarvan, tussen de bijzondere kamer van het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden en de speciale afdeling binnen de DJI van het Ministerie van Veiligheid en Justitie die is belast met de uitvoering van zowel de Wets als de Wots en in hoeverre hier een efficiencyslag is te maken. Bij de beantwoording van de voorgaande vragen van deze leden ben ik al uitvoerig ingegaan op de taakverdeling. Deze is naar mijn oordeel functioneel, want toegespitst op de kennis en de specifieke rechterlijke respectievelijke ambtelijke vaardigheden die voor de taakvervulling noodzakelijk zijn. Daar voeg ik nog aan toe dat de speciale afdeling binnen de DJI meer doet dan behandeling van de inkomende wotsverzoeken of bevelen, als bedoeld in de Wets. De afdeling is ook belast met de taak om verzoeken tot overbrenging van in Nederland gedetineerde personen naar het buitenland te bevorderen en mede met het oog daarop met potentiële staten van tenuitvoerlegging samen te werken. Verder onderhoudt de afdeling de contacten en het overige verkeer met de zusterorganisaties in andere landen en verwerft algemene kennis over de gang van zaken en

gebruiken in die andere landen. Ten slotte participeert de afdeling in internationale overleggen over de verbetering van de toepassing van wotsverdragen en de Wets.

Ik hoop hiermee alle vragen afdoende te hebben beantwoord.

De Minister van Veiligheid en Justitie,
I.W. Opstelten