

Vergaderjaar 2009–2010

**32 215**

**Goedkeuring en uitvoering van het op 31 oktober 2009 te Tilburg tot standgekomen Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Koninkrijk België over de terbeschikkingstelling van een penitentiaire inrichting in Nederland ten behoeve van de tenuitvoerlegging van bij Belgische veroordelingen opgelegde vrijheidsstraffen (Trb. 2009, 202)**

**Nr. 3**

**MEMORIE VAN TOELICHTING**

**ALGEMEEN**

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

Met dit wetsvoorstel wordt de goedkeuring voorgesteld van het op 31 oktober 2009 te Tilburg tot stand gekomen Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Koninkrijk België over de terbeschikkingstelling van een penitentiaire inrichting in Nederland ten behoeve van de tenuitvoerlegging van bij Belgische veroordelingen opgelegde vrijheidsstraffen (Trb. 2009, 202). Verder strekt het wetsvoorstel ertoe enige wettelijke voorzieningen te treffen ten einde uitvoering te kunnen geven aan dit verdrag.

Het verdrag is het resultaat van het overleg met België, genoemd in de brief van 19 mei 2009 aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal betreffende het «Masterplan gevangeniswezen 2009–2014» (Kamerstukken II 2008/09, 24 587, nr. 341). Zoals bij het overleg met de Tweede Kamer van 1 juli en 10 september 2009 over dit Masterplan is aangegeven, heeft het Nederlandse gevangeniswezen een overschot aan capaciteit. Door het beschikbaar stellen van Nederlandse detentiecapaciteit aan België kan de geplande sluiting van de penitentiaire inrichtingen Noordsingel en Bankenbosch als gevolg van het Masterplan op een later tijdstip plaatsvinden. Daardoor is meer tijd beschikbaar om het betrokken personeel van de Dienst Justitiële Inrichtingen (voortaan: DJI) van werk naar werk te begeleiden. De personele consequenties van het Masterplan gevangeniswezen kunnen aldus worden beperkt (Kamerstukken II 2008/09, 24 587, nr. 358 en nr. 364).

De reden dat met België een verdrag kon worden gesloten, is dat het Belgische gevangeniswezen in precies tegenovergestelde omstandigheden verkeert en met een groot tekort aan celcapaciteit kampt. Half mei 2009 maakte de Belgische Minister van Justitie eveneens een masterplan voor het Belgische gevangeniswezen bekend. Belangrijk onderdeel daarvan vormt een groot bouwprogramma van zeven nieuwe inrich-

tingen. De bestaande nood in België is echter zo groot, dat daar een acute behoefte aan meer celcapaciteit bestaat.

Overleg met de Belgische Minister van Justitie, begin april 2009, heeft tot de conclusie geleid dat een deel van de problemen in beide landen kon worden opgelost door een bijzondere vorm van samenwerking. Die zou er in moeten bestaan dat Nederland tijdelijk aan België celcapaciteit ter beschikking zou stellen voor de Belgische strafexecutie.

In de afgelopen maanden zijn vervolgens de juridische, organisatorische en financiële mogelijkheden uitgewerkt om dit idee uit te voeren en kon overeenstemming worden bereikt over de terbeschikkingstelling van de penitentiaire inrichting te Tilburg (voortaan: PI Tilburg) aan de Belgische autoriteiten voor de tenuitvoerlegging van Belgische vrijheidsstraffen. Gedurende deze terbeschikkingstelling zal Nederland zelf geen gebruik van de PI Tilburg kunnen maken. De keuze voor de PI Tilburg is primair ingegeven door de geografische ligging van deze inrichting ten opzichte van België en penitentiaire inrichtingen aldaar. Voorts was het beveiligingsregime van de PI Tilburg en de aldaar beschikbare capaciteit van meer dan 500 detentieplaatsen van belang.

Kort samengevat houdt de bereikte overeenstemming in, dat Nederland, tegen betaling door België, de PI Tilburg en eigen personeel ter beschikking stelt en bovendien het gehele beheer van de inrichting zal blijven verzorgen. België zal de PI Tilburg gebruiken om in België opgelegde vrijheidsstraffen ten uitvoer te leggen volgens de regels van het Belgische recht en onder leiding van een Belgische directie. Een en ander is nader uitgewerkt in het voorliggende verdrag.

Voor de goede orde wordt hier opgemerkt dat de PI Tilburg een Nederlandse gevangenis blijft, die tijdelijk een bijzondere gebruiksbestemming krijgt. Het terrein van de penitentiaire inrichting wordt daarmee geen Belgisch grondgebied, maar blijft Nederlands grondgebied. Gelet op deze situatie is in het verdrag nauwkeurig vastgelegd in hoeverre Belgisch recht kan worden toegepast in de PI Tilburg en welke Belgische autoriteiten binnen de inrichting in hun officiële capaciteit kunnen optreden.

Naar Belgisch recht fungeert de PI te Tilburg als een bijhuis, oftewel dependance, van de strafinrichting te Wortel in België (voortaan: SI Wortel). Deze juridische constructie is zowel feitelijk als juridisch van belang voor België. De SI Wortel ligt op een afstand van een paar kilometer van de Nederlands-Belgische grens en zal naast zijn reguliere taak ook dienen als transitoplaats voor Belgische gedetineerden die naar de PI Tilburg worden overgebracht en *vice versa*. De gedetineerden worden in de SI Wortel administratief ingeschreven en blijven na hun overbrenging administratief onder de SI Wortel vallen. Tussen de Belgische directie van de PI Tilburg en de directie van de SI Wortel zal een zeer nauwe samenwerking plaatsvinden betreffende de gedetineerdenzorg in de PI Tilburg.

Gedetineerden zullen vanuit België naar de PI Tilburg moeten worden overgebracht en voor het einde van hun straf ook weer naar België moeten worden overgebracht. Verder kan het noodzakelijk zijn dat er gedetineerden ten tijde van het ondergaan van hun straf tijdelijk naar België worden teruggebracht, bijvoorbeeld voor hun verhoor met het oog op beslissingen omtrent de verdere tenuitvoerlegging van hun straf of in verband met verlofgang. Gelet op het feit dat de PI Tilburg een normaal werkende inrichting zal worden met ruim 500 gedetineerden, zal er sprake zijn van een zeer regelmatig vervoer tussen de PI Tilburg en de strafinrichting te Wortel. Het vervoer van de gedetineerden zal door Nederlandse ambtenaren worden uitgevoerd die door de Minister van Justitie daartoe

zijn aangewezen. Dit zijn ambtenaren van de Dienst Vervoer en Ondersteuning van de DJI (voortaan: de DV&O). Dit is conform het vaste beleid van Nederland ten aanzien van personen die op last van de internationale tribunalen in Nederland zijn gedetineerd. Normaal gesproken zou dit vervoer alleen op Nederlands grondgebied plaatsvinden. Echter, dat is voor de toepassing van dit verdrag niet toereikend. Aan de Nederlands-Belgische grens, in de onmiddellijke nabijheid van de PI Tilburg of de SI Wortel, ontbreekt enigerlei infrastructuur om gedetineerden in een veilige omgeving over te laten stappen van Nederlands vervoer naar Belgisch vervoer. Aangezien bij vervoer veiligheid voorop staat, is er voor gekozen dat het vervoer door de Nederlandse ambtenaren op Belgisch grondgebied wordt voortgezet tot in de SI Wortel. Dit optreden van Nederlandse ambtenaren op Belgisch grondgebied wordt gelegitimeerd door een specifieke bepaling in het verdrag, artikel 11.

Hoewel dit verdrag gaat over de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen zijn er toch raakvlakken met het strafrecht die regeling behoeft. Hoofdstuk III van het verdrag bevat dan ook strafrechtelijke bepalingen. Dit betreft in de eerste plaats de behandeling van strafbare feiten die binnen de PI Tilburg worden gepleegd. Aangezien deze feiten op Nederlands grondgebied worden gepleegd, is het Nederlandse strafrecht daarop van toepassing. In overleg met het Nederlandse openbaar ministerie is daarom in artikel 15 een uitvoerige regeling opgenomen waarin centraal staat dat uitsluitend de Nederlandse politie en het Nederlandse openbaar ministerie bevoegd zijn daarnaar onderzoek in te stellen en te beslissen over de gevolgen die daaraan worden verbonden. Daarbij is het overigens zeer wel denkbaar dat indien de verdachte een Belgische gedetineerde is en het geen feit betreft waardoor de Nederlandse rechtsorde ernstig is geschokt, de strafvervolgning na een kort onderzoek wordt overgedragen aan de Belgische autoriteiten.

Een tweede, niet onbelangrijk aspect met strafrechtelijke raakvlakken betreft de gevallen waarin een gedetineerde uit de PI Tilburg tijdens zijn detentie buiten de PI Tilburg op Nederlands grondgebied geraakt. Dit kan zich voordoen in geval van ontvluchting, maar ook indien betrokkene naar een Nederlands ziekenhuis moet worden overgebracht of op last van de Nederlandse officier van justitie is aangehouden naar aanleiding van een binnen de PI Tilburg gepleegd strafbaar feit. Er bestaat, gelet op het feit dat een gedetineerde uit hoofde van een Belgisch vonnis was gedetineerd, niet zonder meer een titel voor de Nederlandse autoriteiten om tegen betrokkene op te treden indien hij niet vrijwillig wil terug keren naar de PI Tilburg. Met het oog daarop is een bijzondere titel gecreëerd. Op deze kwestie zal nader worden ingegaan bij de desbetreffende artikelen. Verder is rekening gehouden met de situatie dat tijdens zijn detentie in de PI Tilburg wordt vastgesteld dat de Belgische of Nederlandse autoriteiten wegens andere strafbare feiten een onderzoek tegen de gedetineerde hebben ingesteld of willen instellen. Verwezen wordt naar artikel 17. Ten slotte is, in artikel 18, geregeld dat Nederland verzoeken van derde staten om uitlevering of rechtshulp met betrekking tot een gedetineerde in de PI Tilburg zal doorgeleiden aan de Belgische autoriteiten. Het ligt in het voornemen om te zijner tijd de EU-lidstaten en de verdragspartijen bij de verdragen van de Raad van Europa betreffende uitlevering en rechtshulp in algemene zin hierover te informeren.

## ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

### Artikel 1

Artikel 1 van het onderhavige wetsvoorstel betreft de goedkeuring van het verdrag. In aanvulling op de uiteenzetting in het algemeen deel van deze memorie, volgt hier de artikelsgewijze toelichting op de bepalingen van het verdrag.

### Artikel 1

Deze bepaling bevat de definities die grotendeels voor zichzelf spreken. Ter toelichting wordt nog het volgende opgemerkt.

Uit de *onderdelen c en d* blijkt dat het directoraat-generaal Penitentiaire Inrichtingen van de Federale Overheidsdienst Justitie, zijnde het Belgische equivalent van het Nederlandse ministerie van Justitie, als counterpart van de Nederlandse DJI zal optreden. Beide diensten hebben het voornemen om voor de looptijd van het verdrag vaste contactpersonen/projectleiders aan te stellen met het oog op de goede uitvoering van het verdrag.

Op de betekenis van bijhuisstatus van de PI Tilburg, naar Belgisch recht, opgenomen in *onderdeel e*, is in het algemeen deel van deze memorie al ingegaan. Ter voorkoming van misverstanden wordt hier nog opgemerkt, dat de bijhuisstatus van de PI Tilburg ook naar Belgisch recht geen afbreuk doet aan het feit dat de PI Tilburg een Nederlandse gevangenis blijft.

Uit *onderdeel g* blijkt dat uitsluitend vrijheidsstraffen in aanmerking kunnen komen voor tenuitvoerlegging in de PI Tilburg. De maatregel van internering, enigszins vergelijkbaar met de Nederlandse ter beschikkingstelling, kan derhalve nimmer in de PI Tilburg ten uitvoer worden gelegd. Uit *onderdeel h* blijkt dat de Belgische autoriteiten in de PI Tilburg alleen mannelijke gedetineerden zullen plaatsen.

### Artikel 2

Op het doel van het verdrag is reeds ingegaan in het algemeen deel.

### Artikel 3

In deze bepaling is de kern van de wederzijdse verplichtingen vastgelegd. Het *eerste lid* bevat de Nederlandse verplichting tot de terbeschikkingstelling van de PI Tilburg, inclusief personeel en materiële middelen voor slechts één doel, te weten de tenuitvoerlegging van naar Belgisch recht opgelegde vrijheidsstraffen. Voor de duur van de terbeschikkingstelling van de inrichting wordt verwezen naar artikel 24. Door de toevoeging «voor de tenuitvoerlegging van Belgische veroordelingen» wordt uitgesloten dat in de PI Tilburg personen kunnen worden gedetineerd, die door de Belgische autoriteiten bijvoorbeeld in voorlopige hechtenis zijn genomen of die terwijl ze vrijheidsstraf ondergaan voorwerp worden van onderzoek naar andere strafbare feiten. Dit laatste is in artikel 17, tweede lid, verder uitgewerkt.

Het *tweede lid* vormt in zekere zin het spiegelbeeld van het eerste lid. Meer in detail bezien, bevat het, in de eerste plaats, de verplichting voor België om voor het gebruik van de PI Tilburg te betalen. Dit is verder uitgewerkt in artikel 25. In de tweede plaats is verzekerd dat in de PI Tilburg niet het probleem van overbevolking kan ontstaan, doordat de door Nederland vastgestelde capaciteit van de PI Tilburg bepalend blijft voor het gebruik. In de derde plaats is uitgesloten dat vrijheidsbeneming van anderen dan de Belgische gedetineerden in de PI Tilburg kan plaatsvinden. Dit laat onverlet dat indien tijdens het bezoek een bezoeker zich

schuldig maakt aan een strafbaar feit, deze verdachte, in voorkomend geval, tijdelijk kan worden opgehouden in de PI Tilburg in afwachting van de komst van de Nederlandse politie.

Het eerste en tweede lid behoeven nadere uitwerking. Het verdrag bevat de uitwerking op hoofdlijnen en vormt daarmee tevens het juridische kader. De meer gedetailleerde afspraken, met name betreffende hetgeen ter beschikking wordt gesteld en de aanverwante taken, zullen worden vastgelegd in een samenwerkingsovereenkomst, waarvan het *derde lid* de inhoud schetst. De samenwerkingsovereenkomst wordt een overeenkomst naar Nederlands burgerlijk recht en zal dus geen volkenrechtelijke status hebben.

#### *Artikel 4*

Zoals in het algemeen deel werd vermeld, zal uitsluitend het Belgische recht van toepassing zijn op alle aspecten van de tenuitvoerlegging van de bij Belgische vonnissen opgelegde vrijheidsstraffen. Hoewel daartoe ook een de overplaatsing van een gedetineerde vanuit de PI Tilburg naar een penitentiaire inrichting in België kan worden gerekend, is dit ter voorkoming van misverstanden gespecificeerd. Dit is vastgelegd in het *eerste lid* van artikel 4. De Nederlandse Penitentiaire beginselenwet is derhalve niet van toepassing op die tenuitvoerlegging. De exclusieve gelding van de Belgische wetgeving kon worden toegestaan, nadat een vergelijking van die Belgische wetgeving met de Penitentiaire beginselenwet heeft uitgewezen dat er weliswaar verschillen zijn, maar dat er duidelijk sprake is van gelijkwaardige regelgeving. Die gelijkwaardigheid is noodzakelijk, opdat daardoor verzekerd is dat de PI Tilburg op een goede manier zal worden gebruikt. Tevens is het daardoor mogelijk dat Nederlands personeel kan worden ingezet. Weliswaar zal bijscholing van het personeel nodig zijn, maar er zal geen sprake zijn van een wezenlijk andere bejegening van gedetineerden.

De medische zorgverstrekking aan gedetineerden maakt onderdeel uit van de tenuitvoerlegging en de zorg voor de gedetineerden. Bij vergelijking van de medische zorg naar Belgisch en Nederlands recht blijkt dat er grote overeenkomsten zijn. Er is echter één kenmerkend verschil. Ingevolge artikel 42 van de Nederlandse Penitentiaire beginselenwet heeft een gedetineerde recht op medische verzorging door een aan de inrichting verbonden arts of diens vervanger, terwijl naar Belgisch recht de gedetineerde daarnaast het recht heeft om zich binnen een penitentiaire inrichting te laten *behandelen* door een door hem zelf gekozen arts van buiten de inrichting. Een gedetineerde in een Nederlandse penitentiaire inrichting heeft weliswaar het recht op *raadpleging* (voor eigen rekening) van een arts van zijn keuze, maar de *behandeling* vindt altijd door de aan de inrichting verbonden arts plaats. Met het oog hierop is er voor gekozen op dit punt het Nederlandse recht van toepassing te verklaren zoals blijkt uit het *derde lid*. In de samenwerkingsovereenkomst zullen de nadere afspraken over de medische zorg binnen de PI Tilburg verder worden uitgewerkt.

#### *Artikel 5*

De uitwisseling van persoonsgegevens met het oog op de toepassing van het verdrag zal naar verwachting niet erg omvangrijk zijn, maar het is desondanks gewenst een bepaling betreffende bescherming van persoonsgegevens op te nemen. Nederland en België hebben een gelijk niveau van bescherming van persoonsgegevens, doordat beide landen partij zijn bij het op 28 januari 1981 te Straatsburg totstandgekomen Verdrag tot bescherming van personen met betrekking tot de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens (Trb. 1988, 7).

## Artikel 6

In het *eerste lid* is vastgelegd dat de algemene leiding berust bij de directeur. Deze wordt door de Belgische autoriteiten aangesteld. De beoogde directeur is afkomstig uit het Belgische gevangeniswezen. Hij zal worden bijgestaan door eveneens uit België afkomstige plaatsvervangers.

De algemene leiding van een penitentiaire inrichting kan worden onderscheiden in de zorg voor de tenuitvoerlegging van de straffen en de bejegening van de gedetineerden en de zorg voor het beheer.

In het *tweede lid* is bepaald dat de directeur verantwoordelijk is voor de tenuitvoerlegging van de opgelegde straffen en voor de uitvoering daarvan gebruik maakt van het door Nederland beschikbaar gestelde personeel, dat in het algemeen ook nu al werkzaam is in de PI Tilburg. Wel zullen zij voortaan onder de dagelijkse leiding staan van de Belgische directeur voor wat betreft de zorg voor de tenuitvoerlegging van de straffen en de bejegening van de gedetineerden.

Het derde lid gaat over de beheersmatige aspecten van het functioneren van een penitentiaire inrichting. De Belgische directeur is ook hiervoor verantwoordelijk, maar hij besteedt dit in de praktijk uit aan een Nederlandse functionaris, afkomstig van de Dienst Justitiële Inrichtingen. Die ambtenaar draagt zorg voor het beheer, overeenkomstig de afspraken die in de samenwerkingsovereenkomst zijn vastgelegd. Rechtspositionele beslissingen met betrekking tot het personeel worden door de Nederlandse functionaris genomen, in voorkomend geval op basis van informatie van de Belgische directeur.

Het toepassen van geweld en dwangmiddelen tegen gedetineerden door personeel kan noodzakelijk zijn, maar strekt ertoe de tenuitvoerlegging van de straf te ondersteunen. Het valt derhalve al uit hoofde van het tweede lid onder de verantwoordelijkheid van de directeur. De toepasselijke Belgische penitentiaire wetgeving voorziet in de bevoegdheid geweld en dwangmiddelen te gebruiken. De reden voor opname van het vierde lid is, dat bij de feitelijke toepassing van geweld de desbetreffende Nederlandse regeling in acht wordt genomen. Het gaat daarbij om de Geweldsinstructie penitentiaire inrichtingen, een ministeriële regeling van 14 december 1998, Stcrt. 247. Er is voor de toepassing van de Nederlandse regeling gekozen, omdat het Nederlandse personeel is opgeleid om die regels toe te passen. Hoewel is vastgesteld dat de Belgische geweldsinstructie niet significant afwijkt van de Nederlandse, werd het onevenredig geacht om alle penitentiaire inrichtingwerkers een training op relatief kleine verschillen te laten ondergaan. Bovendien wordt door de toepassing van de Nederlandse regeling de inzet verzekerd van een eenheid van de Landelijke Bijzondere Bijstandsverlening van de DJI in de gevallen waarin een verstoring van de orde en de veiligheid in de inrichting niet door het beveiligingspersoneel van de PI Tilburg zelf het hoofd kan worden geboden. In België wordt tegen ernstige verstoringen van de orde en veiligheid in een penitentiaire inrichting altijd opgetreden door de politie en een optreden van de Belgische politie in de PI Tilburg, zijnde Nederlands grondgebied, wordt niet wenselijk geacht.

## Artikel 7

Inherent aan de ter beschikkingstelling van de PI Tilburg aan België is, dat de Belgische autoriteiten bepalen wie zij er plaatsen. Tegelijkertijd vormt het feit dat de inrichting op Nederlands grondgebied is gelegen voldoende aanleiding om bij de plaatsing ook rekening te houden met Nederlandse belangen die in het geding kunnen zijn. Tegen deze achtergrond zijn in het *eerste lid* van artikel 7 selectiecriteria vastgelegd, die voor de plaatsing worden gehanteerd aan de hand van de op dat moment bestaande kennis over de te plaatsen persoon. Het betreft een cumulatieve opsomming, waardoor alleen personen kunnen worden geplaatst

die aan alle criteria voldoen. De lengte van de opgelegde straf is opgenomen, om plaatsing voor zeer korte straffen uit te sluiten. Een verblijf in de PI Tilburg van enige duur vermindert het aantal noodzakelijke vervoersbewegingen van gedetineerden van en naar de inrichting. Ingevolge de *onderdelen a en b* zijn Nederlanders en ingezetenen van Nederland van deze regeling uitgezonderd. De reden daarvoor is dat België op grond van de daarvoor geldende verdragen aan Nederland de tenuitvoerlegging van de aan deze personen opgelegde vrijheidsstraffen kan overdragen, mits betrokkene daarom verzoekt.

*Onderdeel c* is opgenomen, om te voorkomen dat Nederland ten gevolge van dit verdrag zou moeten toelaten dat vreemdelingen die door Nederland eerder ongewenst zijn verklaard of die als niet toe te laten staan gesignaleerd, weer op Nederlands grondgebied komen. Dat zou afbreuk doen aan de eerder in Nederland ten aanzien van betrokken genomen beslissingen en dat is ongewenst.

Het bepaalde in *onderdeel d* is opgenomen om te voorkomen, dat in de PI Tilburg personen worden geplaatst terwijl zij door de Nederlandse autoriteiten worden gezocht voor strafrechtelijke doeleinden.

*Onderdeel e* is opgenomen om te voorkomen dat personen worden geplaatst terwijl ze in België voorwerp van strafrechtelijk onderzoek zijn. Zoals in het algemeen deel al is opgemerkt, dient plaatsing in Nederland uitsluitend met het doel van de tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf te geschieden.

*Onderdeel f* strekt er in algemene zin toe dat slechts personen worden geplaatst die passen bij het beveiligingsregime van de PI Tilburg. De PI Tilburg is een normaal beveiligde inrichting waarin slechts personen worden geplaatst met een normaal beveiligingsrisico. Daardoor is plaatsing van personen met een verhoogd of extreem vluchtrisico uitgesloten. België kent een vergelijkbare beveiligingscategorie en is dus gewend daarop gedetineerden te selecteren. Met het criterium «maatschappelijk risico» wordt bedoeld het risico dat de gedetineerde bij een eventuele ontvluchting vormt voor de Nederlandse maatschappij, in termen van maatschappelijke onrust. De combinatie van de criteria «vluchtrisico» en «maatschappelijk risico» dient ertoe te voorkomen dat gedetineerden worden geplaatst, waarvan het verblijf in de PI Tilburg in Nederland tot maatschappelijke onrust zou leiden.

Het *tweede lid* is opgenomen, omdat de Belgische autoriteiten in voorkomend geval hulp nodig zullen hebben om de criteria van het eerste lid correct toe te passen. Informatie over de nationaliteit en woonplaats in Nederland van de te plaatsen persoon, kan overigens al uit de eigen dossiers van de Belgische autoriteiten blijken, waardoor raadpleging van Nederland overbodig is. Het ligt voor de hand dat over onderdeel c en d bijstand wordt gevraagd. Die bijstand zal, desgevraagd, worden verleend door de DJI, die daartoe een beroep zal kunnen doen op het Korps Landelijke Politie Diensten. Deze zal onder andere bezien of de te plaatsen persoon gesignaleerd staat in Nederland en bij het aantreffen van een signalering aan de DJI slechts meedelen of betrokkene al dan niet gesignaleerd staat voor de in onderdeel c en d genoemde doeleinden zonder vermelding van details over de signalering. De informatie aan de Belgische autoriteiten zal derhalve ook beperkt blijven tot een positief of negatief antwoord. De tweede volzin van dit artikellid voorziet in de mogelijkheid van overleg tussen de Belgische plaatsingsautoriteit en de DJI over de al dan niet toepasselijkheid van onderdeel f. Dit overleg biedt voor Nederland de gelegenheid om aan te geven of er vanuit Nederlands oogpunt bezwaren tegen de te plaatsen persoon zouden bestaan in verband met het vlucht- en maatschappelijk risico.

#### *Artikel 8*

Het Belgische recht voorziet erin dat tijdens de tenuitvoerlegging beslis-

singen worden genomen met betrekking tot de modaliteiten van de tenuitvoerlegging, zoals voorlopige en voorwaardelijke invrijheidsstelling, beperkte detentie en elektronisch toezicht, met het oog waarop de veroordeelde moet worden gehoord door Belgische rechterlijke autoriteiten. Dit artikel bepaalt dat beslissingen met betrekking tot de tenuitvoerlegging die leiden tot het al dan niet tijdelijk verlaten van de PI Tilburg, nooit op Nederlands grondgebied ten uitvoer worden gelegd. Betrokkene zal daarvoor altijd eerst naar de SI Wortel moeten worden overgebracht. Belgische gedetineerden worden dus niet vanuit de PI Tilburg (al dan niet tijdelijk) en dus niet op Nederlands grondgebied in vrijheid gesteld.

#### *Artikel 9*

Het bepaalde in het eerste lid vloeit eigenlijk al voort uit het in artikel 4 vastgelegde uitgangspunt dat op de tenuitvoerlegging uitsluitend het Belgische recht van toepassing is. Dit artikellid heeft dan ook meer de functie van een inleiding op de volgende leden, die ertoe strekken aan te geven dat een onderzoek mag worden ingesteld naar klachten door de bevoegde Belgische autoriteiten en dat Belgische advocaten een gedetineerde binnen de PI Tilburg formeel kunnen bijstaan bij de behandeling van hun klachten.

#### *Artikel 10*

Binnen de PI Tilburg zal aan de gedetineerden de in Nederland gebruikelijke medische basiszorg van huisarts en tandarts en, waar nodig, psychologische en psychiatrische zorg worden geboden. Dat zal in de samenwerkingsovereenkomst worden vastgelegd. Echter, wanneer een gedetineerde medische zorg nodig heeft, die niet in de PI Tilburg kan worden verleend, zal, zo bepaalt *het eerste lid*, de medische behandeling in België plaatsvinden. Betrokkene zal daartoe worden overgebracht naar de SI Wortel en vandaar naar een door de Belgische autoriteiten te bepalen ziekenhuis in België.

Het *tweede lid* voorziet in overbrenging naar een ziekenhuis in Nederland, maar beperkt dit uitdrukkelijk tot uitzonderingsgevallen.

#### *Artikel 11*

Zoals in het algemeen deel is aangegeven verzorgt de DV&O het vervoer van de gedetineerden. Het betreft beveiligd vervoer. In het *eerste lid* is het beginsel vastgelegd dat het vervoer van gedetineerden plaatsvindt door Nederlandse ambtenaren die daartoe door de Minister van Justitie zijn aangewezen. De vervoersopdrachten worden door de directeur gegeven. Uit het *tweede lid* blijkt, dat het vervoer op Belgisch grondgebied moet strekken tot de overbrenging naar of vanuit de SI Wortel. Dit vervoer zal rechtstreeks geschieden. Er kunnen verschillende routes tussen de PI Tilburg en de SI Wortel worden gevolgd, hetgeen alleen maar gunstig is vanuit een oogpunt van de beveiliging van het vervoer.

In het *derde lid* is een speciale regeling getroffen voor vervoer om medische redenen vanuit de PI Tilburg naar een ziekenhuis op Belgische grondgebied. Van dit vervoer zal slechts in gevallen gebruik mogen worden gemaakt, waarin er sprake is van een medische noodzaak om niet het normale patroon van een overbrenging vanuit de PI Tilburg en naar de SI Wortel en vervolgens door de Belgische autoriteiten naar een ziekenhuis in België te volgen. In plaats daarvan wordt de gedetineerde rechtstreeks vanuit de PI Tilburg naar het Belgische ziekenhuis in de grensstreek overgebracht.

De regeling in het *vierde lid* voorziet in de situatie dat het nodig is om maatregelen te nemen met het oog op een veilig en ongestoord vervoer over Nederlands en Belgisch grondgebied. Daaronder valt gewoonlijk het



gebruik van broekstok en handboeien, maar bij ongeregeldheden tijdens het vervoer kan ook geweld worden toegepast. Het juridische kader daarvoor vormt ook hier de Nederlandse Geweldsinstructie penitentiaire inrichtingen.

Het *vijfde lid* machtigt de directeur tot het nemen van tuchtrechtelijke maatregelen tegen gedetineerden die zich tijdens het vervoer hebben misdragen, ongeacht of dit tijdens vervoer op Nederlands of op Belgisch grondgebied heeft plaats gevonden. Voorzover dat misdragen kan worden aangemerkt als een strafbaar feit, kan daartegen worden opgetreden door de bevoegde autoriteiten van Nederland of België, al naar gelang het grondgebied waarop het feit is gepleegd. Dit volgt uit de toepasselijkheid van het nationale strafrecht van beide landen op het eigen grondgebied en behoeft derhalve geen aparte regeling.

#### *Artikel 12*

Deze bepaling schrijft voor hoe de directeur van de PI Tilburg dient te handelen ingeval van een ontvluchting. Ontvluchting als zodanig is geen strafbaar feit naar Nederlands recht en naar Belgisch recht evenmin. Indien echter een gedetineerde bij of na zijn ontvluchting strafbare feiten pleegt, kan de politie in Nederland hem aanhouden en overbrengen naar het bureau met het oog op het onderzoek naar die strafbare feiten. Het Nederlandse recht biedt geen titel om de gedetineerde tegen zijn wil terug te brengen naar de PI Tilburg. Indien echter de Belgische autoriteiten betrokkene onmiddellijk in het Schengen-informatiesysteem signaleren ter fine van overlevering, ontstaat daardoor een rechtsbasis voor de aanhouding van betrokkene op Nederlands grondgebied. Daartoe strekt onder meer de melding van de ontvluchting aan de Procureur des Konings in Turnhout. Aangezien een dergelijke signalering desondanks enige tijd kan vergen, is in artikel 16 een voorziening getroffen voor de Nederlandse autoriteiten om betrokkene gedurende een beperkte tijd op te houden. Hiervan zal alleen gebruik behoeven te worden gemaakt, als betrokkene niet in detentie wordt genomen voor de strafbare feiten die hij bij zijn ontvluchting heeft gepleegd.

#### *Artikel 13*

Het onverhoopt overlijden van een gedetineerde in de PI Tilburg is een Nederlandse aangelegenheid, omdat het overlijden plaatsvindt op Nederlands grondgebied en de Nederlandse wetgeving terzake dus ook van toepassing is.

Het *eerste lid* bevat naast een meldingsplicht ook de verplichting voor de directeur tot het verlenen van medewerking aan nader onderzoek. Dat nader onderzoek zal, zoals gebruikelijk in Nederland, op last van de officier van justitie te Breda worden uitgevoerd door de rijksrecherche. Het primaat van het Nederlandse recht blijkt ook uit het *derde lid*. Bij een vervolgonderzoek kan worden gedacht aan een strafrechtelijk onderzoek, maar ook aan een onderzoek door de inspectie voor de volksgezondheid.

#### *Artikel 14*

Deze bepaling geeft aan dat Nederland verantwoordelijk is voor de handhaving van de openbare orde en veiligheid buiten (dat wil zeggen: in de onmiddellijke omgeving van) de PI Tilburg en zorgdraagt voor het ongestoord kunnen functioneren van de inrichting. De bepaling is gebruikelijk voor onder meer de internationale tribunalen en is ook in dit verband zinvol.

### Artikel 15

Zoals in de algemene inleiding is aangegeven blijft de Nederlandse strafwet van toepassing op de in de PI Tilburg gepleegde strafbare feiten. Dit is in het *eerste lid* vastgelegd. Het *tweede lid* bevat de aangifteplicht voor de directeur, die is ontleend aan het bepaalde in artikel 162 Wetboek van Strafvordering, waarin een aangifteplicht voor Nederlandse ambtenaren is opgenomen. Het *derde lid* bevat naast de medewerkingsplicht voor de directeur ook de legitimatie voor de Nederlandse autoriteiten om zonder verdere toestemming van de directeur binnen de PI Tilburg een onderzoek in te stellen.

Het *vierde lid* is opgenomen teneinde te voorkomen dat een gedetineerde min of meer routinematig naar een politiebureau wordt overgebracht. Dat is in de onderhavige situatie niet wenselijk, omdat er geen juridische basis is om betrokkene tegen zijn wil terug te brengen naar de inrichting. Echter, indien er ernstige aanwijzingen tegen betrokkene bestaan en het ook om een strafbaar feit van gewicht gaat, zal aanhouding noodzakelijk kunnen zijn. Deze kan ingevolge het *vijfde lid, onderdeel b*, uitsluitend door de officier van justitie te Breda en dus niet door een hulpofficier van justitie worden bevolen. Ook dit houdt verband met mogelijke complicaties bij de terugbrenging naar de PI Tilburg. *Onderdeel a van het vijfde lid* is opgenomen teneinde te voorkomen dat door een overplaatsing het strafrechtelijke onderzoek zou kunnen worden gefrustreerd. Het *zesde lid* onderstreept het primaat van het Nederlandse strafrecht.

In het *zevende lid* is rekening gehouden met het feit, dat het Belgische penitentiaire recht voorziet in de mogelijkheid van een tuchtprocedure in het geval van betrokkenheid van gedetineerden bij strafbare feiten. Met deze regeling wordt voorkomen, dat het tuchtrechtelijk onderzoek het strafrechtelijke onderzoek kan belemmeren.

### Artikel 16

Zoals in de algemene inleiding en in de toelichting op de artikelen 10, 13 en 15 is aangegeven, kunnen zich bijzondere omstandigheden voordoen, waardoor een gedetineerde tijdens zijn detentie buiten de PI Tilburg op Nederlands grondgebied geraakt. Teruggeleiding naar de PI Tilburg kan geschieden indien betrokkene daartegen geen bezwaar maakt. Indien hij bezwaar maakt, zal België, zo volgt uit het *eerste lid*, een Europees aanhoudingsbevel moeten zenden, opdat betrokkene kan worden overgeleverd. In geval van het plegen van een strafbaar feit bij of na een ontvluchting of binnen de PI Tilburg zullen de Nederlandse autoriteiten in het algemeen een titel hebben om betrokkene aan te houden. Dat zal niet het geval zijn wanneer de gedetineerde in een Nederlands ziekenhuis moet worden opgenomen. Derhalve kan zich in weliswaar uitzonderlijke gevallen, de situatie voordoen dat een Nederlandse detentietitel ontbreekt. Het is onwenselijk dat de Nederlandse autoriteiten dan zouden moeten toelaten dat betrokkene zich aan de verdere tenuitvoerlegging van zijn straf zou kunnen onttrekken.

Voor een vergelijkbare situatie, die zich kan voordoen na een grensoverschrijdende achtervolging, als bedoeld in artikel 41 van de op 19 juni 1990 te Schengen tot stand gekomen Overeenkomst ter uitvoering van het tussen de Regeringen van de staten van de Benelux Economische Unie, de Bondsrepubliek Duitsland en de Franse Republiek op 14 juni 1985 te Schengen gesloten Akkoord betreffende de geleidelijke afschaffing van de controles aan de gemeenschappelijke grenzen (Trb. 1990, 145), is een voorziening getroffen om betrokkene toch onmiddellijk in zijn vrijheid te kunnen beperken in afwachting van een verzoek om voorlopige aanhouding ter fine van overlevering. Aan het zesde lid van artikel 41 van genoemd verdrag is het bepaalde in het *tweede lid* van artikel 16 ontleend. Dit stelt de Nederlandse autoriteiten in staat om betrokkene in

afwachting van een signalering in het Schengen-informatiesysteem tot aanhouding ter fine van overlevering gedurende een beperkte periode staande te kunnen houden.

#### *Artikel 17*

Dit artikel ziet op situaties dat na de plaatsing in de PI Tilburg blijkt dat hij wordt verdacht van het plegen van strafbare feiten buiten de inrichting. Het bepaalde in het *eerste lid* houdt in dat wanneer de Nederlandse politie of justitiële autoriteiten een onderzoek instellen of hebben ingesteld tegen een persoon die in de PI te Tilburg is gedetineerd, zij de Belgische autoriteiten om overlevering van betrokkene zullen moeten verzoeken of een rechtshulpverzoek zullen moeten indienen om betrokkene te horen.

Het *tweede lid* ziet op gevallen waarin de Belgische autoriteiten een onderzoek tegen een gedetineerde hebben ingesteld en bepaalt dat diens verhoor in België dient plaats te vinden. Handhaving in de PI Tilburg is ongewenst, omdat dit zou kunnen leiden tot het zelfstandig verhoren op Nederlands grondgebied van deze personen door Belgische opsporingsambtenaren, hetgeen onder normale omstandigheden evenmin is toegestaan. Bovendien zou het afbreuk doen aan het uitgangspunt dat, zoals in het algemeen deel is aangegeven, de PI Tilburg alleen voor de tenuitvoerlegging van straffen dient te worden gebruikt.

#### *Artikel 18*

Op deze bepaling is reeds ingegaan in het algemeen deel.

#### **Artikelen 19**

De onschendbaarheid van het terrein van de PI Tilburg is wenselijk voor het ongestoord kunnen functioneren van de inrichting. Het feit dat de toestemming van de directeur nodig is om het terrein te mogen betreden vloeit daaruit voort, maar ligt ook voor de hand gelet op het feit dat het terrein een penitentiaire inrichting betreft.

De uitzondering, in het *tweede lid*, geldt ook voor internationale tribunalen en andere internationale instellingen. Ingeval van een calamiteit of grote crisis zal de Algemene Alarmregeling worden gevolgd.

#### *Artikelen 20 tot en met 23*

De in de artikelen 20 tot en met 23 geregelde materie is gebruikelijk bij internationale tribunalen en internationale instellingen, zij het dat de onderhavige bepalingen zijn toegesneden op de specifieke situatie die in het onderhavige verdrag wordt geregeld.

#### *Artikel 24*

In het eerste lid is vastgelegd dat de PI Tilburg per 31 december 2012 weer ter beschikking komt van Nederland. In het *tweede lid* is uitdrukkelijk rekening gehouden met de mogelijkheid dat de omstandigheden waaronder het verdrag is gesloten zich tussentijds in een van de landen wijzigen. Daarom is voorzien dat, desgewenst, op 30 juni 2011 wordt besloten dat de terbeschikkingstelling een jaar eerder wordt beëindigd. Teneinde met alle mogelijkheden rekening te houden is in het derde lid ook een verlengingsmogelijkheid, opgenomen. Die kan aan de orde komen indien van Belgische zijde ook na 31 december 2012 behoefte is aan de PI Tilburg. Uiteraard zal van Nederlandse zijde alleen met een dergelijke verlenging worden ingestemd voorzover dit verenigbaar is met de eigen capaciteitsbehoefte.

### *Artikelen 25 tot en met 29*

In de artikelen 25 tot en met 29 is een regeling getroffen voor de kosten van de terbeschikkingstelling van de PI Tilburg aan België. Uit artikel 25 blijkt dat de kosten van de tenuitvoerlegging van Belgische veroordelingen, de kosten van het beveiligd vervoer van gedetineerden en de kosten van aan gedetineerden buiten de PI Tilburg verleende medische zorg, ten laste van België komen. De kosten van de externe beveiliging van de inrichting op grond van artikel 14 van het verdrag worden door Nederland gedragen. In de artikelen 26 tot en met 29 is een en ander uitgewerkt.

In het *eerste lid* van artikel 26 is uitgegaan van plaatsing van 500 gedetineerden. Vanaf de dag van de terbeschikkingstelling van de PI Tilburg, dat wil zeggen één dag na de inwerkingtreding van het verdrag, zal door België aan Nederland een forfaitair bedrag van 30 miljoen euro (prijspeil 2009) worden betaald per jaar. Dit bedrag is niet afhankelijk van het feitelijke gebruik van de PI Tilburg door België. Ook bij plaatsing van minder dan 500 gedetineerden, is België dit bedrag verschuldigd. Het *tweede lid* regelt de uitbreiding van het aantal plaatsen tot aan de maximale capaciteit (681 plaatsen) van de PI Tilburg. Uitbreiding vindt plaats met 50 plaatsen per keer, waarvoor een vergoeding van € 212 917 per maand (prijspeil 2009) moet worden betaald, totdat een totale bezetting van 650 plaatsen is bereikt. Daarboven verloopt de uitbreiding per plaats en dient ook per plaats te worden bijbetaald.

Uit de artikelen 27 en 28 blijkt dat de vervoerskosten en de medische kosten die in Nederland ten behoeve van gedetineerden buiten de inrichting worden gemaakt, op basis van werkelijke kosten op declaratiebasis door België aan Nederland zullen worden vergoed.

### *Artikel 30*

Naast de samenwerkingsovereenkomst, als bedoeld in artikel 3, kan het noodzakelijk en/of wenselijk blijken dat er nog aanvullende afspraken worden gemaakt over de toepassing van het verdrag. Deze kunnen van allerlei aard zijn, maar kunnen de kaders van het verdrag niet te buiten gaan. In het algemeen zullen het praktische werkafspraken betreffen. Voorzover ze een nadere invulling van de samenwerkingsovereenkomst betreffen is het wenselijk dat het verband met die overeenkomst in de werkafspraken tot uitdrukking wordt gebracht.

### *Artikelen 31 tot en met 33*

Deze artikelen bevatten de in slotbepalingen gebruikelijke regelingen. De in het eerste lid van artikel 33 gekozen datum van inwerkingtreding van het verdrag is bewust gekozen, opdat de terbeschikkingstelling van de PI Tilburg zo snel mogelijk kan ingaan. Met het oog daarop zal parallel aan de goedkeuringsprocedure in beide landen gewerkt worden aan maatregelen ter voorbereiding van de terbeschikkingstelling van de PI Tilburg.

## **Artikel 2**

Artikel 2 van het wetsvoorstel bewerkstelligt dat de Nederlandse wet niet van toepassing is op vrijheidsbeneming ondergaan ten gevolge van de tenuitvoerlegging van Belgische vrijheidsstraffen in de PI Tilburg. De titel voor de vrijheidsbeneming is het Belgische vonnis waarbij de vrijheidsstraf is opgelegd. De tenuitvoerlegging van de Belgische vrijheidsstraf geschiedt overeenkomstig de toepasselijke Belgische wet- en regelgeving. De Nederlandse Penitentiare beginselenwet is op de tenuitvoerlegging van de Belgische straf niet van toepassing. Artikel 2 sluit verder uit dat een Belgische gedetineerde die in de PI Tilburg verblijft, zich in het kader

van een habeas-corpus-procedure tot de Nederlandse rechter wendt. De bepaling maakt duidelijk dat verzoeken om invrijheidstelling en overige geschillen of klachten betreffende de vrijheidsbeneming niet aan de Nederlandse rechter moeten worden voorgelegd, maar aan de Belgische. Het bepaalde in artikel 2 komt overeen met vergelijkbare bepalingen in de verschillende wetten die uitvoering hebben gegeven aan de aanwezigheid in Nederland van verschillende straftribunalen (zie onder meer artikel 17 van de Uitvoeringswet Joegoslaviëtribunaal, artikel 88 van de Uitvoeringswet van het Internationaal Strafhof, artikel 2 van de Wet van 11 november 1998 inzake de instelling van een in Nederland zetelend Schots Hof voor de berechting van de Lockerbie-verdachten en artikel 12 van de Uitvoeringswet Speciaal Tribunaal voor Libanon). Deze bepalingen strekten er blijkens hun totstandkomingsgeschiedenis toe te verduidelijken dat straftribunalen binnen de Nederlandse rechtsorde een eigen bevoegdheid tot vrijheidsbeneming hebben. Voor de vrijheidsbeneming ten gevolge van de tenuitvoerlegging van Belgische vonnissen op Nederlands grondgebied in de penitentiaire inrichting te Tilburg, is dezelfde constructie gevolgd.

Met het bepaalde in artikel 2 wordt derhalve voldaan aan de eisen die de artikelen 15 en 17 van de Grondwet stellen aan vrijheidsbeneming en de toegang tot de rechter. Aan de ene kant kan het bepaalde in artikel 2 als een wettelijke grondslag gelden voor vrijheidsbeneming in de zin van artikel 15, eerste lid, van de Grondwet. Aan de andere kant is de toegang tot de rechter als bedoeld in de artikelen 15, tweede lid, en 17 van de Grondwet gegarandeerd. Die rechter hoeft niet *per se* een Nederlandse rechter te zijn, maar kan ook een andere rechter zijn, zoals het Internationaal Strafhof of, in dit geval, de Belgische rechter.

Afwijking van de Grondwet als bedoeld in artikel 91, derde lid, van de Grondwet doet zich dus niet voor. Wij verwijzen in dit verband nog naar de brief van de Ministers van Buitenlandse Zaken, van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 1 februari 2008, waarin uitgebreider op dit onderwerp is ingegaan (Kamerstukken I 2007/08, 31 200 VII, B).

Ten slotte maakt de gebruikte formulering van artikel 2 duidelijk dat de uitsluiting van de toepassing van de Nederlandse wet uitsluitend ziet op de tenuitvoerlegging van Belgische vonnissen. Op strafbare feiten gepleegd in de PI Tilburg door Belgische gedetineerden is de Nederlandse strafwet onverkort van toepassing, zoals ook is neergelegd in artikel 15 van het verdrag.

### **Artikel 3**

Ook voor artikel 3 geldt dat het gaat om bepalingen inzake het vervoer van gedetineerden die gebruikelijk zijn in de uitvoeringswetgeving betreffende de internationale straftribunalen. Op grond van artikel 11 van het verdrag draagt Nederland de verantwoordelijkheid voor het vervoer van Belgische gedetineerden van en naar de PI Tilburg. Hiervoor, in de toelichting bij het verdrag, is aangegeven dat het vervoer van Belgische gedetineerden geschiedt door Nederlandse ambtenaren, namelijk ambtenaren van de DV&O van de DJI, onder het gezag van de Minister van Justitie. Vanwege deze Nederlandse verantwoordelijkheid en omdat tijdens het vervoer sprake is van vrijheidsbeneming van de gedetineerden, is een wettelijke grondslag vereist. Dat geldt ook voor de toepassing van middelen als handboeien en de broekstok en het gebruik van geweld tijdens het vervoer. Op grond van het tweede lid van artikel 3 zijn de ambtenaren van de DV&O belast met het vervoer, bevoegd alle dienstige maatregelen te nemen ter beveiliging van de gedetineerden en ter voorkoming van hun ontvluchting. Zij nemen hierbij de Nederlandse Geweldsinstructie peniten-

tiaire inrichtingen in acht, zoals zij dat ook doen in geval van het vervoer van Nederlandse gedetineerden.

### **KONINKRIJKSPOSITIE**

Wat het Koninkrijk der Nederlanden betreft zal het verdrag, gezien zijn aard, alleen voor Nederland gelden.

De staatssecretaris van Justitie,  
N. Albayrak

De minister van Buitenlandse Zaken,  
M. J. M. Verhagen