

Vergaderjaar 2009–2010

32 215

Goedkeuring en uitvoering van het op 31 oktober 2009 te Tilburg totstandgekomen 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)

B

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 13 januari 2010

Met belangstelling heeft de regering kennis genomen van het verslag van de vaste commissie voor Justitie inzake dit voorstel van wet. Mede namens de Minister van Buitenlandse Zaken, ga ik hieronder graag in op de door de fracties van het CDA en de SP gestelde vragen en naar voren gebrachte punten. Bij de beantwoording van de gestelde vragen is de indeling van het verslag zo veel mogelijk aangehouden. Waar dit de duidelijkheid ten goede komt, zijn een aantal vragen tezamen beantwoord.

De leden van de CDA-fractie stellen enkele vragen over de verhouding van dit verdrag tot verschillende bepalingen van de Grondwet. Deze leden merken terecht op dat het onderhavige wetvoorstel geen verwijzing bevat naar artikel 91, derde lid, van de Grondwet. In de memorie van toelichting is hier wel op ingegaan, maar de regering maakt graag van de door de vragen van de CDA-fractie geboden gelegenheid gebruik om haar standpunt hierover nader uiteen te zetten.

Artikel 91, derde lid, van de Grondwet brengt mee dat de wetgever in voorkomend geval zorgvuldig moet onderzoeken of er met sluiting van een verdrag sprake is van een afwijking van specifieke grondwettelijke bepalingen. Uitdrukkelijke goedkeuring met tweederde meerderheid is dan immers vereist. Naar de mening van de regering is er met de sluiting van het onderhavige verdrag met België geen sprake van afwijking van enige bepaling van de Grondwet. De toepassing van artikel 91, derde lid, van de Grondwet is derhalve niet aan de orde.

Het onderhavige verdrag regelt dat de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen die in België zijn opgelegd, in Nederland kan plaatsvinden, maar onder uitsluitende verantwoordelijkheid van België en onder toepassing van Belgisch recht. Artikel 2 van het onderhavige wetsvoorstel bewerkstelligt dan ook dat de Nederlandse wet niet van toepassing is op vrijheidsbeneming ondergaan ten gevolge van de tenuitvoerlegging van Belgische vrijheidsstraffen in de PI Tilburg.

Met andere woorden: op grond van het verdrag wordt aan de Belgische autoriteiten de bevoegdheid verleend om Belgische veroordelingen in Nederland ten uitvoer te leggen (met inachtneming van het bepaalde in

het verdrag). Naar de zienswijze van de regering wordt het opdragen van een dergelijke bevoegdheid aan een andere staat toegestaan door artikel 92 van de Grondwet. Het opdragen van bepaalde bevoegdheden op Nederlands grondgebied aan een andere staat is uitgebreid aan de orde geweest in het kader van de adviesaanvraag van de regering aan de Raad van State inzake de grondwettelijke aspecten verbonden aan de plaatsing van kruisvluchtwapens in Nederland. In zijn advies van 23 december 1983 (Kamerstukken II 1983/84, 17 980, A-B) ging de Raad van State in op de vraag of het opdragen van een overheidsbevoegdheid aan een andere staat op zichzelf afwijkt van artikel 92 van de Grondwet. Een bevestigend antwoord op die vraag zou gebaseerd moeten worden op een *a contrario* uitleg van dat artikel, in de zin dat uit het feit dat de grondwetgever uitdrukkelijk opdracht van overheidsbevoegdheden aan volkenrechtelijke organisaties heeft toegelaten, zou moeten worden afgeleid dat een zodanige opdracht aan anderen niet is toegestaan. De Raad maakte een dergelijke interpretatie niet tot de zijne en verwees daarbij naar de totstandkomingsgeschiedenis van deze bepaling in de Grondwet. Daaruit bleek, aldus de Raad van State, dat voor opdracht van overheidsbevoegdheden aan internationale organen geen grondwettelijke grondslag nodig was, nu de bevoegdheid daartoe uit de overige bepalingen inzake verdragen kan worden afgeleid. Dat de bepaling toch werd opgenomen geschiedde om de constitutionaliteit van de opdracht buiten twijfel te stellen. De Raad van State concludeerde dan ook dat artikel 92 van de Grondwet zich er niet tegen verzet dat (overheids)bevoegdheden tot wetgeving, bestuur en rechtspraak worden opgedragen aan individuele staten. De visie van de Raad van State inzake de interpretatie van artikel 92 van de Grondwet is door de regering toen (Kamerstukken II 1983/84, 17 980, nr. 7) en sindsdien onderschreven, met name in de verschillende debatten met de Staten-Generaal over de vestiging van internationale straftribunalen in Nederland. Meest recent is het standpunt van de regering uiteengezet in de brief van de Ministers van Buitenlandse Zaken, van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 1 februari 2008 aangaande de wenselijkheid van een raamverdrag inzake de vestiging van internationale straftribunalen in Nederland (Kamerstukken I 2007/08, 31 200 VII, B).

Zoals reeds opgemerkt, wordt door middel van het onderhavige verdrag aan België de bevoegdheid opgedragen Belgische veroordelingen in Nederland ten uitvoer te leggen. De titel voor de vrijheidsbeneming is het Belgische vonnis waarbij de vrijheidsstraf is opgelegd. Verzoeken om invrijheidstelling en overige geschillen of klachten betreffende de tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf moeten aan de Belgische rechter worden voorgelegd. De toegang tot de rechter, als bedoeld in de artikelen 15, tweede lid, en 17 van de Grondwet, is hierdoor gegarandeerd. Het is niet in strijd met deze bepalingen dat rechtsbescherming niet door de Nederlandse rechter wordt geboden, maar door een andere rechter. Die rechter is in dit geval de Belgische rechter en in het geval van de in Nederland aanwezige internationale straftribunalen, het desbetreffende tribunaal.

Met het bepaalde in artikel 2 van het wetsvoorstel 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.

Met dit verdrag worden overigens geen bevoegdheden inzake de berechting van strafbare feiten, als bedoeld in artikel 113 van de Grondwet, aan België opgedragen.

Ook vragen deze leden om de verhouding van het onderhavige verdrag tot de Grondwet aan de staatscommissie Grondwet voor te leggen. Bij

brief van 19 augustus 2009 hebben de Ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, van Justitie en van Buitenlandse Zaken aangegeven dat de wens van de Tweede Kamer om de interpretatie van artikel 91, derde lid Grondwet, mede in relatie tot de bevoegdheidsopdracht aan internationale organisaties ingevolge artikel 92 van de Grondwet, bij de werkzaamheden van de staatscommissie te betrekken, aan die commissie zal worden overgebracht (Kamerstukken I 2008/09, 31 700 VI, L). Bij brief van dezelfde datum aan de voorzitter van de staatscommissie is dat gebeurd. Ik zal de voorzitter van de staatscommissie de wens van uw Kamer overbrengen om bij haar werkzaamheden ook het onderhavige verdrag met België te betrekken.

De leden van deze fractie vragen ook of de Nederlandse rechter, bij een eventueel gebrek aan een Belgische herzieningsprocedure, bevoegd zou zijn de vrijheid te gelasten van een Belgische gedetineerde in de PI Tilburg ten aanzien van wie nieuwe feiten zouden zijn gebleken die aanleiding zouden geven tot ernstige twijfel aan zijn schuld. Aangezien het Belgische Wetboek van Strafvordering in artikel 443 e.v. voorziet in een herzieningsprocedure, zal een Belgische gedetineerde zich in voorkomend geval niet tot de Nederlandse maar tot de Belgische rechter moeten wenden. Krachtens artikel 4 van het verdrag en artikel 2 van het onderhavige wetsvoorstel is de Nederlandse rechter immers niet bevoegd om van een herzieningsverzoek betreffende een Belgische veroordeling kennis te nemen en is er ook overigens geen rol voor de Nederlandse rechter bij besluitvorming over de detentie van Belgische gedetineerden weggelegd.

Voorts is, in antwoord op de vraag van deze leden hierover, de Nederlandse rechter in geval van een civielrechtelijk geschil, zoals bij een onrechtmatige daad van een Belgische gedetineerde jegens een medewerker van de penitentiaire inrichting, bevoegd om daarvan kennis te nemen. De rechter zal daarbij het Nederlandse civiele aansprakelijkheidsrecht toepassen.

Naar aanleiding van de vragen van de leden van de fractie van de SP over het unieke karakter van het verdrag mede in vergelijking met andere door Nederland gesloten verdragen en de detentie van personen op Nederlands grondgebied in opdracht van internationale tribunalen, wordt het volgende opgemerkt. De term «uniek» wordt voor het voorliggende verdrag gebruikt, omdat een vergelijkbare samenwerkingsvorm tussen andere soevereine staten niet bestaat. Immers, in dit verdrag staat Nederland aan België toe om door Belgische rechters opgelegde vrijheidsstraffen op Nederlands grondgebied, in een daartoe terbeschikkinggestelde penitentiaire inrichting en met behulp van eveneens door Nederland beschikbaar gesteld personeel, volgens de regels van Belgisch recht ten uitvoer te leggen.

De regeling in het onderhavige verdrag is moeilijk vergelijkbaar met het op 18 september 1998 te Den Haag gesloten Verdrag tussen de Regering van het Koninkrijk der Nederlanden en de Regering van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland inzake de rechtszitting van een Schots hof in Nederland, met Bijlagen (Trb 1998, 237). Dat verdrag was het gevolg van internationale besluitvorming om de berechting van twee verdachten van de aanslag op Pan AM-vlucht 103 boven Lockerbie buiten het Verenigd Koninkrijk te laten plaatsvinden. De daarin opgenomen regeling over de detentie van de verdachten vormde een logisch onderdeel daarvan. Zij mochten gedurende het proces niet naar het Verenigd Koninkrijk worden overgebracht. In het verdrag werd de detentie van betrokkenen uitdrukkelijk beperkt tot de voorlopige hechtenis, met andere woorden de periode die nodig was om tot een onherroepelijk vonnis te komen. Daarna diende, in geval van vrijspraak, betrokkenen te worden vrijgelaten en, in geval van veroordeling, te worden

overgebracht naar het Verenigd Koninkrijk. Dit is indertijd ook zo uitgevoerd. Ten slotte kan nog worden opgemerkt, dat de voorlopige hechtenis in de Lockerbie zaak onder rechtstreeks toezicht van het Schotse gerecht plaats vond en dat er dus geen sprake is geweest van tenuitvoerlegging van de opgelegde straf.

Ten aanzien van de personen die op last van in Nederland gevestigde internationale tribunalen op Nederlands grondgebied (dat wil zeggen in de speciale afdelingen op het penitentiair complex Scheveningen) zijn gedetineerd, geldt evenzeer dat het daarbij uitsluitend om personen gaat die op bevel van het desbetreffende tribunaal in voorlopige hechtenis zijn genomen. Ook hierbij gaat het dus niet om de tenuitvoerlegging van straffen. Weliswaar kan een tribunaal Nederland verzoeken om de aan een veroordeelde opgelegde straf in Nederland ten uitvoer te leggen. Echter dan is er sprake van de overname van de tenuitvoerlegging van de straf door Nederland en zal de tenuitvoerlegging in beginsel door Nederland volgens Nederlands recht plaats vinden.

Hieruit moge blijken dat de verdragen betreffende tribunalen op wezenlijke punten afwijken van de met België getroffen regeling.

De leden van deze fractie vragen verder of het unieke karakter van het verdrag te maken heeft met het uitgangspunt dat een land gehouden is degenen die door de rechter tot gevangenisstraf zijn veroordeeld, ook zelf te herbergen. Het is inderdaad juist, zoals de leden van de SP-fractie stellen, dat het uitgangspunt is, dat staten de verantwoordelijkheid hebben om de door hun rechters gewezen vonnissen zelf ten uitvoer te leggen. Die tenuitvoerlegging gebeurt in daartoe bestemde inrichtingen op het eigen grondgebied, omdat alleen daar voor de desbetreffende autoriteiten de bevoegdheid bestaat om personen hun vrijheid te ontnemen. Er is echter geen rechtsbeginsel of verdrag (zoals het EVRM) dat staten zou verbieden om met elkaar samen te werken bij de tenuitvoerlegging van nationale strafvonnissen. Zo zijn er al in de vorige eeuw regelingen tot stand gebracht in het kader van de Raad van Europa en de Europese Unie, waarbij de staat van veroordeling de tenuitvoerlegging van strafvonnissen geheel kan overdragen aan een andere staat. Hetzelfde geldt voor de onderhavige regeling. Dit is een nieuwe vorm van samenwerking tussen staten bij de tenuitvoerlegging van strafvonnissen, die door een bijzondere samenloop van omstandigheden waarin het Belgische en het Nederlandse gevangeniswezen zich bevinden, te weten een tijdelijk capaciteitsgebrek in België en een tijdelijk capaciteitsoverschot in Nederland, tot stand kon worden gebracht. België behoudt daarbij de volledige verantwoordelijkheid voor de tenuitvoerlegging van de Belgische strafvonnissen, past daarbij zijn eigen recht toe en draagt ook de kosten voor de tenuitvoerlegging. Dat dit tijdelijk op Nederlands grondgebied gebeurt is bijzonder, maar kan niet worden gezien als het afwentelen van de eigen verantwoordelijkheid op een andere staat. Het Belgische bouwprogramma voor diverse penitentiaire inrichtingen wijst eerder op het tegendeel.

Deze leden vragen voorts of door het ter beschikking stellen van de PI Tilburg aan België sprake is van privatisering van een gevangenis. Van privatisering is naar de mening van de regering geen sprake. Er worden namelijk geen taken van de publieke sector naar de particuliere sector overgedragen of overheidsdiensten door het particuliere bedrijfsleven verricht. De PI Tilburg wordt ter beschikking gesteld aan de Belgische overheid, de tenuitvoerlegging wordt beheerst door het Belgische penitentiaire recht en het in de inrichting werkzame personeel, is personeel van de Dienst Justitiële Inrichtingen van het ministerie van Justitie.

De leden van de SP-fractie stellen verder een aantal vragen over vergelijkbare verdragen met andere Europese landen die tijdelijk gevangenis-

ruimte tekort komen. Zoals hierboven is aangegeven is de regeling tot stand gekomen door een toevallige samenloop van omstandigheden in het Nederlandse en Belgische gevangeniswezen die van tijdelijke aard zijn. Bij de uitwerking van de afspraken is gebleken dat de grote overeenkomsten in penitentiaire regelgeving en uitvoeringspraktijk, evenals het feit dat het om buurlanden gaat, vrij essentieel zijn voor het maken van afspraken op dit terrein. Het ligt niet in de bedoeling dat Nederland in de toekomst detentiecapaciteit beschikbaar houdt ten behoeve van andere landen. Dat wil niet zeggen dat het in de toekomst uitgesloten is, dat tussen andere lidstaten van de Europese Unie soortgelijke afspraken worden gemaakt. Zowel de Belgische Minister van Justitie als ik, vinden deze samenwerking waarbij lidstaten elkaar helpen bij het vinden van oplossingen voor tijdelijke problemen, zeer wel passen in de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht.

Op de vraag van deze leden naar het voornemen van de regering om eventueel gebruik te maken van de verlengingsmogelijkheid die het verdrag noemt, luidt het antwoord, dat de opnemingsmogelijkheid in artikel 24, derde lid, de mogelijkheid van het gebruik ervan impliceert. Zoals ook in de memorie van toelichting is aangegeven, zal daarbij de eigen capaciteitsbehoefte uitdrukkelijk worden meegewogen.

De leden van de SP-fractie vragen of het niet meer voor de hand had gelegen de in Belgische gevangenen verblijvende Nederlanders naar huis te halen, vooraleer een verdrag te sluiten over onderbrengen van Belgische gevangenen in Nederland. Dit verdrag ziet niet op Nederlanders die in België zijn veroordeeld tot vrijheidsstraf en aldaar hun straf ondergaan. Op grond van de daarvoor geldende verdragen (zoals het Raad van Europa verdrag over de overdracht van gevonniste personen en het bijbehorende protocol) kan België de tenuitvoerlegging van aan Nederlanders in België opgelegde gevangenisstraffen aan Nederland overdragen. Anders dan bij het onderhavige verdrag, wordt de verantwoordelijkheid voor de tenuitvoerlegging van de straf dan aan Nederland overgedragen. Op grond van het onderhavige verdrag blijft België verantwoordelijk voor de tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf, hoewel deze (tijdelijk) in Nederland plaatsvindt. Het gaat niet aan om Nederlanders die in België zijn veroordeeld in Nederland tijdelijk hun straf te laten ondergaan onder een Belgisch regime en onder toepassing van Belgisch recht, terwijl er mogelijkheden bestaan om de tenuitvoerlegging aan Nederland over te dragen. Voor de overdracht van de tenuitvoerlegging is, naast een verzoek van België, in de regel ook een daartoe strekkend verzoek van de veroordeelde benodigd. Hoewel Nederland om de overdracht van de tenuitvoerlegging van een in België aan een Nederlander opgelegde gevangenisstraf kan verzoeken, is België niet verplicht aan een dergelijk verzoek gehoor te geven. In de praktijk wordt evenwel tussen België en Nederland met enige regelmaat de tenuitvoerlegging van een opgelegde vrijheidsstraf overgedragen.

Deze leden vragen of de regering erover nagedacht heeft dat door het aanbieden van Nederlandse gevangenis-capaciteit de Belgische regering wellicht opnieuw in gebreke blijft om op zo kort mogelijke termijn in voldoende eigen gevangenis-capaciteit te voorzien en meer gebruik te gaan maken van alternatieve straffen. Zij merken op dat de 30 miljoen euro die wordt betaald voor de beschikbaarstelling van de penitentiaire inrichting te Tilburg, daarmee niet wordt ingezet in België, terwijl bekend is dat het gebrek aan adequate, humane gevangenisruimte er alarmerend groot is.

Het is niet aan de Nederlandse regering, maar aan de Belgische regering en het Belgische parlement om zich een oordeel te vormen en te beslissen

over de wijze waarop aldaar publieke gelden worden besteed. Het gebruik van de capaciteit van de penitentiaire inrichting te Tilburg stelt het Belgische gevangeniswezen in staat om de druk op de capaciteit en de daarmee gepaard gaande problematiek van de overbevolking in België te verminderen. Het bedrag dat België betaalt voor het gebruik van de Nederlandse detentiecapaciteit is dus van directe betekenis voor de situatie in het Belgische gevangeniswezen. België ziet dit uitdrukkelijk als een noodzakelijke, maar tijdelijke oplossing. Voor een structurele oplossing van de capaciteitsproblematiek werkt België aan het bijbouwen van detentiecapaciteit. Volgens de planning zal in 2012 de eerste nieuwbouw gerealiseerd zijn.

Deze leden vragen ten slotte of het denkbaar is dat in Tilburg mensen een gevangenisstraf gaan uitzitten voor delicten die in Nederland niet of minder strafbaar zijn. Volgens de regeling in het verdrag wordt de tenuitvoerlegging van de Belgische veroordelingen in de PI Tilburg beheerst door het Belgische recht. In artikel 7 van het verdrag is aangegeven welke gedetineerden wel en welke niet in de inrichting te Tilburg kunnen worden geplaatst. Nederland treedt daarbij niet in een beoordeling van de Belgische rechterlijke uitspraak die aan de tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf ten grondslag ligt. Er vindt dus ook geen beoordeling plaats of het strafbare feit waarvoor de gedetineerde in België onherroepelijk is veroordeeld, ook naar Nederlands recht een strafbaar feit is. Daartoe is ook geen aanleiding aangezien Nederland, anders dan bij de overname van de tenuitvoerlegging van een buitenlands vonnis, geen verantwoordelijkheid heeft voor de tenuitvoerlegging van Belgische veroordelingen op grond van het onderhavige verdrag. Die tenuitvoerlegging vindt plaats onder uitsluitende verantwoordelijkheid van België en onder toepassing van Belgisch recht.

Ik hoop hiermee alle vragen voldoende te hebben beantwoord.

De staatssecretaris van Justitie,
N. Albayrak