

Vergaderjaar 2013–2014

33 742

Wijziging van de Wet overdracht tenuitvoerlegging strafvonnis in verband met aanvulling van de bepaling over de procedure van voortgezette tenuitvoerlegging

Nr. 4

VERSLAG

Vastgesteld 4 november 2013

De vaste commissie voor Veiligheid en Justitie, belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen voldoende zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het voorstel van wet genoegzaam voorbereid.

Inhoudsopgave		blz.
I.	Algemeen	1
	1. Inleiding	1
	2. Koninkrijkspositie	3
	3. Kosten	4
	4. Strafverhoging	4
	5. Strafrestant en resocialisatie	4
II.	Artikelsgewijs	6

I. Algemeen

1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van bovenstaand wetsvoorstel. Zij maken zich zorgen 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 die «zekerheid» dat een eventuele gevangenisstraf in Nederland kan worden uitgezeten, de drempels wegneemt om het misdrijf te plegen. Dat zouden zij een zeer onwenselijk gevolg van deze wet vinden. Deelt de regering deze zorg, en ziet zij dit risico ook en zal de regering dat meenemen in haar afweging toestemming te verlenen voor een overdracht? Voornoemde leden onderschrijven het streven van de regering de uitwerking van de procedure voor de overdracht van gedetineerden in het buitenland verder

uit te werken. Wel hebben zij nog enkele vragen en overwegen een amendement in te dienen.

De leden van de VVD-fractie merken op dat de regering enkele verschillen noemt tussen de Wet overdracht tenuitvoerlegging strafvonnis (Wots) en de Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging vrijheidsbepalende en voorwaardelijke sancties (Wets). Eén van de verschillen is dat de regering een verzoek tot overdracht op grond van de Wots altijd kan weigeren, maar dat de regering op grond van de Wets verplicht kan zijn de gedetineerde naar Nederland over te brengen. Deze verplichting kan alleen opzij worden gezet indien een weigeringsgrond uit de Wets van toepassing is. Is het beter 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? Is het meer in het algemeen de wens en het streven van de regering de Wots en de Wets meer op elkaar aan te laten sluiten? Wat zijn, behalve de verschillen die reeds in de memorie van toelichting zijn genoemd, verder de belangrijkste verschillen tussen beide wetten? Zien deze leden het goed dat ook bij voortgezette tenuitvoerlegging de opgelegde straf kan (en zal) worden aangepast? Voornoemde leden 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. Ook is het niet uitgesloten dat daders van zeer ernstige (zedes of andere) misdrijven gevaar lopen op mishandeling in detentie. Hoe kijkt de regering aan tegen dit risico?

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorstel tot wijziging van de Wots, waarbij de mogelijkheden tot voortgezette tenuitvoerlegging een betere wettelijke verankering krijgen en daardoor de regeling beter uitvoerbaar wordt. Deze leden zijn voorstander van het overnemen van straffen van in het buitenland gedetineerde personen. Nederlanders die in het buitenland gedetineerd zijn zullen op enig moment weer in de Nederlandse maatschappij terugkeren en zullen hierin ook moeten functioneren. De terugkeer in de Nederlandse maatschappij moet zorgvuldig gebeuren volgens een resocialisatieprogramma. Dat kan alleen als het laatste deel van de detentie in Nederland wordt uitgezeten. De leden van de PvdA-fractie hebben in een debat met de regering over het verdrag met Peru (33486-R1994) over de overbrenging van gevangene personen gesproken over het uitbreiden van de procedure van voortgezette tenuitvoerlegging. Deze leden hebben zich toen uitgesproken voor het overnemen van de straf in plaats van het omzetten van de straf als dat de kans op het overbrengen van de gevangene persoon naar Nederland zou vergroten. Dit wetsvoorstel komt tegemoet aan de wens van voornoemde leden. Desondanks hebben zij nog enkele opmerkingen en vragen.

De leden van de PvdA-fractie merken op dat in de memorie van toelichting van het wetsvoorstel en in de adviezen van organisaties veel aandacht wordt besteed aan de Voorwaardelijke Invrijheidstelling (VI). Begrijpen zij de VI-regeling goed dat als de veroordelende staat een vorm van VI kent, dat daar dan tijdig naar gevraagd wordt en rekening mee wordt gehouden bij het vaststellen van de hoogte van het strafrestant? Als de veroordelende staat dit strafrestant accepteert, kan worden overgegaan tot overname van de straf. Wordt het strafrestant niet geaccepteerd, dan zal de gedetineerde in de veroordelende staat zijn straf moeten uitzitten. Het verbod op verzwaaring van de sanctie moet voorkomen dat een straf hoger uitpakt dan wanneer de gedetineerde in het land van veroordeling blijft. Dit verbod heeft ook effect op de toepassing van de VI.

De leden van de PvdA-fractie gaan ervan uit dat overbrenging van een gedetineerde naar Nederland slechts met toestemming van de gedetineerde zelf zal gebeuren. Klopt dat? Zo ja, waarom wordt in de memorie van toelichting dan gesproken over die «gevallen waarin de instemming van de geïnterneerde persoon niet vereist is». Op welke gevallen wordt bedoeld?

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van bovengenoemd wetsvoorstel. Zij hebben hierover nog enkele vragen en opmerkingen. Zij begrijpen dat de procedure van voortgezette tenuitvoerlegging in de wet nader wordt uitgewerkt omdat deze procedure aan populariteit wint en bij de totstandkoming van deze wet nog niet vaak werd toegepast en daarom nog niet was uitgewerkt. Om die reden lijkt codificatie van de nadere uitwerking van deze procedure inderdaad op zijn plaats. Kan deze nadere uitwerking worden gezien als codificatie van min of meer ongeschreven recht?

In de memorie van toelichting wordt genoemd dat de procedure van voortgezette tenuitvoerlegging de voorkeur heeft van steeds meer landen, boven de omzettingsprocedure. Waar komt deze voorkeur vandaan en wat is hier de reden van? Is de voorkeur van die andere landen voor Nederland een gegeven, of wordt hier met andere landen nog over gediscussieerd? Heeft de omzettingsprocedure voor Nederland zélf nog wel de voorkeur?

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van bovengenoemd wetsvoorstel. Zij kunnen zich erin vinden. Zij hebben, na kennisname van de heldere memorie van toelichting en de daarin geschetste in hun ogen afdoende reactie op de adviezen van de geconsulteerde organisaties, slechts enkele vragen.

De D66-fractie heeft met belangstelling kennisgenomen van het voorstel tot aanvulling van de procedure van voortgezette tenuitvoerlegging die inhoudt dat de buitenlandse straf in Nederland verder ten uitvoer wordt gelegd. Deze leden achten het positief dat meer aansluiting bij de praktijk wordt gezocht en tevens stroomlijning plaatsvindt met de Wets. Wel hebben zij enkele opmerkingen bij de uitvoeringspraktijk waarover ook met de regering is gesproken tijdens het debat op 20 september 2013 over de goedkeuring van het Verdrag inzake de overbrenging van geïnterneerde personen tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Republiek Peru (33486-(R1994)). Zij brengen in herinnering het onderzoek dat de Nationale Ombudsman afgelopen zomer heeft ingesteld naar de mogelijke stelselmatige afwijzing van WOTS-verzoeken omdat bij terugkeer naar Nederland de resterende (omgezette) straf stelselmatig te kort is, namelijk zes maanden. Heeft de regering inmiddels ook zelf onderzoek gedaan naar de beoordelingspraktijk van Wots-verzoeken uit Panama en Venezuela? Zo ja, wat is daarvan de uitkomst?

2. Koninkrijkspositie

De leden van de PvdA-fractie merken op dat onderhavig wetsvoorstel geen betrekking heeft op de eilanden Bonaire, St. Eustatius en Saba (BES) omdat zij gehouden zijn aan het Wetboek van Strafvordering BES. Kent het Wetboek van Strafvordering BES een vergelijkbare regeling? Hebben de BES-eilanden zelfstandig afspraken gemaakt met andere staten teneinde gevangenen over te nemen? Als dat niet het geval is, komt dat omdat er geen behoefte is aan een dergelijke wet of verdragen? Zo nee, waarom niet?

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. Zien deze leden het goed dat de wetswijziging ertoe kan leiden dat meer gedetineerden naar Nederland terugkeren om – in sommige gevallen – zeer lange gevangenisstraffen uit te zitten? Hoe schat de regering de kostenstijging hiervan in? Is het waar dat personen in kwestie door de Marechaussee worden opgehaald en begeleid bij hun terugkeer naar Nederland? Uit welke onderdelen bestaan de kosten van overdracht in dit soort gevallen? Voornoemde leden zijn van mening dat de kosten van overdracht in beginsel voor rekening van de over te brengen persoon zelf moet komen en vooraf dient te worden betaald om incassorisico's te voorkomen. Hiervan kan worden afgezien in uitzonderingsgevallen. Deelt de regering deze mening? Zo nee, waarom niet? Is de regering voornemens zelf een daartoe strekkende bepaling in de wet op te nemen, zo nee, kunnen de leden van de VVD-fractie ervan uitgaan dat de regering positief oordeelt over het nog in te dienen amendement? Deze leden kunnen zich voorstellen dat sommige gedetineerden geen mogelijkheid hebben in de financiering van hun overbrenging te voorzien, terwijl hun overbrenging om dringende redenen, bijvoorbeeld van humanitaire aard of vanwege de gezondheid van de betrokken gedetineerde, wenselijk wordt geacht. Kan de regering een overzicht geven van de haar op basis van eerdere gevallen bekende redenen waarom zij zou willen afzien van betaling van kosten? Hoe stelt de regering zich haar afweging voor als voornoemde leden in het eerder bedoeld amendement de bevoegdheid voor de regering creëren in uitzonderingsgevallen van de incassokosten van overdracht af te zien? Deze leden zijn van mening dat overdracht van gevangenen in beginsel niet hoeft te worden gefinancierd door de belastingbetaler.

De leden van de CDA-fractie vragen of er financiële gevolgen aan dit wetsvoorstel zijn verbonden en zo ja welke.

4. Strafverhoging

Zien de leden van de VVD-fractie het goed dat de wet geen mogelijkheid biedt in het buitenland opgelegde straffen te verhogen als dat naar Nederlandse maatstaven passend zou zijn? Zal de regering meewerken aan een overdracht als dit voorbeeld zich zal voordoen? Deze leden kunnen zich voorstellen dat in dit zonder twijfel uitzonderingsgeval het onredelijk kort zijn van de straf een reden is de overdracht te weigeren, nu overdracht op zich het vertrouwen in de Nederlandse rechtsstaat zou kunnen ondermijnen. Graag ontvangen deze leden de visie hierop van de regering. Zou het in dit geval wenselijk zijn dat de mogelijkheid bestaat de straf te verhogen? De gedetineerde kan dit dan bij zijn afwegingen betrekken.

5. Strafrestant en resocialisatie

De leden van de VVD-fractie onderschrijven het uitgangspunt dat een gedetineerde de kans moet hebben op resocialisatie, zulks met het oog op recidivevermindering. Hoe beoordeelt de regering de vraag waar deze resocialisatie het best kan plaatsvinden? Deze leden kunnen zich het geval voorstellen waarbij een gedetineerde met een Nederlandse nationaliteit die al jaren in het land woont waar hij werd veroordeeld, beter kan resocialiseren in dat land. Het lijkt hen onwenselijk dat in zo'n geval overdracht plaatsvindt, nu resocialisatie in Nederland nauwelijks

succesvol kan zijn. Voorzien de beleidsregels in dit geval? Zou een wettelijk afwegingskader wenselijk zijn?

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. Het uiteindelijke probleem 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. Kan worden geconcludeerd dat de procedure in de landen van veroordeling leidt tot een zeer lage honorering van het aantal Wots-verzoeken? Kan de regering een overzicht geven van de landen waar het overbrengen van gevonniste personen ondanks verdragsrechtelijke afspraken toch tot problemen leidt of tot een afwijzing omdat er te weinig strafrestant overblijft? Is de regering van mening dat als dit wetsvoorstel kracht van wet heeft er meerdere verzoeken gehonoreerd zullen worden? Zo ja, waarom? Zo nee, waarom niet? Daarbij achten deze leden een korte resocialisatieperiode van drie maanden effectiever dan helemaal geen resocialisatie. Graag ontvangen zij een reactie van de regering hierop.

De leden van de SP-fractie vragen nogmaals aandacht voor de problematiek van een te kort strafrestant om de straf in Nederland ten uitvoer te leggen. Alhoewel dit probleem zich bij de procedure van voortgezette tenuitvoerlegging minder vaak zal voordoen dan bij de omzettingprocedure, blijft dit een belangrijk punt. Dit is ook naar voren gebracht bij de plenaire behandeling van het WOTS-verdrag met Peru. De leden van de SP-fractie zijn het zeer eens met de resocialisatiegedachte, het uitgangspunt van het overdragen van de straf en het overbrengen van de gedetineerde naar het land van herkomst. Als het strafrestant echter net te kort is om de straf over te dragen, is het gevolg dat de Nederlander in het andere land zijn straf uit blijft zitten, waardoor in het geheel geen resocialisatie plaatsvindt. Voor dit probleem is tot op heden geen oplossing gevonden. De motie De Wit (TK 33 486, nr. 10) is aangehouden. Is de behandeling van dit wetsvoorstel geen goede aanleiding om een sluitende voorziening te creëren in de Wots, bijvoorbeeld door de omzetting van de buitenlandse straf zodanig plaats te laten vinden dat er steeds sprake is van een strafrestant van enkele maanden dat in Nederland gebruikt kan worden om de gedetineerde voor te bereiden op terugkeer in de samenleving, of door te bepalen dat in bepaalde gevallen een te kort strafrestant geen beletsel hoeft te zijn om de straf over te dragen? Zou dit niet in het wetsvoorstel kunnen worden opgenomen, zodat de rechter die hierover moet oordelen een wettelijke basis heeft en bij het omzetten van de straf hier rekening mee kan houden? Graag ontvangen deze leden een reactie van de regering hierop.

De leden van de D66-fractie constateren dat de regering vooralsnog streng blijft vasthouden aan de eis dat een gedetineerde in het buitenland slechts voor overbrenging naar een Nederlandse gevangenis in aanmerking komt bij een strafrestant van vier tot zes maanden, vanwege het belang van resocialisatie. Deze leden hechten zeer aan mogelijkheden en maatwerk om resocialisatie van gedetineerden tot stand te brengen waarmee wordt bijgedragen aan recidivedaling. Zij menen dat de regering het belang van kansrijke resocialisatie onderschrijft door als doel een recidivedaling van 10% te hanteren. Succesvolle resocialisatie is met name kansrijk indien dit geschied in de leefomgeving waar de gedetineerde na zijn straf terecht zal komen. Voornoemde leden onderschrijven dat na omzetting van de straf voldoende tijd dient over te blijven om betrokkenen voor te bereiden op terugkeer in de Nederlandse samenleving. Deze leden zijn er echter niet van overtuigd dat een straf van enkele maanden daartoe geen enkele mogelijkheid zou bieden, zeker

indien afwijzing van strafomzetting beneden de zes maanden zou betekenen dat geheel geen resocialisatie plaatsvindt dan wel slechts een zeer beperkte vorm en bovendien ver verwijderd van de leefomgeving waar de betrokkenen straks als ex-gedetineerde terecht komt, zijnde Nederland. De regering heeft tijdens het voornoemde debat toegezegd dat zij 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?

II. Artikelsgewijs

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

Artikel 43a

De leden van de PvdA-fractie merken op dat artikel 43a de procedure beschrijft van de voortgezette tenuitvoerlegging. Een verzoek kan rauwelijks worden afgewezen als niet voldaan is aan de gestelde eisen in het verdrag. In hoeverre is er ruimte voor een inhoudelijk beoordeling en maatwerk?

De leden van de SP-fractie vragen de regering een toelichting te geven op de vereisten «binding met Nederland» (wanneer is hier wel of geen sprake van, hoe strikt geldt dit?) en de vaststelling dat de veroordeelde niet eerder is overgebracht vanuit het buitenland (is deze regel absoluut?), twee genoemde redenen om het verzoek rauwelijks af te wijzen. Graag ontvangen zij een toelichting van de regering hierop. Hoe strikt en absoluut gelden deze regels en staat hiertegen rechtsbescherming open? Deze leden vragen dit met name ook omdat deze beoordeling en beslissing aan de regering toekomt en niet aan de rechter.

De leden van de CDA-fractie vragen 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. Deze leden vragen voorts welke mogelijkheden veroordeelden hebben om tegen afgewezen overbrengingsverzoeken in beroep te gaan, in welke mate daarvan gebruik wordt gemaakt en wat de uitkomst van zulke procedures is.

Artikel 43b

De leden van de PvdA-fractie merken op dat uit dit artikel voortvloeit, dat er geen ruimte meer is voor het horen van de gedetineerde door de rechter. Betekent dit dat de speciale afdeling binnen de Directie Justitiële Inrichtingen van het ministerie van Veiligheid en Justitie deze rol dan overneemt? Waarom zou deze rol beter bij deze speciale afdeling passen dan bij de rechters van het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden? Volgens de memorie van toelichting is de rol van het Hof in formele zin versterkt, omdat het Hof niet meer adviseert, maar oordeelt. Hoe verhoudt die formele versterking van het Hof zich tot de sterk gereduceerde rol van het Hof ten aanzien van de inhoudelijke beoordeling en de mogelijkheid dat de regering van een positief oordeel van het Hof af kan wijken? Waarom is de rol van de rechter beperkt tot deze marginale toets? Is het niet juist aan de rechter als onafhankelijke partij, om een zorgvuldige (inhoudelijke)

afweging te maken? Volgens het wetsvoorstel kan de regering afwijken van een positief oordeel van het Hof, maar niet van een negatief oordeel. Waarom is dat? In de memorie van toelichting wordt gesteld dat in de huidige praktijk nooit is afgeweken van het negatief advies van het Hof. Hoe zit dat bij een positief advies? Hoe vaak is een positief advies van het Hof op een verzoek tot overbrenging niet overgenomen door de regering. Graag ontvangen deze leden een toelichting van de regering hierop.

De leden van de SP-fractie zijn het zeer eens met het voorschrift dat de eventuele aanpassing van de straf (vanwege bijvoorbeeld het in Nederland geldende strafmaximum) in geen geval een verzwaring van de straf op mag leveren. Er moet immers recht worden gedaan aan de bedoelingen van de veroordelend rechter. Is steeds met zekerheid vast te stellen op welke datum een VI in het buitenland verleend zal worden? Waarom gaat de regering hierover en niet de rechter? Geldt voor iedere veroordeelde het recht op een eerdere VI dan in Nederland gebruikelijk zou zijn, mits aangetoond kan worden dat de buitenlandse VI-datum eerder zou zijn? Staat rechtsbescherming open tegen een eventuele beslissing, of juist het uitblijven van actie, van de regering? Artikel 15, zevende lid, Wetboek van Strafrecht is immers een kán-bepaling. Graag ontvangen deze leden een reactie hierop.

De leden van de SP-fractie vragen de regering toe te lichten waarom een negatief oordeel van het gerechtshof geweigerd zou moeten worden, maar de regering bij een positief oordeel vrij is om te beslissen. De regering betreft bij de behandeling van het verzoek meer aspecten dan waar het Hof zich over buigt, maar welke aspecten zijn dit? Kan dit uitputtend worden opgesomd, of betreft het een ruime discretionaire bevoegdheid van de regering om bepaalde personen te weigeren de straf in Nederland uit te zitten? 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.

De leden van de CDA-fractie merken op dat de positie van het Hof, de bijzondere kamer van het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden, wordt versterkt. Als deze leden het goed begrijpen, vloeit dit voort uit het feit dat in de loop der jaren is gebleken dat van de negatieve adviezen van het Hof niet is afgeweken. Waarom is er in het verleden bij een negatief advies van het Hof nimmer een aparte toets door de regering uitgevoerd? In de nieuwe «artikel-43b-situatie» zal de regering gehouden zijn bij een negatief oordeel van het Hof een verzoek tot tenuitvoerlegging af te wijzen, terwijl zij bij een positief oordeel vrij is om te beslissen, hetgeen een gevolg is van het feit dat de regering bij de behandeling van een overbrengingsverzoek meer aspecten betreft dan die waarover het Hof zich buigt. Deze leden vragen waarom, bij (het voornemen tot) een positief oordeel, het Hof niet meteen dezelfde aspecten zou kunnen bekijken als die welke de regering pas na het oordeel van het Hof zou 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.

De leden van de CDA-fractie vragen 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 Directie Justitiële Inrichtingen van het ministerie van Veiligheid en Justitie die is belast met de uitvoering van zowel de Wets als de Wots. In hoeverre is hier een efficiëncyslag te maken?

De voorzitter van de commissie,
Jadnanansing

De adjunct-griffier van de commissie,
Tielens-Tripels