

Vergaderjaar 2018–2019

32 885

Implementatie van kaderbesluit 2008/909/JBZ van de Raad van de Europese Unie van 27 november 2008 inzake 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), van kaderbesluit 2008/947/JBZ van de Raad van de Europese Unie van 27 november 2008 inzake toepassing van het beginsel van de wederzijdse erkenning op vonnissen en proeftijdbeslissingen met het oog op het toezicht op proeftijdvoorwaarden en alternatieve straffen (PbEU L 337) en van kaderbesluit 2009/299/JBZ van de Raad van de Europese Unie van 26 februari 2009 tot wijziging van kaderbesluit 2002/584/JBZ, kaderbesluit 2005/214/JBZ, kaderbesluit 2006/783/JBZ, kaderbesluit 2008/909/JBZ en kaderbesluit 2008/947/JBZ en tot versterking van de procedurele rechten van personen, tot bevordering van de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op beslissingen gegeven ten aanzien van personen die niet verschenen zijn tijdens het proces (PbEU L 81) (Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging vrijheidsbenemende en voorwaardelijke sancties)

Nr. 12

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 oktober 2018

De Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging vrijheidsbenemende en voorwaardelijke sancties (Wets) ziet op de justitiële samenwerking tussen de lidstaten van de EU op basis van het beginsel van wederzijdse erkenning van strafrechtelijke beslissingen. Op grond van deze wet, die uitvoering geeft aan EU-regelgeving, hebben EU-landen de mogelijkheid

om de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke sancties aan elkaar over te dragen.

Ter gelegenheid van de behandeling van de Wets door uw Kamer op 29 maart 2012 (Handelingen II 2011/12, nr. 70, item 4) is toegezegd de wet vijf jaar na inwerkingtreding te evalueren.¹ Deze evaluatie heeft inmiddels plaatsgevonden en het in dit verband uitgebrachte rapport heb ik bij brief van 17 juli jongstleden aan uw Kamer aangeboden, waarmee de toezegging gestand is gedaan.² In deze brief zal ik uw Kamer een reactie geven op dit rapport.

Voordat ik toekom aan bespreking van de evaluatie en mijn reactie daarop, merk ik in algemene zin het volgende op. Het doet mij genoegen dat uit de evaluatie blijkt dat de Wets is uitgegroeid tot een waardevol instrument binnen het strafrechtelijk instrumentarium. Zeker voor wat betreft de overname door Nederland van vrijheidsbeperkende sancties vanuit andere EU-landen is sprake van een sterke toename in zaken sinds 2012.

Voor Nederland is het van groot belang dat gebruik wordt gemaakt van de Wets.

Overdracht van de tenuitvoerlegging van de straf of maatregel aan het land waar een veroordeelde onderdaan van is en/of woont maakt resocialisatie immers mogelijk en verkleint de kans op recidive. Het voorgaande neemt niet weg dat er ten aanzien van de toepassing van de Wets ook nog enkele verbeterpunten zijn. Dat is ook niet vreemd bij een instrument dat pas vijf jaar geleden door Nederland (en soms nog korter door andere EU-landen) is geïmplementeerd. Ik ben ervan overtuigd dat door onderhavige evaluatie de kennis bij alle relevante partijen over de Wets en daarmee de toepassing van deze wet zal toenemen. Ik ben de onderzoekers dan ook zeer erkentelijk voor hun werk.

In het navolgende zal ik eerst het doel van het onderzoek bespreken. Hierna licht ik de door de onderzoekers getrokken bevindingen naar aanleiding van de probleemstelling kort toe, waarna ik mij zal richten op het geven van een reactie ten aanzien van de gesignaleerde knelpunten.

Evaluatie

Doel onderzoek

De evaluatie heeft tot doel inzicht te geven in de toepassing van de Wets in de praktijk. Hierbij is de volgende, tweeledige probleemstelling leidend geweest:

1. Hoeveel Wets-zaken zijn sinds inwerkingtreding afgehandeld (zowel inkomend als uitgaand), met welke uitkomst en wat zijn de kenmerken van deze zaken?
2. Hoe verloopt de toepassing van de Wets en hoe wordt dit ervaren door de betrokken organisaties?

De focus van het onderzoek lag op Nederland. Dat wil zeggen dat gekeken is naar de wijze waarop de Nederlandse procespartijen Wets-zaken afhandelen en welke aandachtspunten zij signaleren.

¹ De Wets is op 1 november 2012 in werking getreden.

² Kamerstuk 32 885, nr. 11. «Evaluatie Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging vrijheidsbenemende en voorwaardelijke sancties (Wets)».

Bevindingen en knelpunten

De Wets implementeert twee EU-kaderbesluiten. Dit betreft ten eerste kaderbesluit 2008/909/JBZ, waarmee nadere invulling wordt gegeven aan het beginsel van wederzijdse erkenning van vrijheidsbenemende sancties. Hiervoor is de afdeling Internationale Overdracht Strafvonnissen van de Dienst Justitiële Inrichtingen (IOS) als centrale autoriteit aangemerkt. Ten tweede ziet deze wet op de implementatie van EU-kaderbesluit 2008/947/JBZ, waarmee nadere invulling wordt gegeven aan eerdergenoemd beginsel voor wat betreft voorwaardelijke en alternatieve sancties. Hiervoor is het Internationaal Rechtshulp Centrum Noord Holland van het Openbaar Ministerie (IRC) de centrale autoriteit. Naast het voorgaande is van belang dat in het onderzoek gebruik wordt gemaakt van de term «inkomende zaak» (de situatie waarin een EU-lidstaat een vonnis ter executie aanbiedt aan Nederland) en de term «uitgaande zaak» (de situatie waarin Nederland een vonnis ter executie aanbiedt aan een ander EU-land).

In de evaluatie is nagegaan hoeveel Wets-zaken sinds de inwerkingtreding zijn afgehandeld, met welke uitkomst en wat de kenmerken van deze zaken zijn.

Kaderbesluit 2008/909/JBZ

- Sinds de inwerkingtreding zijn er 1166 inkomende en 122 uitgaande verzoeken in behandeling genomen.
- In 74% van de inkomende en 37% van de uitgaande vrijheidsbenemende sancties is tot overname c.q. overdracht van een persoon overgegaan. Dat de uitgaande zaken minder vaak tot overdracht van een persoon leiden, heeft meerdere oorzaken. Ten eerste gaat het bij uitgaande vrijheidsbenemende sancties vaak om zaken waarin de gedetineerde niet in detentie zit. Er is dan dus ook geen persoon om over te dragen. Ten tweede kan een lange behandelduur leiden tot de situatie waarin een verzoek tot overname door een lidstaat nog niet is afgehandeld, maar een gedetineerde wel al in aanmerking komt voor voorwaardelijke invrijheidstelling, waarna niet meer tot overdracht overgegaan kan worden.
- Bij de inkomende verzoeken bezat 80% van de betrokkenen de Nederlandse nationaliteit, gevolgd door de Belgische en de Poolse nationaliteit (beide voor 5%). Sancties van niet-Nederlanders worden overgenomen indien zij voorafgaand aan de sanctieoplegging in het buitenland dusdanig lang in Nederland verbleven dat gesteld kan worden dat zij binding hebben met Nederland én zij niet hun (eventuele) verblijfsrecht in Nederland verliezen door de veroordeling.
- Bij de uitgaande verzoeken bezat 26% van de betrokkenen de Nederlandse nationaliteit, gevolgd door de Belgische (16%) en de Poolse (14%). Sancties van Nederlanders worden alleen overgedragen indien zij door een lang verblijf in het buitenland (voorafgaand aan de sanctieoplegging) geen binding (meer) met Nederland hebben.
- De aard van de zaken betrof voornamelijk drugs- en geweldsmisdrijven.

Kaderbesluit 2008/947/JBZ

- In 2016 en 2017 zijn respectievelijk 44 inkomende en 237 uitgaande verzoeken in behandeling genomen.³

³ De onderzoekers hebben geen cijfers aangeleverd over de jaren 2012 tot en met 2015.

- Voor wat betreft de inkomende verzoeken is respectievelijk 65 en 74% van de zaken overgenomen. Voor de uitgaande verzoeken hebben de onderzoekers op dit punt geen data beschikbaar gesteld.
- Bij de inkomende verzoeken bezat 60% van de betrokkenen de Nederlandse nationaliteit, gevolgd door de Belgische (10%) en de Marokkaanse nationaliteit (6%).
- Bij de uitgaande verzoeken had 42% van de betrokkenen de Nederlandse nationaliteit, gevolgd door de Belgische (33%) en de Poolse (11%).
- De aard van de Wets-zaken betrof vooral drugs- en geweldsmisdrijven.

Voor wat betreft de toepassing van de Wets en de ervaringen van de betrokken organisaties concluderen de onderzoekers dat de werkprocessen grotendeels verlopen zoals voorgeschreven. Wel zijn er knelpunten gesignaleerd. Deze zien op: doorlooptijden, beschikbare formatie, ICT-infrastructuur, informatiestromen en het oppakken van uitgaande vrijheidsbenemende sancties. Ik ga hier in het navolgende verder op in.

Beleidsreactie

Zoals eerder gemeld, is (het IRC Noord Holland van) het Openbaar Ministerie (OM) de centrale autoriteit voor het deel van de Wets dat ziet op voorwaardelijke en alternatieve sancties. Uiteraard heeft het OM ook een grote rol bij de werkzaamheden aan de vrijheidsbenemende kant van de Wets. Ik heb dan ook de evaluatie en de door de onderzoekers gesignaleerde knelpunten bij het OM onder de aandacht gebracht. De reactie van het OM hierop neem ik in het onderstaande mee.

1. «Uit het onderzoek blijkt dat de doorlooptijden voor wettelijk genormeerde procesonderdelen lang niet altijd worden gehaald. En dat de doorlooptijden voor niet-wettelijk genormeerde procesonderdelen – vanuit het perspectief van de veroordeelde – soms onevenredig lang zijn.» Ik herken dat de doorlooptijden binnen sommige onderdelen van de Wets, zowel die met als zonder wettelijke basis, een punt van aandacht zijn. Hierbij is wel relevant dat buitenlandse autoriteiten in sommige gevallen langer de tijd nemen dan wettelijk is bepaald. Dit beïnvloedt de doorlooptijden uiteraard negatief. Voor zover het gaat om de doorlooptijden aan Nederlandse zijde overlegt mijn ministerie voortdurend met haar ketenpartners om deze te beperken. Zo zijn er tijdens de onderzoeksperiode afspraken gemaakt met de rechtspraak en het OM over de te verwachten werkvoorraden en de eventueel te verwachten achterstanden.

Ten aanzien van de stelling van de onderzoekers dat onbekendheid met de Wets binnen het OM de doorlooptijden negatief beïnvloedt, heeft het OM het volgende gemeld. Naar aanleiding van de resultaten van de evaluatie zal de Wets worden geagendeerd voor overleggen binnen de lokale parketten en zullen er presentaties worden gegeven over dit onderwerp. Verder wordt door het OM bekeken of de informatie over de Wets die standaard op het Intranet staat, kan worden uitgebreid. Overigens maken de EU-Kaderbesluiten sinds kort deel uit van een cursus die binnen het OM wordt aangeboden.

De door de onderzoekers ingenomen stellingen ten aanzien van de beschikbaarheid van de Dienst Vervoer & Ondersteuning (DV&O), dat er een maximum aantal vervoersbewegingen wordt gehanteerd en er sprake is van een wachtlijst, herken ik overigens niet. Nu de onderzoekers geen nadere onderbouwing of herkomst van deze stelling hebben gegeven, kan ik de oorsprong hiervan niet herleiden. Wel kan ik mededelen dat er – ook als de caseload significant zou stijgen – door DV&O geen (capaciteits)problemen worden verwacht.

2. *«Verschillende partijen binnen het Wets-proces geven aan dat zij een (te) krappe formatie hebben.»*

Zoals ook uit de evaluatie blijkt, is er geen sprake van een formatietekort binnen mijn ministerie. Die is ten aanzien van het OM wel gesignaleerd en die wordt ook door het OM herkend. Het OM heeft overigens tijdens de onderzoeksperiode een fulltime vacature weer ingevuld ten behoeve van de behandeling van voorwaardelijke en alternatieve sancties. Deze functie is zeer recent ingevuld, waarmee deels is tegemoetgekomen aan de vraag naar meer capaciteit binnen dit onderdeel van de Wets. Het OM beziet daarnaast op dit moment of door het aanscherpen van processen, het inzetten op een betere samenwerking met ketenpartners en het eventueel overdragen van taken aan ketenpartners die hiertoe beter in staat zijn, de werkdruk binnen het OM verlaagd kan worden. Mijn ministerie is meer dan bereid het OM tijdens deze exercitie bij te staan.

3. *«De Wets-procedures zijn ingepast in bestaande (executie)processen. Dat leidt ertoe dat organisatieonderdelen die inhoudelijk weinig van doen hebben met de Wets toch een (doorgeefluik)functie uitoefenen. Vanwege het gebrek aan kennis en ervaring met de Wets kan dit in het bijzonder bij de lokale parketten tot fouten leiden.»*

Ik herken de stelling van de onderzoekers dat het proces rondom het delen van informatie kwetsbaar is. Mijn ministerie zet zich dan ook voortdurend in om kennis over de Wets bij ketenpartners te vergroten door middel van het geven van presentaties en het houden van overleggen. Gelet op de evaluatie is er op dit punt nog werk te verzetten, zodat IOS zich op deze manier zal blijven inzetten. Hierbij is nog relevant dat in het kader van de wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen (wet USB), die naar verwachting in 2020 in werking zal treden, wordt onderzocht welke rol het Administratie- en Informatiecentrum voor de executieketen van strafrechtelijke beslissingen (AICE) van het CJIB, kan spelen. Op dit moment loopt hier een verkenning naar. De door de onderzoekers in dit verband genoemde oplossing om binnen het OM een gerichte voorlichtingscampagne te starten, heeft het OM – zoals uit punt 2 blijkt – omarmd.

4. *«GPS is het centrale systeem waarin de primaire registratie van de Wets-zaak plaatsvindt. Maar de huidige functionaliteit van het systeem heeft een aantal duidelijke tekortkomingen.»*

Het knelpunt dat de ten behoeve van de Wets gebruikte ICT-infrastructuur zijn tekortkomingen heeft, wordt door zowel mijn ministerie als door het OM herkend. Er wordt echter door alle partijen getracht deze tekortkomingen tot een minimum te beperken. Zo neemt IOS deel aan een werkgroep van de Politie en het OM die als doel heeft LURIS – het systeem waarmee binnen IOS voornamelijk wordt gewerkt en dat eigendom is van de Politie en het OM – te vervangen.

Het OM heeft op dit punt laten weten in de bevindingen van de evaluatie aanleiding te hebben gezien te onderzoeken wat de verbetermogelijkheden zijn op het gebied van informatiestromen binnen de reeds gestelde prioriteiten in het ICT-domein (GPS), wat de (financiële) impact zal zijn van de voorgestelde aanpassingen in de ICT-infrastructuur en welke eventuele voorzieningen nu al zouden kunnen worden ingezet. Hiermee neemt het OM de door de onderzoekers in dit verband aangedragen oplossing de ICT-problematiek te agenderen over.

5. *«Geen systematische selectie van uitgaande KB 909-zaken. Op dit moment wordt – in tegenstelling tot de voorwaardelijke en alternatieve sancties – niet systematisch beoordeeld welke zaken in aanmerking komen voor overdracht.»*

Het klopt dat er binnen het OM op dit moment geen sprake is van een systematische selectie van uitgaande vrijheidsbenemende sancties en

maatregelen. Zoals onder punt 4 reeds is benoemd, onderzoekt het OM op dit moment de ICT-verbetermogelijkheden rondom de Wets. Een van de te onderzoeken punten betreft een systematische selectie van álle uitgaande Wets-zaken. Dit is ook als oplossing door de onderzoekers aangedragen. Totdat er sprake is van een door ICT ondersteunde selectie, zet IOS zich in om op andere manieren dan door middel van een automatische selectie vroegtijdig bekend te raken met uitgaande zaken. In november van dit jaar vindt in het verlengde hiervan een overleg plaats met het IRC Rotterdam om de mogelijkheden hieromtrent te bespreken. In 2019 zullen dergelijke overleggen ook bij andere onderdelen van het OM worden belegd.

Alles overziend ben ik van mening dat de toepassing van de Wets overeenkomstig de gestelde regels en daarmee beoogde doelen verloopt. In de komende periode zal evenwel door mijn ministerie en haar partners in de strafrechtsketen hard worden gewerkt om de geconstateerd knelpunten op te lossen.

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker