

Vergaderjaar 2016–2017

34 657 (R2082)

Verdrag inzake de overbrenging van gevonniste personen tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Dominicaanse Republiek; Santo Domingo, 25 juli 2016

A/ nr. 1

Ter griffie van de Eerste en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal ontvangen op 17 januari 2017.

De wens dat het verdrag aan de uitdrukkelijke goedkeuring van de Staten-Generaal wordt onderworpen kan door of namens een van de Kamers of door ten minste vijftien leden van de Eerste Kamer dan wel dertig leden van de Tweede Kamer of door de Gevolmachtigde Ministers van Aruba, Curaçao of Sint Maarten te kennen worden gegeven uiterlijk op 16 februari 2017.

Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt (artikel 26, zesde lid jo vijfde lid, van de Wet op de Raad van State).

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitters van de Eerste en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 januari 2017

Overeenkomstig het bepaalde in artikel 2, eerste en tweede lid, en artikel 5, eerste en tweede lid, van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen, de Raad van State van het Koninkrijk gehoord, heb ik de eer u hierbij ter stilzwijgende goedkeuring over te leggen het op 25 juli 2016 te Santo Domingo tot stand gekomen verdrag inzake de overbrenging van gevonniste personen tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Dominicaanse Republiek (Trb. 2016, nr. 145).

Een toelichtende nota bij dit verdrag treft u eveneens hierbij aan.

De goedkeuring wordt voor het gehele Koninkrijk gevraagd.

Aan de Gouverneurs van Aruba, Curaçao en Sint Maarten is verzocht hogergenoemde stukken op 18 januari 2017 over te leggen aan de Staten van Aruba, Curaçao en Sint Maarten.

De Gevolmachtigde Ministers van Aruba, Curaçao en Sint Maarten zijn van deze overlegging in kennis gesteld.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

Toelichtende nota

Inleiding

Op 25 juli 2016 te Santo Domingo kwam tot stand het Verdrag inzake de overbrenging van gevonniste personen tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Dominicaanse Republiek (Trb. 2016, 145) (hierna: het verdrag). Het verdrag wordt tegelijk met het op 5 juli 2013 te Havana tot stand gekomen Verdrag inzake de overbrenging van gevonniste personen tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Republiek Cuba (Trb. 2013, 144) ter stilzwijgende goedkeuring voorgelegd. De keuze voor de stilzwijgende procedure houdt verband met het feit dat in 2013 en 2014 in de Tweede Kamer der Staten-Generaal al een uitvoerig debat heeft plaats gevonden over het door Nederland gevoerde beleid inzake overbrenging van gedetineerden en de gevolgd en te volgen verdragspraktijk, waarop hierna nog nader zal worden ingegaan. Zoals toen ook is aangekondigd, vormen beide thans voorliggende verdragen het sluitstuk van een pakket van wotsverdragen dat de laatste jaren tot stand is gebracht.

Voor de goede orde wordt hier nog ingegaan op de voorgeschiedenis. Op 7 november 2007 zond de toenmalige Minister van Justitie het beleidskader betreffende de overdracht en overname van de tenuitvoerlegging van strafvonnisen aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal (Kamerstukken II 2007/08, 31 200 VI, nr. 30). Naar aanleiding daarvan vond op 13 februari 2008 een Algemeen Overleg plaats (Kamerstukken II 2008/09, 31 200 VI, nr. 115). In dat overleg kondigde de toenmalige Minister van Justitie aan dat hij alle landen waar Nederlandse onderdanen waren gedetineerd en waarmee geen verdragsrelatie bestond, de vraag zou doen voorleggen over de wijze waarop deze relatie tot stand zou kunnen worden gebracht. De resultaten daarvan zijn gepubliceerd in Kamerstukken II 2008/09, 30 010, nr. 13. Het benaderen van de landen heeft toen geleid tot het sluiten van bilaterale verdragen met Brazilië en Peru¹ en recentelijk Cuba en de Dominicaanse Republiek. Daarmee zijn de onderhandelingen over bilaterale wotsverdragen afgerond, zo heeft de ambtsvoorganger van de Minister van Veiligheid en Justitie bij gelegenheid van de plenaire behandeling van het verdrag met Peru (Kamerstukken 33 486 (R 1994)) en bij de behandeling van de Wet tot wijziging van de Wet overdracht tenuitvoerlegging strafvonnis in verband met aanvulling van de procedure van de voortgezette tenuitvoerlegging (Kamerstukken 33 742) in de Tweede Kamer der Staten-Generaal aangegeven. Dit is ook het standpunt van de huidige Minister van Veiligheid en Justitie.

Ten tijde van de behandeling van de genoemde wetsvoorstellen is in de Tweede Kamer der Staten-Generaal het beleid inzake overbrenging van gedetineerden vanuit het buitenland naar Nederland ten gronde besproken. Daaruit bleek bij een meerderheid in de Kamer niet alleen een grotere terughoudendheid tegenover overbrenging van Nederlandse gedetineerden vanuit het buitenland naar Nederland maar ook de wens om tot een strengere aanpak bij de tenuitvoerlegging in Nederland te geraken. Daaruit vloeit voort dat er, voor wat Nederland betreft, geen nieuwe wotsverdragen meer worden opgestart, maar ook een reeds door de vorige Minister van Veiligheid en Justitie doorgevoerde beleidswij-

¹ Het op 23 januari 2009 te 's-Gravenhage tot stand gekomen Verdrag inzake de overdracht van gevonniste personen en van de tenuitvoerlegging van veroordelingen opgelegd bij vonnissen tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Federale Republiek Brazilië (Trb. 2009, 25) en het op 12 mei 2011 te 's-Gravenhage tot stand gekomen Verdrag inzake de overbrenging van gevonniste personen tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Republiek Peru (Trb. 2011, 109).

ziging, te weten het meer toepassen van de procedure van de voortgezette tenuitvoerlegging en het zoveel mogelijk beperken van toepassing van de zogeheten omzettingsprocedure. Voor een uitvoerige uiteenzetting wordt verwezen naar Kamerstukken II 2013/2014, 33 742, nr. 5 en nr. 10. In het bilaterale verdrag met Cuba kon die beleidswijziging niet meer tot uitdrukking worden gebracht omdat het verdrag al was ondertekend. Bij het onderhavige verdrag met de Dominicaanse Republiek waren de onderhandelingen weliswaar al afgerond maar was het nog mogelijk om die wijziging voor de ondertekening door te voeren, zodat daarin uitsluitend is voorzien in de procedure van de voortgezette tenuitvoerlegging (artikel 9).

Voor het overige bevat het verdrag, zoals gebruikelijk, bepalingen die grotendeels zijn ontleend aan het op 21 maart 1983 te Straatsburg tot stand gekomen Verdrag inzake de overbrenging van gevonniste personen (voortaan: Vogp) van de Raad van Europa (Trb. 1983, 74). Zodoende past het verdrag ook in de rij van door het Koninkrijk gesloten bilaterale verdragen met Marokko (Trb. 1999, 198), Thailand (Trb. 2004, 216), Zambia (Trb. 2008, 4), Brazilië (Trb. 2009, 25) en Peru (Trb. 2011, 109) over de overbrenging van gevonniste personen.

Momenteel zijn er in de Dominicaanse Republiek 84 personen met de Nederlandse nationaliteit gedetineerd. Van deze Nederlanders zijn er 37 afkomstig uit de Dominicaanse Republiek en van die groep hebben er 17 tevens de nationaliteit van de Dominicaanse Republiek. Van de overige Nederlanders zijn er slechts 10 afkomstig uit Nederland, 16 uit Curaçao, 6 uit Aruba, 2 uit Bonaire, en de rest uit landen die niet tot het Koninkrijk behoren. Bij veroordeelden met de nationaliteit van zowel de staat van veroordeling als de staat van tenuitvoerlegging hangt het meestal van de persoonlijke omstandigheden af of zij de wens te kennen geven voor overbrenging in aanmerking te willen komen. Bij een dergelijke wens zal in eerste instantie de staat van veroordeling bij zijn beoordeling of het betrokkene in aanmerking wil laten komen voor een overbrenging zeker de dubbele nationaliteit laten meewegen. Voor Nederland geldt dat bij een verzoek van elke veroordeelde en dus ook die met een dubbele nationaliteit zorgvuldig wordt nagegaan of deze persoon voldoende binding heeft met ons land om een overbrenging naar Nederland te rechtvaardigen.

Koninkrijkspositie

Artikel 15, tweede lid, van het verdrag voorziet in een toepassing op het Europese deel en het Caribische deel van Nederland, alsmede op Aruba, Curaçao en Sint Maarten. De goedkeuring van het verdrag wordt dan ook voor het gehele Koninkrijk gevraagd.

De regeringen van Aruba, Curaçao en Sint Maarten hebben te kennen gegeven medegelding van het verdrag voor hun land wenselijk te achten. Voor de landen is geen uitvoeringswetgeving nodig.

Sint Maarten onderschrijft de bedoeling van het verdrag om gedetineerden beter voor te bereiden op een terugkeer voor een normaal leven in eigen land. Dit door middel van een goede samenwerking bij de tenuitvoerlegging van de straf. De wens voor de medegelding voor Sint Maarten wordt ingegeven vanwege de geografische nabijheid van de Dominicaanse Republiek en het relatief hoog aantal gevangenen met de nationaliteit van de Dominicaanse Republiek in de gevangenis op Sint Maarten.

Een ieder verbindende bepalingen

Het verdrag bestaat uit 17 artikelen. Een burger kan aan de hand van dit verdrag geen enkel recht ontlenen om te worden overgedragen ter fine van de verdere tenuitvoerlegging van hun buitenlandse straf. De regering is dan ook van mening dat de bepalingen van het verdrag niet een ieder verbindend zijn, met uitzondering van het eerste en het vijfde lid van artikel 4. Naar de mening van de regering zouden deze twee bepalingen wel een ieder verbindend kunnen zijn, omdat op basis hiervan een gedetineerde het recht heeft op verstrekking van inlichtingen over het verdrag en om van iedere actie/beslissing op de hoogte te worden gehouden (zie hierna ook de toelichting op artikel 4).

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1

Dit artikel bevat de in deze verdragen gebruikelijke definities. Uit *onderdeel f* blijkt dat in de Dominicaanse Republiek de uitvoering van het verdrag niet door het Ministerie van Justitie plaatsvindt, maar door «la Procuraduría General de la República», een onderdeel van het Dominicaanse openbaar ministerie. Verder zijn met verwijzing naar dit onderdeel de Minister van Veiligheid en Justitie van Nederland respectievelijk de Ministers van Justitie van de andere landen van het Koninkrijk aangegeven als bevoegde autoriteit.

Artikel 2

Uit dit artikel blijkt dat het verdrag overbrenging mogelijk maakt, maar dat het geen recht voor de gedetineerde op overbrenging creëert. Artikel 2 van het Vogp bevat een soortgelijke regeling.

Artikel 3

In artikel 3 worden voorwaarden voor overbrenging opgesomd. Aan deze voorwaarden dient in elk geval te zijn voldaan, wil overbrenging aan de orde kunnen komen. De opsomming is niet limitatief zodat ook wanneer aan alle genoemde voorwaarden is voldaan, geen verplichting tot overbrenging bestaat. Het ontbreken van die verplichting vloeit voort uit het eerste lid, *onderdeel g*. Het verdrag laat partijen derhalve vrij om in voorkomend geval om andere, hen moverende redenen, niet aan een overbrenging mee te werken. Voor Nederland betreft dit onder ander het ontbreken van voldoende binding van de gedetineerde met Nederland. Het in *onderdeel a* opgenomen vereiste dat de veroordeelde de nationaliteit van de staat van tenuitvoerlegging moet hebben komt eveneens voor in andere bilaterale verdragen die het Koninkrijk op dit terrein heeft gesloten.

Onderdeel b komt inhoudelijk overeen met artikel 3, eerste lid, sub b, van het Vogp. Het bevat het vereiste dat de veroordeling voor tenuitvoerlegging vatbaar is. Dit betekent dat de veroordeling onherroepelijk dient te zijn.

Onderdeel c bevat het vereiste dat het strafrestant ten tijde van het verzoek nog ten minste zes maanden dient te bedragen. De ratio hierachter is, dat op deze wijze wordt gewaarborgd dat op het moment van de feitelijke overdracht, aan het einde van de procedure, er nog een strafrestant is dat ten uitvoer kan worden gelegd. Dat is immers het doel van de overbrenging, opdat de resocialisatie in de landen van het Koninkrijk gestalte kan krijgen. Zoals uitvoerig is besproken tijdens het bovenvermelde overleg over wetsvoorstel 33742 zal bij toepassing van de procedure van de voortgezette tenuitvoerlegging het strafrestant in het

algemeen geen hindernis vormen. Uit het *tweede lid* van dit artikel blijkt verder dat in bijzondere gevallen overbrenging mogelijk is als het strafrestant minder dan zes maanden is. Deze regeling komt overeen met die van het artikel 3, eerste lid, sub c, en tweede lid van het Vogp. Het in *onderdeel d* opgenomen vereiste van dubbele strafbaarheid is gebruikelijk, zo blijkt ook uit artikel 3, eerste lid, sub e, van het Vogp. De dubbele strafbaarheid wordt, mede gelet op het arrest van de Hoge Raad van 20 mei 2008, LJN: BD1852, beoordeeld aan de hand van de wetgeving die geldt op het moment van de beslissing op het verzoek. Voor de goede orde wordt nog opgemerkt dat de Hoge Raad in dit arrest uitdrukkelijk stelt dat deze handelwijze geen schending oplevert van het legaliteitsbeginsel.

Onderdeel e bevat het vereiste dat de veroordeelde met zijn overbrenging instemt. Deze bepaling komt overeen met artikel 3, eerste lid, sub d, van het Vogp.

Onderdeel f bevat het vereiste dat de veroordeelde de hem opgelegde geldboete moet hebben betaald en aan de in voorkomend geval opgelegde verplichting tot het betalen van schadevergoeding moet hebben voldaan. Dit leidt slechts uitzondering indien de veroordeelde naar het oordeel van de staat van veroordeling genoegzaam heeft aangetoond dat hij aan die betalingsverplichtingen niet kan voldoen.

Het in *onderdeel g* opgenomen vereiste dat beide staten moeten instemmen met de overbrenging is evenzeer gebruikelijk, zoals blijkt uit artikel 3, eerste lid, onderdeel f, van het Vogp.

Zoals hierboven al is opgemerkt, bestaat er ook als aan alle voorwaarden is voldaan geen verplichting voor partijen om in te stemmen met een overbrenging. Desondanks wenste de Dominicaanse Republiek mede in verband met zijn nationale recht, vastlegging in een notawisseling dat als in de staat van veroordeling andere strafzaken tegen betrokkene aanhangig zijn, een overbrenging niet zal worden toegestaan. Het Koninkrijk ziet dit als een toelichting op het door de staat van veroordeling gevoerd beleid bij overbrenging waarvoor artikel 3 alle ruimte biedt en heeft daarom ingestemd met de notawisseling (zie Trb. 2016, 145). Voor de goede orde wordt nog opgemerkt dat die nota's geen onderdeel uitmaken van het verdrag.

Artikel 4

Deze bepaling komt grotendeels overeen met artikel 4 van het Vogp. Het *eerste lid* bevat een algemene informatieplicht tegenover veroordeelden over het bestaan van het verdrag door de staat van veroordeling. Van de zijde van het Koninkrijk zullen Nederlandse gedetineerden ook door de consulaire vertegenwoordiging van het Koninkrijk over de inhoud van het verdrag worden geïnformeerd.

Het *tweede lid* regelt dat de veroordeelde aan de staat van veroordeling te kennen kan geven dat hij overgebracht wenst te worden en dat die staat vervolgens de staat van tenuitvoerlegging ter zake informeert. Hij legt daarbij de in het *derde lid* opgesomde gegevens over.

Het *vierde lid* regelt wat er dient te gebeuren indien de veroordeelde zich niet tot de staat van veroordeling heeft gewend, maar zijn wens tot overbrenging aan de staat van tenuitvoerlegging heeft gericht.

Het *vijfde lid* bevat de verplichting voor de partijen om in voorkomend geval de veroordeelde die zich met zijn wens om te worden overgebracht tot hen heeft gewend, op de hoogte te houden van de verdere behandeling daarvan.

Zoals hierboven, onder een ieder verbindende bepalingen, al werd opgemerkt, kunnen het eerste en vijfde lid van dit artikel aangemerkt worden als een ieder verbindende bepaling.

Artikel 5

Deze bepaling komt inhoudelijk overeen met de eerste twee leden van artikel 5 van het Vogp. Het bepaalt dat verzoeken tot overbrenging schriftelijk worden gedaan en dat deze zullen worden uitgewisseld tussen de Nederlandse Minister van Veiligheid en Justitie respectievelijk de Ministers van Justitie van de Caribische landen van het Koninkrijk en een onderdeel van het openbaar Ministerie van de Dominicaanse Republiek. In het eerste lid is ook voorzien in het gebruik van elektronische vormen van communicatie. Ook voor dit verdrag geldt dat wat het Koninkrijk betreft dat verzoeken tot overbrenging betreffende Nederlandse gedetineerden vanuit de Dominicaanse republiek moeten worden gericht aan het Ministerie van het land van het Koninkrijk waar zij laatstelijk hun hoofdverblijf hadden.

Artikel 6

Deze bepaling bevat de lijst van stukken die ter ondersteuning van een verzoek tot overbrenging door de ene partij aan de andere partij dient te worden overgelegd. De lijst is overgenomen uit artikel 6 van het Vogp. Alleen *onderdeel e van het tweede lid* is nieuw. Het verplicht tot overlegging van informatie betreffende de wetgeving en beslissingen over voorwaardelijke invrijheidstelling (VI), opdat daarmee rekening kan worden gehouden bij de beslissing op het verzoek en, indien met de overbrenging wordt ingestemd, bij de verdere tenuitvoerlegging van de straf in de staat van tenuitvoerlegging.

Artikel 7

Dit artikel regelt de rechtsgevolgen voor de staat van veroordeling na de overbrenging van een veroordeelde naar de staat van tenuitvoerlegging. Deze bepaling komt overeen met artikel 8 van het Vogp.

Artikel 8

Deze bepaling komt overeen met het eerste lid van artikel 9 van het wotsverdrag met Peru en legt vast dat de tenuitvoerlegging geschiedt met inachtneming van het recht van de staat van tenuitvoerlegging. Voorts is opgenomen dat bij de tenuitvoerlegging rekening kan worden gehouden met de VI-datum van de staat van veroordeling. Dit is slechts relevant als deze bij de overbrenging al bekend is en bovendien op een vroeger tijdstip ligt dan de Nederlandse VI-datum.

Artikel 9

Uit deze bepaling blijkt dat alleen de procedure van de voortgezette tenuitvoerlegging kan worden toegepast. De tekst ervan komt nagenoeg letterlijk overeen met artikel 10 van het Vogp. De procedure van de voortgezette tenuitvoerlegging is in de artikelen 43 tot en met 43c van de Wet overdracht tenuitvoerlegging strafvonnis vastgelegd en in artikel 593 van respectievelijk het Wetboek van Strafvordering BES en de Wetboeken van Strafvordering van respectievelijk Aruba, Curaçao en Sint Maarten. Het *tweede lid* laat toe dat de straf, indien deze hoger is dan het strafmaximum dat in de staat van tenuitvoerlegging op het delict waarvoor betrokkene is veroordeeld, is gesteld, mag worden aangepast tot de hoogte van dat maximum. Bij deze beoordeling wordt, evenals bij de bepaling van de dubbele strafbaarheid, uitgegaan van het strafmaximum dat geldt op het moment van de beslissing op het verzoek.

Artikel 10

De bepaling komt inhoudelijk overeen met artikel 12 van het Vogp en voorziet erin dat beide staten bevoegd zijn conform hun wetgeving gratie, amnestie of strafvermindering verlenen.

Artikel 11

Uit deze bepaling blijkt dat alleen de staat van veroordeling de bevoegdheid heeft om over herziening te beslissen. Dit komt overeen met de regeling van artikel 13 van het Vogp.

Artikel 12

De in deze bepaling vastgelegde verplichting tot beëindiging van de tenuitvoerlegging door de staat van tenuitvoerlegging is letterlijk overgenomen uit artikel 14 van het Vogp.

Artikel 13

Ook de inhoud van deze bepaling betreffende het verstrekken van informatie over de tenuitvoerlegging is letterlijk overgenomen uit het Vogp, te weten artikel 15.

Artikel 14

De regeling van vertaling en kosten in deze bepaling komt letterlijk overeen met artikel 17 van het Vogp. Voor de goede orde wordt in verband met het *tweede lid* hier nog opgemerkt dat ingevolge artikel 6, tweede lid, onderdeel a, van het verdrag een vonnis moet worden overgelegd in de vorm van een gewaarmerkt afschrift. De kostenverdeling in het *derde lid* houdt – zoals gebruikelijk – in, dat elke staat de kosten draagt die op zijn grondgebied zijn gemaakt.

Artikel 15

Dit artikel bevat de gebruikelijke regeling voor inwerkingtreding. Ten aanzien van het *tweede lid* wordt verwezen naar de paragraaf «Koninkrijkspositie» in deze nota.

Artikel 16

Dit artikel over de werking in de tijd komt inhoudelijk overeen met artikel 21 van het Vogp. Het bepaalt dat het verdrag van toepassing is op vonnissen die zowel vóór als na de inwerkingtreding van het verdrag zijn gewezen. Voor de goede orde wordt erop gewezen dat de verzoeken om overname en overdracht van tenuitvoerlegging van straffen pas kunnen worden gedaan na de inwerkingtreding van het verdrag.

Artikel 17

Dit artikel bevat de gebruikelijke regeling voor het opzeggen van het verdrag.

De Minister van Veiligheid en Justitie,
G.A. van der Steur

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders