

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

1181

Vragen van de leden **Van Nispen** (SP) en **Sneller** (D66) aan de Minister voor Rechtsbescherming over *het bericht dat de Nederlandse staat geen zicht heeft op Nederlanders die in het buitenland een gevangenisstraf hebben uitgezeten en daarna terugkeren naar Nederland* (ingezonden 10 november 2022).

Antwoord van Minister **Weerwind** (Rechtsbescherming) (ontvangen 23 december 2022). Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2022–2023, nr. 896.

Vraag 1

Heeft u kennisgenomen van de oproep van een aantal organisaties om het simpeler te maken voor Nederlandse gevangenen in het buitenland om hun straf in Nederland te laten uitzitten, zodat beter zicht kan worden gehouden op deze personen?¹

Antwoord 1

Ja.

Vraag 2

Bent u het ermee eens dat het onwenselijk is dat de Nederlandse staat geen zicht heeft op ex-gedetineerden als zij in het buitenland een straf hebben uitgezeten en dat dit zelfs een potentieel gevaar vormt voor de Nederlandse samenleving?

Antwoord 2

Er is geen strafrechtelijk kader meer voor toezicht als een veroordeelde zijn of haar straf volledig heeft uitgezeten. Dit geldt ook voor Nederlanders die in het buitenland zijn veroordeeld. Wel heeft de politie mogelijkheden om personen te signaleren als er sprake is van zorgen omtrent de Nationale Veiligheid. In hierboven aangehaalde NRC-artikel wordt specifiek ingegaan op het gebrek aan zicht op zedendelinquenten die terugkeren naar Nederland. Ik deel de zorg dat daar nu onvoldoende zicht op is, omdat informatie over een veroordeling buiten de Europese Unie (EU) voor een zedenmisdrijf nu niet meegenomen kan worden bij de beoordeling van een aanvraag voor een

¹ NRC, 6 november 2022, «Versimpel procedure om in buitenland gedetineerden straf hier te laten uitzitten», «Versimpel procedure om in buitenland gedetineerden straf hier te laten uitzitten» – NRC.

Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG). Deze situatie vind ik onwenselijk. Mijn ambtsvoorganger en de vorige Minister van Justitie en Veiligheid hebben in 2020 opdracht gegeven om de mogelijkheden te onderzoeken om beschikbare en betrouwbare informatie over onherroepelijke veroordelingen van Nederlanders die buiten de EU en het Verenigd Koninkrijk (VK) zijn veroordeeld voor een zedendelict als additionele bron toe te voegen aan de VOG-screening. In nauwe samenwerking met het OM, Politie, de Justitiële Informatiedienst (Justid), de screeningsautoriteit Justis en het Ministerie van Buitenlandse Zaken worden mogelijke oplossingen onderzocht. Zoals reeds toegezegd zal ik uw Kamer hierover in het eerste kwartaal van 2023 informeren.²

Vraag 3 en 4

Welke regels belemmeren nu precies dat de staat goed toezicht kan houden op veroordeelde terugkeerders? Bent u bereid te bezien of deze regels aangepast kunnen worden? Zo nee, waarom niet?

Speelt dit probleem slechts wanneer iemand zijn straf heeft uitgezeten in een niet-EU-land of is dit probleem ook aan de orde wanneer iemand zijn straf heeft uitgezeten in een EU-land?

Antwoord 3 en 4

Zoals bij antwoord 2 aangegeven, is er geen strafrechtelijk kader meer voor toezicht als een veroordeelde zijn of haar straf volledig heeft uitgezeten. Dit geldt ook voor Nederlanders die in het buitenland zijn veroordeeld. Er is daarbij geen onderscheid tussen een niet-EU-land of EU-land. Wel heeft de politie mogelijkheden om personen te signaleren als er sprake is van zorgen omtrent de Nationale Veiligheid.

Veroordelingen van Nederlanders uitgesproken door Europese strafrechter of een strafrechter uit het VK worden uitgewisseld met de Justitiële Informatiedienst (Justid) en worden bijgeschreven in het JDS. Deze veroordelingen kunnen worden betrokken bij de VOG-beoordeling.

Vraag 5

In hoeverre is de Nederlandse staat op de hoogte van het feit of een Nederlander gedetineerd is in het buitenland? Als de Nederlandse staat op de hoogte is van de detentie, houdt zij dan ook bij wanneer iemand vrijkomt en is er dan contact met de gedetineerde over de vraag of de persoon van plan is om terug naar Nederland te komen? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 5

Er zitten, voor zover bekend, circa 1.700 Nederlanders in detentie in het buitenland (peildatum 1 december 2022). Dit is het aantal Nederlanders die zich tot het Ministerie van Buitenlandse Zaken hebben gewend voor consulaire hulp.

De meeste landen zijn verplicht om de arrestatie van een buitenlander, indien de gearresteerde dit wenst, te melden aan de autoriteiten van het land van zijn nationaliteit.³ Het land van nationaliteit kan in dit geval consulaire bijstand aanbieden. Vanwege privacy redenen worden enkel persoonsgegevens door het Ministerie van Buitenlandse Zaken geregistreerd als de Nederlandse gedetineerde consulaire bijstand wil. Ook de einddatum van de detentie wordt, indien door de gedetineerde verstrekt, in het dossier opgenomen.

Er is geen contact vanuit Buitenlandse Zaken met de gedetineerde over de vraag of de gedetineerde van plan is om terug naar Nederland te komen. Dit is een taak van Bureau Buitenland van Reclassering Nederland, als onderdeel van de Nederlandse consulaire bijstand. Bureau Buitenland zorgt (op vrijwillige basis) onder meer voor ondersteuning ten behoeve van de resocialisatie en gaat na of een gedetineerde na detentie naar Nederland wil terugkeren. Bureau Buitenland organiseert ook nazorg door aanmeldingen en

² Verslag van een commissiedebat, gehouden op 8 september 2022, over Staats- en bestuursrecht.

³ Buitenlandse autoriteiten zijn niet verplicht de arrestatie van alle Nederlanders in het buitenland aan Nederland te melden. Deze verplichting geldt voor de landen die zijn aangesloten bij het Verdrag van Wenen inzake consulaire betrekkingen uit 1963. De meeste landen zijn hierbij aangesloten, zie: Overheid.nl | Verdragenbank

overdracht van informatie naar Nederlandse gemeenten (Regeling Bestuurlijke Informatie Justitiabelen).⁴

Vraag 6

Bent u bereid zich ervoor in te spannen dat een Nederlandse gevangene in het buitenland altijd een deel van zijn straf in Nederland uitzit, zodat bijvoorbeeld de reclassering ook na de gevangenschap toezicht kan houden op deze persoon? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 6

Ik ben niet van mening dat Nederlandse gedetineerden in het buitenland altijd een deel van hun straf in Nederland moeten uitzitten. Resocialisatie kan het beste worden vormgegeven, indien de veroordeelde zich in detentie kan voorbereiden op een terugkeer in de samenleving waarmee hij wezenlijke banden heeft. Daarbij willen niet alle Nederlandse gedetineerden na detentie altijd terug naar Nederland. Mocht een gedetineerde dat wel wensen dan is de vraag of het land waar de gedetineerde in detentie zit, bereid is om de straf over te dragen. Niet alle verdragen kennen een verplichting om gedetineerden over te dragen. Tot slot geldt in Nederland het vigerende beleidskader rondom strafoverdracht. Als wordt voldaan aan deze voorwaarden kan de straf door Nederland worden overgenomen.⁵

Vraag 7

Bent u bereid aan te sturen op een actiever inzet van de Divisie Individuele Zaken, Internationale Overdracht Strafvonnissen (DIZ IOS) op lopende verzoeken, waardoor gebrek aan strafrestant door lange WOTS-procedures (Wet overdracht tenuitvoerlegging strafvonnis) kan worden voorkomen?

Antwoord 7

WOTS-verzoeken vergen een zorgvuldige, maar voortvarende behandeling. Er zijn meerdere partijen verantwoordelijk voor een snelle strafoverdracht. IOS is een van deze partijen en zet zich daar actief voor in. Zij volgen daarbij de juridische kaders.⁶

Er kunnen meerdere oorzaken zijn voor een te kort strafrestant. Bijvoorbeeld als het buitenland te laat een verzoek tot strafoverdracht heeft gedaan, waardoor onvoldoende straf resteert. Een andere oorzaak kan zijn dat het aanpassen of omzetten van de straf in Nederland resteert tot onvoldoende strafrestant. Een andere mogelijkheid is dat het na het verzoek tot strafoverdracht, de procedure te lang duurt waardoor er alsnog onvoldoende straf resteert. Een actievere inzet van IOS en andere betrokken ketenpartners zou hiertoe een oplossing kunnen bieden. Dat dit laatste een oorzaak zou zijn wordt niet herkend, om die reden zie ik dan ook geen aanleiding om te sturen op een actievere inzet van IOS.

Vraag 8 en 9

Waarom wordt nauwelijks afgeweken van de vijfjaarsregel, waarover de regering stelt dat deze slechts een indicatieve objectivering is?⁷

Zou het niet beter zijn om in plaats van te kijken naar de vraag hoe lang iemand al niet meer in Nederland is geweest (korter of langer dan vijf jaar), te kijken naar de vraag hoe groot de kans is dat iemand na detentie weer terug

⁴ Onderdeel van de Nederlandse consulaire bijstand aan Nederlandse gedetineerden in het buitenland is de door de Nederlandse rijksoverheid gesubsidieerde begeleiding van Nederlandse gedetineerden in het buitenland. Deze begeleiding wordt uitgevoerd door onafhankelijke organisaties. Zie verder Regioplan, Verbetering BIJ-regeling, G. Homburg, E. Mulder, I. Zoetelief, 9 maart 2022, p. 41–43.

⁵ Zie het beleidskader, Kamerstuk 31200-VI, nr. 30 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen (officielebekendmakingen.nl) De overdracht heeft dan tot doel om de resocialisatie in Nederland voor te bereiden. Resocialisatie kan het beste worden vormgegeven indien de veroordeelde zich in detentie kan voorbereiden op een terugkeer in de samenleving waarmee hij wezenlijke banden heeft. Daarvoor is tijd nodig; daarom wordt een strafrestant van zes maanden verlangd.

⁶ Zie het onder meer het beleidskader, Kamerstuk 31200-VI, nr. 30 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen (officielebekendmakingen.nl)

⁷ Aanhangsel van de Handelingen, vergaderjaar 2015–2016, nr. 209.

zal keren naar Nederland? Zo ja, bent u bereid de eis van vijf jaar te laten vallen? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 8 en 9

De rechter heeft meerdere malen in individuele zaken geoordeeld dat het beleid omtrent strafoverdracht bestendig wordt uitgevoerd.⁸ Ik zie geen aanleiding om dit te wijzigen.

Re-integratie in de Nederlandse samenleving is van belang als er een wezenlijke relatie is met Nederland. Het Nederlanderschap alleen is niet voldoende om te kunnen spreken van binding, ook wordt gekeken naar de betrokkene feitelijk woonachtig is (inschrijving in de Basisregistratie Personen) en hoe lang en waar de betrokkene werkt.

In de praktijk wordt binding veelal aangenomen bij Nederlanders die in de afgelopen vijf jaar tenminste enige tijd in Nederland ingeschreven hebben gestaan (feitelijk woonachtig zijn geweest) en bij vreemdelingen met een verblijfsvergunning (die niet wordt ingetrokken als gevolg van het delict waarvoor hij is veroordeeld) indien zij tenminste vijf jaar onafgebroken in Nederland ingeschreven hebben gestaan.

Een Nederlandse veroordeelde die bijvoorbeeld zijn binding met Nederland heeft verbroken door zijn hoofdverblijf naar het buitenland te verplaatsen komt niet in aanmerking voor overbrenging. De wens om naar Nederland terug te keren wordt in de rechtspraak slechts relevant geoordeeld als er aanwijzingen zijn dat betrokkene vóór zijn buitenlandse detentie de mogelijkheid openhield om naar Nederland terug te keren.⁹

Vraag 10

In hoeverre wordt waarde toegekend aan de bindingsrapportages, terugkeeradviezen van Bureau Buitenland en brieven van familie die een (sociale) binding met Nederland aantonen in de beslissing om een Nederlandse gedetineerde over te plaatsen naar Nederland? Bent u bereid daar meer waarde toe te kennen in het beleidskader?

Antwoord 10

Bij een verzoek tot strafoverdracht wordt door IOS – indien beschikbaar – ook gekeken naar informatie uit de rapportages van Bureau Buitenland en brieven van de gedetineerde of zijn of haar familie. Het antwoord op de vraag in hoeverre hieraan waarde wordt toegekend is maatwerk, en afhankelijk van de individuele zaak.

Vraag 11

Bent u bereid om de bindingstoets te laten vervallen bij aanspraak op de WOTS voor een veroordeelde Nederlander, die geen vaste woon- of verblijfplaats in Nederland had en na invrijheidstelling naar Nederland kan worden uitgezet, zoals al het geval is in de Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging vrijheidsbenemende en voorwaardelijke sancties (WETS)?

Antwoord 11

Nee, ik ben niet bereid de bindingstoets te laten vervallen. Resocialisatie kan, zoals aangegeven bij het antwoord op vraag 8 en 9, het beste worden vormgegeven indien de veroordeelde zich in detentie kan voorbereiden op een terugkeer in de samenleving waarmee hij een wezenlijke binding heeft. Het vereiste van binding naast nationaliteit vloeit voort uit de doelstelling van de resocialisatie. Ook in het Kaderbesluit 2008/909/JBZ (inzake de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op strafvonnissen), geïmplementeerd met de WETS, wordt beoordeeld of sprake is van een voor een goede resocialisatie vereiste binding. Dat gebeurt in de eerste plaats door de EU lidstaat die de tenuitvoerlegging van een vonnis wil overdragen. Deze moet zich ervan vergewissen dat de tenuitvoerlegging in de uitvoerende lidstaat kan bijdragen aan de maatschappelijke re-integratie van de veroordeelde in die staat, daarbij moet rekening worden gehouden met de mate van verbondenheid met die staat.

⁸ Zie onder meer ECLI:NL:RBDHA:2021:4947, r.o. 4.20.

⁹ ECLI:NL:RBDHA:2021:4947

Uit bovengenoemd Kaderbesluit volgt ook dat overname van de tenuitvoerlegging door Nederland verplicht is indien een veroordeelde Nederlander niet meer in Nederland woont, maar door de EU-lidstaat van veroordeling na invrijheidstelling naar Nederland wordt uitgezet. Deze verplichting is overgenomen in de WETS.

Er is geen internationale verplichting om veroordeelden met de Nederlandse nationaliteit over te nemen, die na hun invrijheidstelling kunnen worden uitgezet naar Nederland vanuit landen buiten de EU. Ik hecht eraan om in die gevallen de mogelijkheid te houden om overname van de tenuitvoerlegging van de straf te kunnen weigeren als het doel van strafoverdracht, het belang van resocialisatie, niet wordt gediend.

Vraag 12

Wat is uw reactie op de uitspraak van voormalig Staatssecretaris Teeven die feitelijk eerlijk toegeeft al die tijd een verkeerde inschatting te hebben gemaakt met het innemen van het standpunt «weinig aandacht geven aan Nederlandse gedetineerden in het buitenland», omdat de manier waarop het nu geregeld is een potentieel gevaar voor de Nederlandse samenleving is?

Antwoord 12

Het standpunt dat Nederland weinig aandacht geeft aan Nederlandse gedetineerden in het buitenland deel ik niet. Nederland geeft op verschillende manieren aandacht aan Nederlandse gedetineerden in het buitenland. Zie ook het antwoord op vraag 2 en 5.

Het Ministerie van Buitenlandse Zaken zorgt voor consulaire bijstand en informeert, net als Bureau Buitenland van Reclassering Nederland, Nederlandse gedetineerden in het buitenland over de mogelijkheden tot straf overdracht.¹⁰ Ook is er een telefonische informatielijn beschikbaar van de afdeling Internationale Overdracht Strafvonnissen (IOS) van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI).

Bureau Buitenland biedt Nederlandse gedetineerden in het buitenland (op vrijwillige basis) ondersteuning door middel van contact met vrijwilligers van Bureau Buitenland. Deze vrijwilligers zijn werkzaam in de landen van detentie. Dit contact richt zich onder meer op het vergroten van het zelfinzicht, de zelfredzaamheid en de re-integratie na detentie. Ze houden zicht op de detentieomstandigheden, de gezondheid (mentaal en fysiek) en de procesgang van de strafzaak van de gedetineerde. Bureau Buitenland wordt gefinancierd door het Ministerie van Buitenlandse zaken en het Ministerie van Justitie en Veiligheid.

Verder kan de gedetineerde aanvullende juridische ondersteuning ontvangen (in aanvulling op de lokale advocaat van de gedetineerde) van één van de twee onafhankelijke juridische organisaties in Nederland die voor deze activiteit subsidie ontvangen van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. In de subsidieperiode 2020–2023 wordt de aanvullende juridische ondersteuning aan Nederlandse gedetineerden in het buitenland uitgevoerd door Stichting Lawyers Across Borders, Stichting Dutch&Detained.

Ook zet Stichting Epafra zich in voor Nederlanders die vast zitten in buitenlandse gevangenschappen. Zo bezoekt Epafra Nederlandse gedetineerden in het buitenland en geeft hen geestelijke zorg. Dit wordt gefinancierd door het Ministerie van Buitenlandse zaken en het Ministerie van Justitie en Veiligheid.

Vraag 13

Hoe lang is het bij u al bekend dat het bijvoorbeeld mogelijk is voor zedendaders, die buiten de EU zijn veroordeeld, om bij terugkomst gewoon een verklaring omtrent het gedrag (VOG) te krijgen? Kunt u uiteenzetten welke inspanningen er sinds die tijd op zijn geweest om dit probleem op te lossen?

¹⁰ Begrotingsstaat Buitenlandse Zaken 2019 (35.000 V); brief regering; De Staat van het Consulaire – 2018 (TK, 51) – Eerste Kamer der Staten-Generaal; Strafoverdracht (WOTS en WETS) | Justitiabelen | dji.nl.

Antwoord 13

De screeningsautoriteit Justis beoordeelt een VOG-aanvraag aan de hand van justitiële gegevens. Dit kunnen Nederlandse justitiële gegevens en onherroepelijke veroordelingen van Nederlanders, uitgesproken door Europese strafrechters en strafrechters uit het VK, zijn. Bij de VOG-aanvraag voor het werken met kinderen kunnen ook onherroepelijke veroordelingen van andere EU-onderdanen voor zedenfeiten, uitgesproken in de EU of het VK, worden betrokken.

Vanaf november 2023 kunnen via het systeem ECRIS TCN (Third Country Nationals) ook onherroepelijke veroordelingen van derdelanders uitgesproken in de EU of het VK worden betrokken bij een VOG-aanvraag voor het werken met kinderen.

Er zijn geen internationale afspraken over het delen van onherroepelijke veroordelingen uitgesproken door strafrechters buiten de EU en het VK voor preventieve doeleinden zoals de VOG-screening. Daarom is Nederland vaak niet op de hoogte van de veroordeling en worden deze veroordelingen ook niet in het JDS geregistreerd. Onherroepelijke veroordelingen uitgesproken door strafrechters buiten de EU en het VK kunnen dan ook niet worden betrokken bij de VOG-screening. Dit is slechts anders in het geval veroordelingen zijn geregistreerd in de justitiële documentatie omdat er strafoverdracht heeft plaatsgevonden.

Zoals ik in het antwoord op vraag 2 al heb benoemd, hebben in 2020 mijn ambtsvoorganger en de vorige Minister van Justitie en Veiligheid opdracht gegeven om de mogelijkheden te onderzoeken om de onherroepelijke veroordelingen voor een zedendelict van Nederlanders die buiten de EU en het VK zijn veroordeeld, te kunnen betrekken bij de VOG-screening. Uw Kamer is hier eerder over geïnformeerd.¹¹ De afgelopen periode werden mogelijke oplossingen in nauwe samenwerking met het OM, Politie, de Justitiële Informatiedienst (Justid), de screeningsautoriteit Justis en het Ministerie van Buitenlandse Zaken grondig onderzocht. Zoals reeds toegezegd zal ik uw Kamer over de bevindingen in het eerste kwartaal van 2023 informeren.

¹¹ Kamerstuk 33 570-VI, nr. 112.