

Evaluatie Wets

Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging vrijheidsbenemende en voorwaardelijke sancties (Wets)

De Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging vrijheidsbenemende en voorwaardelijke sancties (Wets) maakt het sinds 2012 mogelijk dat Nederlanders die in een ander EU land veroordeeld zijn, hun straf integraal in Nederland kunnen uitzetten. En omgekeerd, dat in Nederland veroordeelde vreemdelingen uit een ander EU lidstaat hun straf integraal kunnen uitzetten in het land van herkomst.

Bij de Wets geldt wederzijdse erkenning als uitgangspunt. Dat wil zeggen dat een strafrechtelijke beslissing genomen in een andere lidstaat standaard door Nederland wordt erkend en integraal ten uitvoer gelegd als ware het een beslissing genomen door Nederland zelf.

Binnen de Wets wordt een onderscheid gemaakt tussen zogenaamde vrijheidsbenemende sancties en voorwaardelijke en alternatieve sancties. Voor de afhandeling van de vrijheidsbenemende sancties is DJI aangewezen als centrale autoriteit en voor de afhandeling van voorwaardelijke en alternatieve sancties het parket Haarlem.

Sinds de implementatie van de Wets is het aantal inkomende zaken sterk toegenomen. Werd in 2012 door Nederland 79 verzoeken in ontvangst genomen, in 2017 is dit aantal gestegen tot 360. Uit Duitsland, België, Groot Brittannië, Frankrijk (inclusief Frans Guyana) en Spanje werden de meeste aanvragen ontvangen. Het aantal uitgaande zaken blijft sterk achter bij het aantal inkomende zaken. In 2017 bedroeg het aantal slechts 32, een fractie van het potentieel aantal zaken dat in aanmerking kwam voor overdracht.

Ten opzichte van de vrijheidsbenemende sancties is het aantal verzoeken tot overdracht van voorwaardelijke en alternatieve sancties beperkt. In 2016 bedroeg het totaal 17 en in 2017 was dat 27 (voor de eerdere jaren ontbreekt betrouwbare informatie). De meeste zaken komen uit België, op afstand gevolgd door Duitsland. In tegenstelling tot de vrijheidsbenemende sancties is het aantal uitgaande voorwaardelijke en alternatieve sancties juist veel groter dan het aantal inkomende. In 2017 bedroeg het aantal uitgaande 101 zaken.

Hoewel in de afgelopen 5 jaar veel ervaring is opgedaan met de nieuwe procedures en mogelijkheden van de Wets leverde het onderzoek een aantal aandachtspunten op:

1. Geen systematische selectie van uitgaande vrijheidsbenemende sancties

Op dit moment wordt – in tegenstelling tot de voorwaardelijke en alternatieve sancties – niet systematisch beoordeeld welke zaken met een vrijheidsbenemende sanctie in aanmerking komen voor overdracht. Daardoor is het aantal uitgaande zaken tien keer minder dan het aantal inkomende zaken. Deze situatie is niet alleen vanuit kostenoverweging onwenselijk (Nederland draagt in Europees verband een onevenredig deel van de executiekosten van de in het buitenland veroordeelde justitiabelen), maar vooral ook vanuit het perspectief van de veroordeelde en de maatschappij. De gedachte achter de kaderbesluiten is immers dat door de integrale overname van de tenuitvoerlegging van de straf de resocialisatie van de veroordeelde geholpen wordt; en daarmee uiteindelijk de samenleving. Door niet systematisch de zaken te selecteren die voor overdracht in aanmerking komen, wordt de justitiabele een mogelijkheid tot resocialisatie onthouden.

2. Doorlooptijden

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. Deels zijn deze doorlooptijden het gevolg van externe buitenlandse factoren, maar in andere gevallen lijkt het oplopen van de doorlooptijden samen te hangen met de situatie in Nederland. Genoemde reden is onder meer het capaciteitsprobleem bij de betrokken partijen. Ook de beperkte kennis van de Wets-procedures bij de afdeling executie van het lokaal parket speelt een belangrijke rol.

3. Capaciteitsproblemen

Verschillende partijen binnen het Wets-proces geven aan dat zij een (te) krappe formatie hebben. De Advocaat-Generaal vertelt dat voor de Wets-taken nooit formatieve uitbreiding heeft plaatsgevonden, en ook het gerechtshof had tot 1 januari 2018 geen extra capaciteit toebedeeld gekregen. De centrale autoriteit voor de alternatieve sancties heeft wel een toebedeelde formatie, maar deze is bijna de helft van hetgeen was berekend. Tegen de achtergrond van een alsmaar toenemende caseload brengt dit risico's met zich mee. In de eerste plaats oplopende doorlooptijden. Maar in de tweede plaats zorgt een te krappe formatie ervoor dat weinig tijd over blijft voor kwaliteitsmanagement en kennisontwikkeling bij onder meer lokale parketten. De oplossing voor dit probleem wordt uiteraard gezocht in het uitbreiden van de formatie.

4. Kwetsbare informatiestromen

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. Die fouten hebben in de praktijk betrekking op het berekenen van de startdatum v.i., het niet administratief afsluiten van afgeronde straffen zodat een justitiabele ten onrechte opnieuw wordt opgeroepen voor executie, onvolledige, onjuiste aantekeningen op de Justitiële Documentatie, of een executieopdracht aan de reclassering terwijl op dat moment de zaak al wordt overgedragen aan het buitenland. Als oplossing voor dit probleem wordt een gerichte voorlichtingscampagne voor dit organisatieonderdeel van het Openbaar Ministerie voorgesteld, en daar waar mogelijk vaste aanspreekpunten op de parketten aan te wijzen.

5. ICT-infrastructuur

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. Wat de voorwaardelijke en alternatieve sancties betreft, is het onhandig dat er geen voorwaardelijke sancties en geen v.i.-voorwaarden kunnen worden geregistreerd. Verder is het wenselijk dat de selectiefunctie van de voorwaardelijke en alternatieve sancties die voor overdracht in aanmerking komen, fijnmaziger wordt. Op dit moment worden ook niet-relevante zaken geselecteerd (bijvoorbeeld taakstraffen met een duur van minder dan 80 uur). Bovendien geeft GPS bij een veroordeelde die zowel een adres in Nederland heeft als een adres in een andere EU-lidstaat, soms een signaal af aan het CJIB om de straf in Nederland ten uitvoer te leggen, én een signaal aan de centrale autoriteit om de zaak voor overdracht aan te bieden. Tot slot wordt nog vermeld dat in GPS niet kan worden geregistreerd dat het om een Wets-zaak gaat. Dat is voor het maken van managementinformatie en voor kwaliteitscontrole op individuele zaken een gemis. Als oplossing voor deze problemen wordt gepleit om de gewenste GPS-aanpassingen met spoed bij de dienstverleningsorganisatie Openbaar Ministerie(DVOM) te agenderen.