

Vergaderjaar 2019–2020

32 317

JBZ-Raad

KP

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 16 januari 2020

De leden van de vaste commissies voor Immigratie en Asiel / JBZ-Raad¹ en voor Justitie en Veiligheid² hebben kennisgenomen van de brief van de Minister voor Rechtsbescherming van 22 november 2019³ waarin hij, samen met de Minister en de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, de geannoteerde agenda van de JBZ-Raad van 2 en 3 december 2019 aanbiedt.

De leden van de fractie van **GroenLinks** hebben naar aanleiding hiervan op 17 december 2019 vragen gesteld aan de Minister voor Rechtsbescherming.

De ministers van Justitie en Veiligheid en voor Rechtsbescherming en de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid hebben op 14 januari 2020 gereageerd.

De commissies brengen bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier voor dit verslag,
Van Dooren

¹ Samenstelling **Immigratie en Asiel/JBZ-Raad**:

Kox (SP), Faber-van de Klashorst (PVV) (*voorzitter*), De Boer (GL), Van Dijk (SGP), Van Hattem (PVV), Jorritsma-Lebbink (VVD), Nooren (PvdA), Oomen-Ruijten (CDA), Rombouts (CDA), Stienen (D66), Teunissen (PvdD), Van Rooijen (50PLUS), Adriaansens (VVD), De Blécourt-Wouterse (VVD), Van der Burg (VVD), Cliteur (FVD), Doornhof (CDA), Gerbrandy (OSF), Huizinga-Heringa (CU), Karimi (GL), Van der Linden (FVD), Nanninga (FVD) (*ondervoorzitter*), Van Pareren (FVD), Veldhoen (GL), Vos (PvdA), De Vries (Fractie-Otten)

² Samenstelling **Justitie en Veiligheid**:

Backer (D66), De Boer (GL) (*voorzitter*), Van Dijk (SGP), Van Hattem (PVV), Nooren (PvdA), Rombouts (CDA), Bikker (CU), Baay-Timmerman (50PLUS), Adriaansens (VVD), arbouw (VVD), Bezaan (PVV), De Blécourt-Wouterse (VVD), Cliteur (FVD), Dittrich (D66), Doornhof (D66), Gerbrandy (OSF), Janssen (SP), Karimi (GL), Meijer (VVD), Nicolai (PvdD), Otten (Fractie-Otten) (*ondervoorzitter*), Van Pareren (FVD), Recourt (PvdA), Rietkerk (CDA), Veldhoen (GL), Van Wely (FVD)

³ *Kamerstukken I*, 2019–2020, 32 317, KL.

BRIEF VAN DE VOorzITTERS VAN DE VASTE COMMISSIES VOOR IMMIGRATIE EN ASIEL / JBZ-RAAD EN VOOR JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Minister voor Rechtsbescherming

Den Haag, 17 december 2019

De leden van de vaste commissies voor Immigratie en Asiel / JBZ-Raad en voor Justitie en Veiligheid hebben met belangstelling kennisgenomen van uw brief van 22 november 2019⁴ waarin u, samen met de Minister en de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, de geannoteerde agenda van de JBZ-Raad van 2 en 3 december 2019 aanbiedt. De leden van de fractie van **GroenLinks** hebben naar aanleiding hiervan een tweetal vragen.

In de geannoteerde agenda wordt onder III., 1 «Verordeningen bewijsverkrijging en betekening» gesproken over de EG-Bewijsverordening en de wijzigingen daarop. De verordening voorziet erin dat de overdracht van bewijsmateriaal in civiele zaken tussen rechtbanken of bevoegde autoriteiten van de lidstaten in beginsel digitaal verloopt. Daartoe wordt gebruik gemaakt van een decentraal IT-systeem dat in opdracht door de Commissie wordt ontwikkeld en bekostigd. De lidstaten moeten ervoor zorgen dat rechtbanken of andere bevoegde autoriteiten kunnen worden aangesloten op dit systeem.⁵ Hoe ziet u het aansluiten van dit systeem in het licht van de problemen bij de rechtspraak ter zake digitaliseren en het (grotendeels) mislukken van KEI? Heeft dit laatste invloed op het tijdig aansluiten van Nederlandse rechtbanken op dit decentrale IT-systeem? En hoe vindt de bekostiging plaats? De kosten worden door de lidstaten gedragen, staat te lezen, eventueel met een bijdrage vanuit Europese gelden. In uw brief over de opgaven van een sterke rechtsstaat van 17 september 2019 aan de Tweede Kamer geeft u aan dat voor IT-innovatie een reeks van € 11,9 miljoen (2020), € 13,1 miljoen in 2021 en € 8,5 miljoen in 2022 voor de rechtspraak beschikbaar zijn gesteld.⁶ Moeten de kosten voor voornoemd systeem hieruit worden gedragen of worden er aparte middelen beschikbaar gesteld, zo vragen de leden van de GroenLinks-fractie.

Onder punt III. 3, Conclusies over alternatieven voor detentie wordt het volgende gezegd:

«Alternatieve maatregelen als voorwaardelijke sancties met toezicht door de reclassering en voorwaardelijke invrijheidstelling kunnen bijdragen aan de re-integratie en het voorkomen van recidive. Daarnaast kunnen ze bijdragen aan een effectieve toepassing van EU-instrumenten met betrekking tot de wederzijdse erkenning. Deze raadsconclusies beogen de toepassing van alternatieve maatregelen te bevorderen door het uitwisselen van ervaringen en beste praktijken. Ook worden de Commissie en de lidstaten opgeroepen om de samenwerking met andere organisaties die op dit terrein actief zijn, zoals de Raad van Europa, te bevorderen. Nederland onderkent deze voordelen en alternatieven voor detentie worden in Nederland ruim toegepast. De belangrijkste reden daarvoor is dat alternatieve sancties waarbij bijzondere voorwaarden kunnen worden opgelegd, «op maat» kunnen worden gemaakt voor de situatie van de veroordeelde en vaak meer ruimte bieden voor resocialisatie, re-integratie en bijdragen aan het voorkomen van recidive. Nederland onderschrijft dat een gezamenlijke inzet van lidstaten, de Europese Commissie en de Raad van Europa de justitiële samenwerking

⁴ Kamerstukken I, 2019–2020, 32 317, KL.

⁵ Idem, blz. 12.

⁶ Kamerstukken II, 2019–202, 29 279, nr. 537, blz. 8.

in het strafrecht ten goede kan komen. Nederland kan instemmen met deze Raadsconclusies, die naar verwachting kunnen rekenen op unanieme steun. Nederland zal daarbij steun uitspreken voor het voorstel om toepassing van alternatieve sancties te stimuleren en beste praktijken te delen».⁷

De leden van de GroenLinks fractie vragen zich af hoe dit standpunt, en dan in het bijzonder de overweging dat voorwaardelijke invrijheidstelling kan bijdragen aan het voorkomen van recidive, zich verhoudt tot het wetsvoorstel Straffen en Beschermen waarin de termijn van de voorwaardelijke invrijheidstelling wordt teruggebracht tot maximaal 2 jaar. Deskundigen zijn hier zeer kritisch over, gelet op de beperkingen die dat met zich brengt ter zake de geleidelijke terugkeer in de samenleving en (daarmee) het voorkomen van recidive. Is de inhoud van genoemd wetsvoorstel in de Raad gedeeld en, zo ja, wat zijn de reacties hierop van de andere lidstaten? En hoe moet dit worden gezien in het licht van het feit dat Nederland met deze termijn van maximaal 2 jaar uit de pas zal lopen met andere Europese landen zoals België en Duitsland, waar het moment van voorwaardelijke invrijheidstelling op de helft of een derde van de straf ligt. Wat betekent dit voor de door de regering genoemde toekomst van wederzijdse erkenning in strafzaken?

De vaste commissies voor Immigratie en Asiel / JBZ-Raad en voor Justitie en Veiligheid zien uw beantwoording met belangstelling tegemoet en ontvangen deze graag binnen vier weken na dagtekening van deze brief.

Voorzitter van de vaste commissie voor Immigratie en Asiel / JBZ-Raad,
M.H.M. Faber-van de Klashorst

Voorzitter van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid,
M.M. de Boer

⁷ Kamerstukken I, 2019–2020, 32 317, KL, blz. 14.

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID EN VOOR RECHTSBESCHERMING EN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 januari 2020

Hierbij bieden wij u mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de geannoteerde agenda aan van de informele bijeenkomst van de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken op 23 en 24 januari 2020 te Zagreb.

De Minister van Justitie en Veiligheid, de Minister voor Rechtsbescherming en Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid zijn voornemens deel te nemen aan deze informele JBZ-Raad.

Als bijlage bij de geannoteerde agenda treft u een geactualiseerd voortgangsoverzicht aan van de JBZ-dossiers voor het vierde kwartaal van 2019.

Graag komt de Minister van Justitie en Veiligheid terug op de toezegging aan lid Van Nispen over het idee van een zwarte lijst voor bedrijven die zich schuldig maken aan milieucriminaliteit. Er is nog onvoldoende gelegenheid geweest om dit gedegen te bespreken met de nieuwe Commissie. Ik kom hier daarom graag op een later moment, bij een volgende geannoteerde agenda, op terug.

Daarnaast benut de Minister voor Rechtsbescherming graag deze gelegenheid om de vragen van uw Kamer dd. 17 december 2019⁸ inzake de EG-bewijsverordening en alternatieven voor detentie te beantwoorden.

EG-bewijsverordening

De leden van de fractie van GroenLinks hebben enkele vragen over de Verordening (EG) nr. 1206/2001 betreffende de samenwerking tussen de gerechten van de lidstaten op het gebied van bewijsverkrijging in burgerlijke en handelszaken. Over deze verordening en de verordening tot wijziging van Verordening (EG) Nr. 1393/2007 inzake de betekening en de kennisgeving in de lidstaten van gerechtelijke en buitengerechtelijke stukken in burgerlijke of in handelszaken) is zoals u weet een algemene oriëntatie bereikt tijdens de JBZ-raad op 3 december 2019. De verordening bewijsverkrijging voorziet erin dat de overdracht van bewijsmateriaal in civiele zaken tussen rechtbanken of bevoegde autoriteiten van de lidstaten in beginsel digitaal verloopt. Daartoe wordt gebruik gemaakt van een decentraal IT-systeem dat in opdracht door de Commissie wordt ontwikkeld en bekostigd. De lidstaten moeten ervoor zorgen dat rechtbanken of andere bevoegde autoriteiten kunnen worden aangesloten op dit systeem.

De leden vragen hoe het aansluiten van dit systeem moet worden gezien in het licht van de problemen bij de rechtspraak ter zake digitaliseren en het (grotendeels) mislukken van KEI. Voorts wordt gevraagd de aangegeven problemen van invloed zijn op het tijdig aansluiten van Nederlandse rechtbanken op dit decentrale IT-systeem en hoe de bekostiging plaats vindt. De leden vragen of bekostiging moet plaatsvinden uit het recent voor digitalisering beschikbaar gestelde budget of dat daar aparte middelen voor beschikbaar worden gesteld.

⁸ Kenmerk 165930.02u

De eisen die de verordening stelt aan het digitaal kunnen uitwisselen van informatie in civiele zaken sluit aan bij de wijze waarop de rechtspraak op dit moment vorm geeft aan de digitalisering. Daarin staat de digitale toegankelijkheid, zonder automatisering van interne processen, centraal. De verordening regelt dat verzoeken tot bewijsverkrijging tussen de verschillende lidstaten digitaal kunnen worden verzonden en ontvangen. Ik verwacht dat na de implementatieperiode van het decentrale IT-systeem (die op dit moment vijf jaar na de inwerkingtreding van de Verordening bedraagt), inmiddels de nodige ervaring is opgedaan met digitale toegang, en dat deze relatief kleine zaakstroom goed valt in te passen. Daarbij kunnen nog keuzes worden gemaakt in de wijze waarop de Nederlandse rechtspraak wordt aangesloten, bijvoorbeeld centraal of per rechtbank. De problemen die zich in het verleden hebben voorgedaan vormen dan ook geen beletsel om de Nederlandse rechtspraak aan te laten sluiten op het door de Commissie ontwikkelde decentrale IT-systeem. Voor de implementatie van de verordening is een uitvoeringswet nodig. In dat traject zal in overleg met de Raad voor de rechtspraak worden bezien op welke wijze de aansluiting kan plaatsvinden en welke kosten daarmee gemoeid zijn. Deze (incidentele) kosten maken geen onderdeel uit van de recent met de Raad voor de rechtspraak overeengekomen prijzen, maar kunnen dan door de Raad voor de rechtspraak worden ingebracht bij de onderhandelingen voor de prijzen voor de periode 2022–2024.

Alternatieven voor detentie

De leden van de GroenLinks fractie vragen zich af hoe dit standpunt⁹, en dan in het bijzonder de overweging dat voorwaardelijke invrijheidstelling kan bijdragen aan het voorkomen van recidive, zich verhoudt tot het wetsvoorstel Straffen en Beschermen waarin de termijn van de voorwaardelijke invrijheidstelling wordt teruggebracht tot maximaal 2 jaar. Deskundigen zijn hier zeer kritisch over, gelet op de beperkingen die dat met zich brengt ter zake de geleidelijke terugkeer in de samenleving en (daarmee) het voorkomen van recidive. De leden vragen of de inhoud van genoemd wetsvoorstel in de Raad is gedeeld en, zo ja, wat de reacties hierop zijn van de andere lidstaten. De leden vragen hoe dit moet worden gezien in het licht van het feit dat Nederland met deze termijn van maximaal 2 jaar uit de pas zal lopen met andere Europese landen zoals België en Duitsland, waar het moment van voorwaardelijke invrijheidstelling op de helft of een derde van de straf ligt. Voorts vragen de leden wat dit betekent voor de door de regering genoemde toekomst van wederzijdse erkenning in strafzaken.

Het werken aan gedragsverandering tijdens de detentie en een goed voorbereide, geleidelijke en begeleide terugkeer in de samenleving dragen onmiskenbaar bij aan recidivevermindering. Hier vervult de voorwaardelijke invrijheidstelling (v.i.) een belangrijke rol in, doordat gedetineerden onder toezicht kunnen oefenen met herkregen vrijheden.

In het huidige stelsel heeft de v.i.-periode, ook voor langdurige gevangenisstraffen, een duur van een derde gedeelte van de opgelegde straf. Met als gevolg dat iemand die is veroordeeld voor een ernstig misdrijf een aanmerkelijk gedeelte van zijn straf, dat kan oplopen tot tien jaar, niet in een gevangenis ondergaat. Een groot verschil tussen de opgelegde en de ten uitvoer gelegde straf tast de geloofwaardigheid en inzichtelijkheid van de tenuitvoerlegging aan en ondermijnt het rechtvaardigheidsgevoel. Daar komt bij dat dergelijk lange v.i.-periodes niet nodig zijn voor het

⁹ Standpunt over alternatieven voor detentie, zoals weergegeven in de geannoteerde agenda van de JBZ-Raad 2-3 december 2019

oefenen met vrijheden. Zeker gezien er, voorafgaande aan de v.i., ook geruime tijd is om bijvoorbeeld in het kader van detentiefasering aan gedragsverandering en re-integratie te werken.

De regering vindt dan ook dat de tijd die daadwerkelijk in detentie wordt doorgebracht en de opgelegde straf weer meer met elkaar overeen moeten komen en maximeert de v.i.-termijn tot twee jaar. Een periode van twee jaar zal over het algemeen voldoende zijn om gedetineerden die buiten de gevangenis verblijven, te begeleiden en onder toezicht te laten oefenen met herkregeen vrijheden. Deze termijn sluit aan bij de gemiddelde duur van de v.i.-proeftijd van anderhalf tot twee jaar, zoals blijkt uit een onderzoek van de Erasmus Universiteit Rotterdam.¹⁰ In het geval toch langduriger toezicht, begeleiding en/of behandeling vereist is, kan toepassing worden gegeven aan wettelijke mogelijkheden, zoals de verlenging van de proeftijd, de zogenoemde gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende toezichtsmaatregel uit de Wet langdurig toezicht of, ingeval sprake is van gevaar dat voortkomt uit een geestesstoornis, een zorgmachtiging op basis van de Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg.

De inrichting van de detentiefasering en v.i. zijn nationale aangelegenheden. Uiteraard is wel in verband met de totstandkoming van de in het wetsvoorstel opgenomen voorstellen gekeken naar ervaringen in met Nederland vergelijkbare landen. Hier heeft de Eerste Kamer nadere vragen over gesteld die ik op korte termijn, in de vorm van een Memorie van Antwoord bij het wetsvoorstel, zal beantwoorden.

Verschillende landen kennen gedifferentieerde v.i.-tijdstippen waarbij, afhankelijk van verschillende factoren, v.i. wordt verleend na het ondergaan van bijvoorbeeld driekwart, vier vijfde of vijf zesde gedeelte van de straf (Italië, Letland, Litouwen, Hongarije, Portugal, Spanje). Ik herken dan ook niet het beeld dat een v.i. van maximaal twee jaar zou maken dat Nederland uit de pas loopt.

Zoals gezegd, hanteren landen (al) verschillende v.i.-tijdstippen.

Op basis van het Wetboek van Strafrecht kan de Minister in afwijking van de algemene v.i.-regel bepalen dat de v.i. op een eerder tijdstip geschiedt als een veroordeelde van wie een buitenlandse straf in Nederland ten uitvoer wordt gelegd in het land van veroordeling op dat eerdere tijdstip voorwaardelijk in vrijheid zou zijn gesteld.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
F.B.J. Grapperhaus

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker

De Staatsecretaris van Justitie en Veiligheid,
A. Broekers-Knol

¹⁰ Bijlage bij 34 775-VI nr. 104