



**EVALUATIE ONDERLINGE REGELINGEN DETENTIE
INSPECTIEONDERZOEK NAAR DE WERKING VAN
DE VIER ONDERLINGE DETENTIEREGELINGEN**

**EVALUATIE ONDERLINGE REGELINGEN DETENTIE
INSPECTIEONDERZOEK NAAR DE WERKING VAN
DE VIER ONDERLINGE DETENTIETIEGELINGEN**

Opdrachtgever: Raad voor de rechtshandhaving
Juni 2022

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	3
Lijst met gebruikte afkortingen	6
Voorwoord	7
Samenvatting en aanbevelingen.....	8
Samenvatting.....	8
1 Inleiding.....	8
2 Hoofdthema's.....	8
3 De vier ORD's afzonderlijk.....	12
4 Beantwoording centrale vraag.....	14
Aanbevelingen.....	14
Summary and recommendations	17
Summary	17
1 Introduction.....	17
2 Main themes.....	17
3 The four ORDs separately.....	20
4 Answering the central question.....	22
Recommendations.....	23
1 Inleiding	25
1.1 Aanleiding.....	25
1.2 Doelstelling.....	25
1.3 Vraagstelling.....	25
1.4 Afbakening en reikwijdte.....	26
1.5 Toetsingskader	27
1.6 Aanpak onderzoek	27
1.7 Leeswijzer	27
2 Hoofdthema's.....	28
Inleiding	28
2.1 Wettelijke grondslag onderlinge detentieregelingen.....	28
2.2 Betrokken organisaties	29
2.3 Tussentijdse evaluatie.....	29
2.4 Functie en rechtskarakter ORD's.....	31
2.5 Rechtspositie gedetineerde.....	35
2.6 Gebruikmaking ORD's.....	37
2.7 Administratieve procedure	39
2.8 Samenwerking	40
2.9 Informatie(voorziening).....	41
2.10 Transport gedetineerden	43
2.11 Kostenvergoeding	44

Hoofdstuk 3 ORD1.....	46
3.1 De regeling en toelichting.....	46
3.2 Informatieblad	47
3.3 Handboek Procesbeschrijving Bijstand.....	47
3.4 Tussentijdse evaluatie.....	47
3.5 Gebruikmaking ORD1	48
3.6 ORD 1 in de praktijk.....	48
3.6.1 Begripsbepaling en toepasselijkheid ORD.....	48
3.6.2 Maximale duur overplaatsing.....	49
3.6.3 Wettelijk kader.....	49
3.6.4 Informatie(voorziening)	51
3.6.5 Beschikbaarstelling, voldoende detentiecapaciteit en onderbrenging.....	53
3.6.6 Gronden beschikbaarstelling en weigeringsgronden.....	55
3.6.7 Terugkeer gedetineerde	55
3.6.8 Kostenvergoeding.....	56
3.6.9 Schriftelijke afspraken	57
3.6.10 Resocialisatie	58
3.6.11 Procedure.....	59
3.6.12 Periodiek overleg.....	60
3.6.13 Vervoer gedetineerden	60
Hoofdstuk 4 ORD2.....	62
4.1 De regeling en toelichting.....	62
4.2 Informatieblad	62
4.3 Handboek Procesbeschrijving Bijstand.....	63
4.4 Tussentijdse evaluatie.....	63
4.5 Gebruikmaking ORD2.....	63
4.6 ORD2 in de praktijk.....	64
4.6.1 Begripsbepaling en toepasselijkheid ORD.....	65
4.6.2 Maximale duur overplaatsing.....	65
4.6.3 Wettelijk kader.....	66
4.6.4 Informatie(voorziening)	67
4.6.5 Beschikbaarstelling en onderbrenging in het Europese deel van Nederland	68
4.6.6 Gronden beschikbaarstelling en weigeringsgronden.....	70
4.6.7 Kostenvergoeding.....	71
4.6.8 Schriftelijke afspraken	72
4.6.9 Procedure.....	73
4.6.10 Terugkeer gedetineerde	74
4.6.11 Overdracht.....	76
Hoofdstuk 5 ORD3.....	78
5.1 De regeling en toelichting.....	78
5.2 Informatieblad	80

5.3 Handboek Procesbeschrijving Bijstand	80
5.4 Tussentijdse evaluatie.....	81
5.5 Gebruikmaking ORD3	81
5.6 ORD3 in de praktijk.....	82
5.6.1 Begripsbepaling.....	82
5.6.2 Wettelijk kader.....	83
5.6.3 Informatie(voorziening)	85
5.6.4 Doelstelling.....	87
5.6.5 Resocialisatie	88
5.6.6 Verzoekschrift veroordeelde	89
5.6.7 Procedure verzoekend land.....	89
5.6.8 Toe- en afwijzing verzoek (verzoekend land)	90
5.6.9 Procedure aangezocht land.....	91
5.6.10 Toe- en afwijzing verzoek (aangezochte land).....	92
5.6.11 Overdracht.....	93
5.6.12 Vervoer gedetineerden	93
5.6.13 Kostenvergoeding.....	94
Hoofdstuk 6 ORD4.....	95
6.1 De regeling en toelichting.....	95
6.2 Informatieblad	95
6.3 Handboek Procesbeschrijving Bijstand.....	95
6.4 Tussentijdse evaluatie.....	95
6.5 Gebruikmaking ORD4	96
6.6 ORD4 in de praktijk.....	96
6.6.1 Begripsbepaling.....	96
6.6.2 Wettelijk kader.....	97
6.6.3 Informatie(voorziening)	98
6.6.4 Toepasselijkheid ORD.....	98
6.6.5 Kostenvergoeding.....	99
6.6.6 Vervoer gedetineerden	100
6.6.7 Procedure in verband met kennisgeving.....	100
7 Slotbeschouwing.....	102
Bijlage 1 Integrale teksten vier onderlinge regelingen detentie en vervoer	104
Bijlage 2 Overzicht organisaties waarvan vertegenwoordigers zijn geïnterviewd.....	105

Lijst met gebruikte afkortingen

AT	Arrestatieteam
AVV	Algemeen verbindend voorschrift
BES	Bonaire, Sint Eustatius en Saba
BOT	Bijzondere ondersteuningsteam
BPZ	Basispolitiezorg
BM	Beleidsmedewerker
CCvR	Centraal College voor de Reclassering
CN	Caribisch Nederland
DIZ	Divisie Individuele Zaken
DJI	Dienst Justitiële Instellingen
ET	Elektronisch toezicht
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
FOBA	Forensische Observatie- en Behandelafdeling
GBA	Gemeentelijke basisadministratie
GRIP	Gedetineerden Recherche Informatie Punt
HAEX	Hoofd Afdeling Executie
HOvJ	Hoofdofficier van justitie
IOS	Internationale Overdracht Strafvonnissen
IVBPR	Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten
JenV	Justitie en Veiligheid
JICN	Justitiële Inrichting Caribisch Nederland
JVO	Justitieel Vierpartijenoverleg
KIA	Korrektie Instituut Aruba
KMar	Koninklijke Marechaussee
KPA	Korps Politie Aruba
KPC	Korps Politie Curaçao
KPCN	Korps Politie Caribisch Nederland
KPSM	Korps Politie Sint Maarten
LBHAM	Landsbesluit, houdende algemene maatregelen
MB	Ministeriële beschikking
MW	Maatschappelijk werk
NP	Nationale Politie
OM	Openbaar ministerie
ORD	Onderlinge regeling detentie
OvJ	Officier van justitie
PB	Pointe Blanche
PIJ	Plaatsing in een inrichting voor jeugdigen
PG	Procureur-Generaal
PPG	Parket van de Procureur-Generaal
RN	Reclassering Nederland
SDKK	Sentro di Detenshon i Korekshon Kòrsou
SRCN	Stichting Reclassering Caribisch Nederland
TBS	Terbeschikkingstelling
V.i.	Voorwaardelijke invrijheidstelling
WETS	Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging vrijheidsbenemende en voorwaardelijke sancties
WOTS	Wet overdracht tenuitvoerlegging strafvonnis

Voorwoord

De landen Curaçao, Aruba en Sint Maarten alsmede Caribisch Nederland hebben elk de beschikking over één justitiële inrichting. Het is onvermijdelijk dat zich soms situaties voordoen waarin het wenselijk is een gedetineerde binnen het Koninkrijk over te plaatsen naar een inrichting in een ander land. Bijvoorbeeld omdat de eigen inrichting vol zit, omdat het veiliger is een gedetineerde elders te plaatsen of omdat noodzakelijke medische hulp niet voorhanden is in het land waarin betrokkene is veroordeeld. En omdat Caribisch Nederland beschikt over één justitiële inrichting die op Bonaire staat, moeten gedetineerden van Sint Eustatius en Saba daar worden ondergebracht. Voor onder meer dit soort situaties hebben de landen die tot het Koninkrijk behoren gezamenlijk afspraken gemaakt. Deze afspraken zijn neergelegd in vier 'onderlinge regelingen detentie', de zogenoemde ORD's.

Op verzoek van het Justitieel Vierpartijenoverleg (JVO) heeft de Raad voor de rechtshandhaving (de Raad) de ORD's geëvalueerd. Het resultaat van deze evaluatie is te lezen in dit rapport.

De Raad concludeert dat drie van de vier ORD's (ORD1, ORD2 en ORD3) *grosso modo* beantwoorden aan het doel waarvoor zij zijn getroffen. Zeker zo belangrijk is dat de Raad heeft vastgesteld dat de landen zich inspinnen en ook goed samenwerken om deze ORD's naar behoren uit te voeren. Deze vaststelling geeft de Raad het vertrouwen dat de landen op passende wijze opvolging zullen geven aan de aanbevelingen die hij over deze ORD's en over de uitvoering daarvan doet.

De toepassing van de ORD over het vervoer van gedetineerden tussen de eilanden van Caribisch Nederland (ORD4) laat nog te wensen over. De Raad rekent erop dat de betrokken organisaties van Caribisch Nederland hun werkwijze zullen aanpassen naar aanleiding van dit rapport.

De Raad kon deze evaluatie uitvoeren dankzij de *input* van medewerkers van alle betrokken organisaties. Zij beantwoordden schriftelijke vragen, namen deel aan interviews of voorzagen het onderzoeksteam van de Raad anderszins van informatie.

De Raad wil al deze personen graag hartelijk danken voor hun medewerking. Ten slotte dankt de Raad het JVO voor het getoonde vertrouwen.

DE RAAD VOOR DE RECHTSHANDHAVING

Mr. M.R. Clarinda, voorzitter

Mr. M.I. Koelewijn

Mr. L.M. Virginia.

Samenvatting en aanbevelingen

Samenvatting

1 Inleiding

Op verzoek van het JVO¹, het halfjaarlijkse overleg van de ministers van Justitie (en Veiligheid) van Nederland, Curaçao, Aruba en Sint Maarten, heeft de Raad voor de rechtshandhaving (hierna: de Raad) de vier onderlinge regelingen detentie² (de ORD's) geëvalueerd. De vier landen van het Koninkrijk der Nederlanden zijn deze ORD's in 2014 overeengekomen. ORD1, die uitsluitend voor het Caribisch deel van het Koninkrijk geldt, en ORD2, die voor het gehele Koninkrijk geldt, bieden de landen de mogelijkheid elkaar te verzoeken een gedetineerde tijdelijk op te nemen om bijvoorbeeld redenen van capaciteitsgebrek, veiligheid of gezondheid. ORD3 biedt de mogelijkheid om de tenuitvoerlegging van een gevangenisstraf over te dragen aan een ander land van het Koninkrijk in verband met het resocialisatiebelang van de betrokken gedetineerde. ORD4 heeft specifiek betrekking op het transport van gedetineerden tussen Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

De Raad heeft voor dit evaluatieonderzoek de volgende centrale onderzoeksvraag geformuleerd:

In hoeverre beantwoorden de ORD's aan het doel waarvoor zij zijn getroffen?

Ter beantwoording van deze vraag heeft de Raad onder meer door middel van schriftelijke vragenlijsten en verdiepende interviews in de tweede helft van 2021 informatie verzameld bij de organisaties in de vier landen die zijn betrokken bij de uitvoering van de ORD's.

2 Hoofdthema's

Betrokken organisaties

De parketten van de Procureur-Generaal (PPG) te Curaçao en te Aruba spelen een centrale rol bij de uitvoering van de ORD's. Bij de toepassing van de ORD's zijn verder de ministeries van Justitie (en Veiligheid) van de vier landen, de parketten in eerste aanleg (in het bijzonder de executie-officieren van justitie) van Aruba, van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba, de justitiële inrichtingen in Curaçao, in Aruba, in Sint Maarten en op Bonaire, alsmede de politiekorpsen van Curaçao, van Aruba, van Sint Maarten en van Caribisch Nederland, alsook de Koninklijke Marechaussee (KMar) betrokken.

Tussentijdse evaluatie

In opdracht van het JVO heeft een commissie, bestaande uit vertegenwoordigers van de betrokken organisaties, in 2017 een tussentijdse evaluatie van de ORD's uitgevoerd. In haar verslag van december 2017 benoemde deze commissie diverse knelpunten. In verband met die knelpunten deed zij een aantal aanbevelingen. De Raad heeft die aanbevelingen en de opvolging daarvan betrokken in zijn evaluatie.

Betekenis en rechtskarakter ORD's

Artikel 36 van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden (hierna: het Statuut) bepaalt dat de landen van het Koninkrijk elkaar hulp en bijstand verlenen. Op grond van artikel 38,

¹ JVO: Justitieel Vierpartijen Overleg.

² Staatscourant 2014, 3557 (ORD1); Staatscourant 2014, 17851 (ORD2), Staatscourant 2014, 17853 (ORD3) en Staatscourant. 2014, 3558 (ORD4).

eerste lid, van het Statuut kunnen de landen onderling regelingen treffen. De vier ORD's zijn zulke regelingen. Zij geven duidelijkheid over de situaties waarin de landen elkaar op detentiegebied hulp kunnen vragen en hulp van elkaar mogen verwachten.

Vertegenwoordigers van alle betrokken organisaties uit de vier landen lieten zich om die reden in algemene zin positief uit over de ORD's.

De ORD's zijn 'vormvrije regelingen'. Vormvrije regelingen kunnen geen bepalingen bevatten die afwijken van algemeen verbindende voorschriften (AVV) of bepalingen die burgers rechtstreeks kunnen binden. Wanneer rechten en verplichtingen van burgers in het geding zijn, zal moeten worden gekozen voor een rijkswet of voor een algemene maatregel van rijksbestuur. Uit jurisprudentie blijkt dat op grond van artikel 40 van het Statuut en met inachtneming van de wettelijke bepalingen van het land waar de tenuitvoerlegging van het strafvonnis plaatsvindt, gedetineerden (tijdelijk) kunnen worden overgeplaatst binnen het Koninkrijk, mits aan bepaalde eisen wordt voldaan, waaronder die van proportionaliteit en subsidiariteit.

Op grond van een beschikking van het Gemeenschappelijk Hof uit 2017 kan volgens de Raad worden geconcludeerd dat de ORD's op zichzelf geen overplaatsing kunnen legitimeren, de grondslag daarvoor blijft immers artikel 40 van het Statuut. De noodzaak tot implementatie van de onderlinge regelingen in nationale regelgeving, zoals aanbevolen door de tussentijdse evaluatiecommissie, vloeit volgens de Raad voort uit het rechtskarakter van de ORD's. Wanneer sprake is van strijdigheid met het recht en/of rechtstreekse binding van burgers wordt beoogd, moeten onderlinge regelingen van een wettelijke basis worden voorzien. Voor zover de landen met de ORD's de totstandkoming van rechten en verplichtingen voor burgers hebben beoogd, moet er dus een wettelijke voorziening worden getroffen. Dit speelt bijvoorbeeld bij ORD3 omdat de landen daarin hebben afgesproken dat gedetineerden met het oog op hun resocialisatie zelf om overplaatsing moeten verzoeken. Volgens de Raad hebben de landen daarmee dan ook een recht voor de gedetineerden beoogd, dat (nog) niet wettelijk is vastgesteld. Volgens de Raad moet daarnaast ook een oplossing worden gerealiseerd voor de waarborging van grondrechten, zoals het recht op familie- en gezinsleven (familiebezoek), alsook voor het vergoeden van de kosten van terugkeer van een gedetineerde van Sint Eustatius of Saba na afloop van de detentie op Bonaire. De Raad spoort de landen aan om een oplossing te realiseren voor alle ORD's door de (desbetreffende bepalingen van de) ORD's in nationale regelingen van de landen te implementeren.

Rechtspositie gedetineerde

Overplaatsing van een gedetineerde naar een ander land, of dat nu is om redenen van capaciteitsgebrek, veiligheid, medische behandeling of resocialisatie, zal in de meeste gevallen een forse impact hebben op het dagelijkse leven van betrokkene. Gelet op de ingrijpende gevolgen van overplaatsing is de Raad van mening dat de betrokken gedetineerde een rechtsmiddel ter beschikking dient te staan indien hij het niet eens is met een beslissing in het kader van een ORD. De Raad is van oordeel dat het – los van het strafvorderlijk kort geding als 'restvoorziening' – op de weg van de landen ligt om een specifieke voorziening te treffen om de rechtsbescherming van gedetineerden in het kader van ORD-beslissingen te verbeteren dan wel te waarborgen. Indien de landen besluiten onderlinge regelingen te treffen waarmee zij beogen een recht toe te kennen aan de gedetineerde dan behoort een goede rechtspositie van de betrokken gedetineerde immers onderdeel te zijn van die onderlinge regeling. Dit geldt evenzeer in de situatie waarin als gevolg van de overplaatsing (tijdelijk) grondrechten van een gedetineerde worden ingeperkt.

Gebruikmaking ORD's

Onderstaand overzicht bevat een weergave van het aantal ORD-overplaatsingen in de periode 2014-2021.

Aantal ORD-overplaatsingen in de periode 2014-2021		
ORD1 ³	21	+ 1 verlenging
ORD2 ⁴	102	+ ca. 140 verlengingen
ORD3	29	
ORD4	'enkele per jaar'	

Ook zijn in genoemde periode ongeveer vijftig verzoeken om toepassing van een ORD afgewezen. Het merendeel daarvan (38 zaken) had betrekking op ORD3. De Raad heeft vastgesteld dat de cijfermatige informatie van de verschillende organisaties niet geheel overeenkomt en dat over sommige aspecten geen gegevens zijn vastgelegd. De registratie is volgens de Raad voor verbetering vatbaar. Betere en meer gedetailleerde registratie kan volgens de Raad belangrijke management- en sturingsinformatie opleveren. In aansluiting op eerdere aanbevelingen van de Raad over verbetering van registratie en informatie spoort de Raad de landen aan om te investeren in een geautomatiseerde registratie van ORD-zaken.

Administratieve procedure

Betrokkenen ervaren de procedures voor de behandeling van ORD-zaken, met name de verlengingsprocedure van ORD2, als te bureaucratisch. De Raad stelt vereenvoudiging van de procedures voor.

Op grond van ORD4 moeten de ministers van Justitie van Sint Maarten en van Curaçao vooraf worden geïnformeerd over een voorgenomen transport van een gedetineerde van Sint Eustatius of Saba naar de Justitiële Inrichting Caribisch Nederland (JICN) op Bonaire. In de praktijk wordt een kennisgeving veelal achterwege gelaten. Omdat de transporten in de regel via de twee genoemde landen lopen en de ministers van die landen verantwoordelijk zijn voor hetgeen op hun grondgebied gebeurt, vindt de Raad het belangrijk dat de voorgeschreven kennisgeving wél wordt gedaan.

ORD2 en ORD3 worden ook toegepast voor overplaatsingen tussen het Caribische deel en het Europese deel van Nederland. De formele ORD-procedure via het PPG te Curaçao en de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) van het Nederlandse ministerie van Justitie en Veiligheid is daarvoor voorgeschreven. Omdat het Caribische en het Europese deel van Nederland deel uitmaken van één land vindt de Raad het merkwaardig dat genoemde ORD's worden toegepast voor overplaatsingen over en weer tussen deze delen van Nederland. De ORD's zijn immers afspraken tussen verschillende landen op basis van artikel 38 van het Statuut.

Samenwerking

Voor de afhandeling van ORD-verzoeken bestaan er tal van samenwerkingsverbanden tussen de verschillende betrokken organisaties in de landen en ook tussen de landen. DJI en het PPG te Curaçao hebben doorgaans eens per maand overleg. Overleg met het PPG Aruba vindt minder frequent plaats dan afgesproken. De Raad vindt het van belang dat alle betrokken partijen regelmatig (blijven) deelnemen aan de overleggen.

De Raad oordeelt in algemene zin positief over de verschillende samenwerkingsverbanden.

³ ORD1 kent de mogelijkheid van eenmalige verlenging met maximaal zes maanden.

⁴ ORD2 kent geen beperking van het aantal verlengingen. Verlenging is mogelijk met telkens maximaal zes maanden.

De verschillen in de wijze van afhandeling van ORD-verzoeken door de parketten in eerste aanleg vormen een punt van aandacht. Volgens de Raad moet er naar meer eenduidigheid worden gestreefd en in overeenstemming met de voorgeschreven procedures worden gehandeld.

Informatie(voorziening)

In 2016 heeft het JVO per land de oprichting van een Gedetineerden Recherche Informatie Punt (GRIP) geïnitieerd. Het GRIP is bedoeld als een punt waar informatie over gedetineerden wordt verzameld en uitgewisseld. De GRIP's zijn ondergebracht bij de politiekorpsen. In de praktijk blijken de GRIP's structureel niet te functioneren. Het zijn de infodesks van de korpsen en de justitiële inrichtingen die een belangrijke rol spelen bij de ORD's. Het gegeven dat de GRIP's niet op de beoogde manier functioneren, levert in de praktijk echter geen noemenswaardige knelpunten op. De landen slagen erin om relevante informatie over gedetineerden uit te wisselen. Echter is op verschillende punten op het terrein van informatievoorziening wel winst te behalen.

De reclasseringsorganisaties worden niet betrokken bij ORD3-zaken, ook al noemt de toelichting op die ORD wel nadrukkelijk die mogelijkheid. Volgens de Raad kan de inschakeling van die organisaties, vanwege hun expertise op het terrein van resocialisatie, een toegevoegde waarde hebben bij de beoordeling van ORD3-verzoeken.

Voor gedetineerden zijn informatiebladen beschikbaar over de ORD's 1, 2 en 3. In de praktijk worden gedetineerden niet proactief geïnformeerd, maar moeten zij zelf om informatie vragen. De Raad verwacht een actieve informatievoorziening en daarom ook een informatieblad over ORD4.

Transport gedetineerden

De landen hanteren vaste werkwijzen wanneer zij transporten per vliegtuig uitvoeren. Onder andere worden er afspraken gemaakt met de immigratiediensten en het beveiligingspersoneel van de luchthavens. Ook met de luchtvaartmaatschappijen worden concrete afspraken gemaakt. Er bestaan wel verschillen in het gebruik van de speciale handboeien voor tijdens de vlucht. En alleen voor het arrestatieteam van Curaçao, dat de transporten van Curaçaose gedetineerden begeleidt, is een transportprocedure beschreven. Alhoewel de Raad van oordeel is dat de landen voldoende voorzieningen hebben getroffen om de veiligheid van de gedetineerden en van derden te borgen, meent hij dat het goed zou zijn als ook de andere landen, net zoals Curaçao heeft gedaan, voor vastlegging van de procedures – inclusief het gebruik van handboeien en afspraken met betrokkenen zoals de luchtvaartmaatschappijen - zouden zorgen. Daarbij geldt, onder meer, dat het gebruik van handboeien nooit een automatisme mag zijn.

De Raad vraagt voorts aandacht voor de positie van gedetineerden die van Sint Eustatius of Saba naar de JICN op Bonaire worden overgebracht. Die overbrenging betekent dat hun recht op familie- en gezinsleven, resulterende in onder meer het ontvangen van (familie)bezoek, moeilijk kan worden verwezenlijkt. In algemene zin meent de Raad dat waarborging van de grondrechten van gedetineerden bij tijdelijke overplaatsingen van belang is, en dat daarvoor een betere oplossing moet worden gevonden.

Kostenvergoeding

In de ORD's 1, 2 en 3 is bepaald dat het verzoekende land de transportkosten betaalt. De tijdelijke detentie in een ander land op basis van ORD1 en ORD 2 komt eveneens voor rekening van het verzoekende land. In de praktijk houdt DJI vaak rekening met de problematische financiële situatie van de landen Curaçao, Aruba en Sint Maarten en stuurt deze dienst geen rekening voor gedetineerden die op basis van ORD2 in het Europese deel van Nederland zijn geplaatst. De Raad vindt dat de bepalingen over de kostenvergoeding in de ORD's uitvoerbaar moeten zijn en maakt zich zorgen over de potentiële schuld die de

Caribische landen opbouwen. Naar zijn oordeel moet daarom naar een meer realistische oplossing worden gezocht, waarbij meer rekening wordt gehouden met de specifieke financiële situatie van de landen.

ORD4 bevat de bepaling dat Nederland de kosten moet vergoeden die voortvloeien uit toepassing van deze regeling. Het is echter niet duidelijk welke organisatie daarvoor verantwoordelijk is. In de praktijk vergoedt het OM BES deze kosten. Het komt voor dat gedetineerden uit de JICN worden ontslagen zonder in het bezit te zijn van een ticket om terug te reizen naar Sint Eustatius of Saba. Naar het oordeel van de Raad zijn de autoriteiten die een gedetineerde van Sint Eustatius of Saba overbrengen naar Bonaire gehouden zijn terugreis na afloop van detentie te faciliteren.

3 De vier ORD's afzonderlijk

In aansluiting op het voorgaande merkt de Raad, specifiek over de afzonderlijke ORD's, nog het volgende op.

ORD1

Bij ORD1-zaken kan tijdige uitvoering van voorwaardelijke invrijheidstelling (v.i.) een probleem vormen wanneer de betrokken gedetineerde niet tijdig terugkeert. Besluitvorming door het Centraal College voor de Reclassering (CCvR) te Curaçao over het al dan niet toekennen van v.i. vindt doorgaans pas een week voor de ingangsdatum van de mogelijke v.i. plaats. Gelet op de tijd die nodig is om iemand die nog in een ander land gedetineerd is terug te halen, zou de beslissing over v.i. volgens de Raad eerder genomen moeten worden. Daarvoor is dan wel nodig dat het CCvR tijdig wordt geïnformeerd over het verblijf in een justitiële inrichting in het buitenland van een gedetineerde die mogelijk voor v.i. in aanmerking komt.

De uitwisseling van informatie over gedetineerden die op basis van ORD1 tijdelijk zijn overgeplaatst, is een ander punt van aandacht. Er vindt weinig informatie-uitwisseling plaats tussen het aangezochte en het verzoekende land over de toestand en over het gedrag van de overgeplaatste gedetineerde. Omdat het CCvR bij de besluitvorming over toekenning van v.i. mede het gedrag van de gedetineerde in overweging neemt, is het van belang dat ook het CCvR beschikt over informatie over het gedrag van betrokkene gedurende zijn detentie in een justitiële inrichting in het buitenland.

ORD2

Bij ongeveer driekwart van de ingewilligde ORD2-verzoeken gaat het om tijdelijke overplaatsing om veiligheidsredenen. De omstandigheden op grond waarvan tijdelijke overplaatsing in het kader van veiligheid noodzakelijk is, hangen vaak mede samen met de kwaliteit van een aantal justitiële inrichtingen in het Caribisch deel van het Koninkrijk. De aanbevelingen die de Raad in eerdere rapporten heeft gedaan ter verbetering van die kwaliteit gelden onverkort.

De initiële termijn van plaatsing in een justitiële inrichting in een ander land is maximaal zes maanden. In de praktijk wordt in bijna alle gevallen verlenging verzocht en verkregen. De Raad is van mening dat verruiming van de initiële en de verlengingstermijn van zes naar twaalf maanden alsmede vereenvoudiging van de verlengingsprocedure de administratieve lasten voor ORD2 zal doen verminderen.

In sommige gevallen zal de overplaatsing een meer permanent karakter hebben. Het lijkt de Raad goed als de landen over dat soort gevallen nadere afspraken maken. Artikel 40 van het Statuut biedt daar mogelijkheden voor.

In tegenstelling tot de andere betrokken organisaties verstaat DJI onder 'aanwezigheid van medische complicaties' uitsluitend somatische complicaties. De toelichting bij ORD2 noemt in dit verband echter uitdrukkelijk ook psychiatrische complicaties. Daarom acht de Raad de

interpretatie door DJI op dit punt niet juist.

ORD2 kan niet worden toegepast voor opgelegde maatregelen als TBS⁵ of PIJ⁶. Dat neemt niet weg dat het ontbreken van een voorziening in de regio voor de tenuitvoerlegging van TBS- of PIJ-maatregelen een knelpunt is. De Raad vindt dat de landen op de kortst mogelijke termijn tot een werkbare oplossing moeten komen. Het onderwerp staat reeds op de agenda van het JVO.

ORD2 bevat een opsomming van de gronden voor afwijzing van een verzoek om tijdelijke overplaatsing. Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat DJI – in gevallen waarin Nederland het aangezochte land is – soms andere afwijzingsgronden hanteert. Omdat de opsomming limitatief is, is daar echter geen grondslag voor.

Vanwege het karakter van ORD2 vindt de Raad het van belang dat beslissingen tijdig worden genomen. De Raad heeft begrepen dat het soms lang duurt voordat een advies of beslissing wordt afgegeven. Hij spoort de betrokken diensten aan om voortvarendheid te betrachten.

De Raad wijst voorts op het belang van terugkeer van de betrokken gedetineerde naar het land van veroordeling zodra de noodzaak van overbrenging is komen te vervallen. Wanneer dat niet gebeurt, blijkt executie van een openstaand vonnis in het Europese deel van Nederland soms onvermijdelijk, met als gevolg dat de gedetineerde niet terugkeert.

ORD3

ORD3 biedt een gedetineerde de mogelijkheid zelf, met het oog op zijn resocialisatie, om overplaatsing naar een justitiële inrichting in een ander land van het Koninkrijk te verzoeken. Zoals de Raad hiervoor al heeft opgemerkt, vindt hij het wenselijk de rechtspositie van de betrokken gedetineerden te versterken. De Raad vindt het daarnaast belangrijk dat gedetineerden die mogelijk in aanmerking komen voor overplaatsing op basis van ORD3 altijd adequate hulp kunnen krijgen bij het doen van een verzoek daartoe.

De Raad vindt de afwijzingsgronden 'algemeen belang' en 'resocialisatiebelang', zoals die zijn genoemd in ORD3, dermate ruim dat zonder uitwerking daarvan in een beleidsdocument de uitkomst van de toetsing van een ORD3-verzoek aan die gronden ongewis is. De aspecten die bij toetsing aan bedoelde afwijzingsgronden een rol spelen, moeten volgens de Raad nader worden uitgewerkt.

Specifiek voor overplaatsing naar Nederland geldt het criterium dat betrokkene daar minimaal drie jaar zijn hoofdverblijf moet hebben gehad. Volgens de Raad is strikte toepassing van dit criterium moeilijk te rijmen met het in wetten en ook in internationale verdragen opgenomen uitgangspunt dat de detentie moet zijn gericht op voorbereiding van de terugkeer van betrokkene in de maatschappij. Daarnaast vindt de Raad het moeilijk uit te leggen dat dit criterium van minimaal drie jaar hoofdverblijf uitsluitend geldt voor overplaatsing naar Nederland.

Bijzondere aandacht verdient de executie van een schadevergoedingsmaatregel na overplaatsing van de betrokken gedetineerde naar een ander land. Het kan niet de bedoeling zijn dat slachtoffers schadevergoeding mislopen door de (permanente) overplaatsing van de betrokken veroordeelde naar een ander land. Daarom is het van belang dat het land waarnaar betrokkene is overgeplaatst die maatregel uitvoert.

ORD3 noemt de termijn (zestig dagen) waarbinnen de minister van Justitie van het 'verzoekende' land op een ORD3-verzoek van een gedetineerde moet beslissen. Voor de minister van Justitie van het 'aangezochte' land is geen termijn bepaald. Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat het soms lang duurt voordat het aangezochte land een besluit neemt. Het lijkt de Raad daarom goed om in deze ORD ook voor het aangezochte land een

⁵ TBS: terbeschikkingstelling.

⁶ PIJ: plaatsing in een inrichting voor jeugdigen.

beslistermijn op te nemen.

ORD4

In ORD4 is bepaald dat de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba er bij de toepassing van die regeling naar streven het vervoer van een gedetineerde op één dag te laten plaatsvinden. De rol die hun is toegedicht, is niet duidelijk, en feitelijk spelen de openbare lichamen geen enkele rol bij de uitvoering van deze ORD. De Raad is van oordeel dat hier duidelijkheid over moet komen en dat deze bepaling eventueel moet worden geschrappt.

In de praktijk regelen de KPCN-teams op Sint Eustatius en Saba de overbrenging van een gedetineerde naar de JICN op Bonaire en een casemanager van de JICN organiseert de terugkeer naar die eilanden. Het lukt vrijwel altijd het vervoer op één dag te laten plaatsvinden.

4 Beantwoording centrale vraag

De Raad is van oordeel dat de ORD's 1, 2 en 3 goeddeels beantwoorden aan het doel waarvoor zij zijn getroffen. Dit laat onverlet dat er, met name in de uitvoering, verbeteringen mogelijk zijn. Op de punten van informatievoorziening en van rechtsbescherming moet er meer aandacht zijn voor de belangen van de gedetineerden.

ORD4 wordt op verschillende belangrijke punten, zoals het informeren van betrokken ministers en kostenvergoeding, niet op de juiste wijze uitgevoerd. Daarom is de Raad van oordeel dat van deze ORD niet kan worden gezegd dat zij beantwoordt aan het doel waarvoor zij is getroffen.

Aanbevelingen

Op basis van de uitkomsten van dit evaluatie-onderzoek doet de Raad een aantal algemene en een aantal specifieke aanbevelingen. Voor de achtergrond en onderbouwing van de algemene aanbevelingen verwijst de Raad naar hoofdstuk 2 van dit rapport. De achtergrond en onderbouwing van de specifieke aanbevelingen staan in de hoofdstukken 3 tot en met 6. Opmvolging van deze aanbevelingen zal volgens de Raad bijdragen aan enerzijds nog betere regelingen en anderzijds aan betere uitvoering van die regelingen. De Raad gaat er daarbij vanuit dat de aanbevelingen op de korst mogelijke termijn zullen worden opgevolgd.

Algemene aanbevelingen

1. Zorg voor implementatie van de (desbetreffende bepalingen van de) ORD's in nationale regelingen van de landen.
2. Tref een specifieke voorziening ter verbetering van de rechtsbescherming van gedetineerden in het kader van ORD-beslissingen.
3. Gebruik geen ORD voor tijdelijke overplaatsingen tussen het Caribische en het Europese deel van Nederland.
4. Zorg voor betere en meer gedetailleerde geautomatiseerde registratie van ORD-zaken.
5. Vereenvoudig de procedures, met name waar het om ORD2-verlengingen gaat.
6. Zorg ervoor dat alle betrokkenen regelmatig (blijven) deelnemen aan de overleggen en dat eenduidig en in overeenstemming met de voorgeschreven procedures wordt gehandeld.
7. Zorg voor actieve informatieverstrekking aan gedetineerden over het bestaan van de ORD's.
8. Zorg voor waarborging van de grondrechten van gedetineerden bij tijdelijke overplaatsingen, zoals het recht op familie en gezinsleven (bezoek)

9. Beschrijf per land de transportprocedure en besteed daarbij aandacht aan het gebruik van handboeien en aan afspraken met de betrokken luchtvaartmaatschappijen.
10. Zorg voor een meer realistische oplossing voor de kostenvergoeding genoemd in de ORD's 1, 2 en 3.

Specifieke aanbevelingen

ORD1

11. Stel het CCvR er tijdig van op de hoogte dat een gedetineerde die mogelijk in aanmerking komt voor v.i. in het buitenland verblijft, zodat het besluit tot al dan niet toekennen van v.i. tijdig kan worden genomen en de terugreis van de gedetineerde tijdig kan worden geregeld.
12. Maak overeenkomstig de bepaling in de ORD:
 - altijd concrete en schriftelijke afspraken over de tussentijdse berichtgeving over het gedrag en de toestand van de gedetineerde;
 - kom de gemaakte afspraken na (plan, do, check, act).
13. Maak afspraken over de minimale vereisten waaraan de vastlegging van informatie binnen de verschillende justitiële inrichtingen moet voldoen.
14. Leg vast dat de justitiële inrichting van het verzoekende land altijd de strafberekening maakt.
15. Kom de afspraak over het periodieke overleg na.

ORD2

16. Verleng voor ORD2 zowel de initiële als de verlengingstermijn van zes naar twaalf maanden.
17. Maak in het kader van verzoeken gerelateerd aan de veiligheid nadere afspraken voor de gevallen die een voorzienbaar langer of meer permanent karakter hebben.
18. Pas bij een verzoek op medische gronden de term medische complicaties overeenkomstig de toelichting daarop toe.
19. Kom zo spoedig mogelijk tot een voor de landen werkbare oplossing voor TBS- en PIJ-maatregelen.
20. Wijs verzoeken alleen af op basis van de limitatief voorgeschreven afwijzingsgronden.
21. Zorg dat beslissingen altijd worden gemotiveerd.
22. Maak in het kader van medische verzoeken nadere afspraken over de beoordeling van deze verzoeken.
23. Geef meer duidelijkheid richting de gedetineerden over de mogelijkheden bij verlof.
24. Neem binnen de gestelde termijn een beslissing.
25. Zorg dat de gedetineerde terugkeert zodra de noodzaak van overbrenging is komen te vervallen.

ORD3

26. Maak in het tweede lid van artikel 2 van ORD3 duidelijk dat een aanvraag moet worden ingediend bij de minister van Justitie van het land van veroordeling.
27. Werk de afwijzingsgronden 'algemeen belang' en 'resocialisatiebelang' nader uit.
28. Heroverweeg het criterium van 'drie jaar hoofdverblijf in Nederland' alsmede de manier waarop dit criterium wordt toegepast.

29. Zorg ervoor dat het informatieblad over ORD3 eenvoudig is te raadplegen voor gedetineerden.
30. Zorg ervoor dat de justitiële inrichtingen gedetineerden die mogelijk voor toepassing van ORD3 in aanmerking komen proactief informeren over de mogelijkheid daartoe een verzoek in te dienen.
31. Zorg dat de schadevergoedingsmaatregel wordt uitgevoerd, met inachtneming van artikel 40 van het Statuut.
32. Leg vast in welke gevallen bij ORD3-verzoeken bij de betreffende justitiële inrichting en bij de reclassering informatie wordt ingewonnen met het oog op de beoordeling van het resocialisatiebelang en de resocialisatiekansen van betrokkene.
33. Tref een voorziening voor adequate hulp aan gedetineerden die mogelijk in aanmerking komen voor overplaatsing op basis van ORD3.
34. Neem in ORD3 een termijn op waarbinnen het aangezochte land op een ORD3-verzoek moet beslissen.

ORD4

35. Heroverweeg de bepaling over de rol van de openbare lichamen en pas de regeling indien nodig aan.
36. Informeer het PPG te Curaçao altijd tijdig over een voorgenomen transport.
37. Stel een informatieblad op voor ORD4.
38. Leg de procedure vast voor de (vergoeding van de kosten van de) heen- en terugreis.
39. Zorg ervoor dat de betrokken ministers van Justitie via het PPG te Curaçao altijd in kennis worden gesteld van een voorgenomen transport dat via Sint Maarten en Curaçao wordt uitgevoerd.

Summary and recommendations

Summary

1 Introduction

At the request of the JVO⁷, the bi-annual convention of the Ministers of Justice (and Security) of the Netherlands, Curacao, Aruba and Sint Maarten, the Law Enforcement Council (hereinafter referred to as: the Council) evaluated the four mutual detention arrangements⁸ (the ORDs). The four countries of the Kingdom of the Netherlands agreed on these ORDs in 2014. ORD1, which applies exclusively to the Caribbean part of the Kingdom, and ORD2, which applies to the entire Kingdom, offer the countries the possibility to request each other to temporarily take in a detainee for reasons of, for example, lack of capacity, safety, or health. ORD3 offers the possibility to transfer the execution of a prison sentence to another country of the Kingdom in connection with the resocialization interest of the detainee concerned. ORD4 specifically relates to the transport of detainees between Bonaire, St. Eustatius and Saba.

The Council has formulated the following central question for this evaluation research:

To what extent do the ORDs meet the purpose for which they were established?

In order to answer this question, the Council collected information from the organizations in the four countries involved with the ORDs by means of written questionnaires and in-depth interviews in the second half of 2021.

2 Main themes

Organizations involved

The public prosecutor's offices of the Attorney General (PPG) in Curacao and Aruba play a central role in the execution of the ORDs. Further involved in the application of the ORDs are the Ministries of Justice (and Security) of the four countries, the public prosecutors' offices in first instance (in particular the *executive prosecutors*), the correctional institutions on Curacao, on Aruba, on St. Maarten and on Bonaire, the police forces of Curacao, Aruba, Sint Maarten and the Caribbean Netherlands, as well as the Royal Netherlands Marechaussee (KMar).

Mid-term evaluation

Commissioned by the JVO, a committee consisting of representatives of the organizations involved, carried out an interim evaluation of the ORDs in 2017. In its report of December 2017, this committee identified various bottlenecks. In connection with these bottlenecks, it made a number of recommendations. The Council has taken these recommendations and their follow-up into account in its evaluation.

Nature of the ORDs

In article 36 of the Charter for the Kingdom of the Netherlands (hereinafter referred to as the 'Kingdom Charter' or 'Charter') it is regulated that the countries of the Kingdom are to provide each other with assistance and support. Based on article 38(1) of the Charter,

⁷ JVO: Judicial Quadripartite Consultation

⁸ Staatscourant 2014, 3557 (ORD1); Staatscourant 2014, 17851 (ORD2), Staatscourant 2014, 17853 (ORD3) and Staatscourant. 2014, 3558 (ORD4).

countries can establish mutual arrangements. The four ORDs are such arrangements. They provide clarity on the situations in which countries can request and expect assistance in the area of detention. Representatives of all the organizations involved from the four countries were generally positive about the ORDs.

The ORDs are 'form-free arrangements'. Form-free arrangements or regulations cannot contain provisions that deviate from generally binding regulations (AVV) nor provisions that can directly bind citizens. When citizens' rights and obligations are at stake, it will be necessary to opt for a national law or for a general measure of government. Case law shows that on the basis of article 40 of the Kingdom Charter and with due observance of the legal provisions of the country where the execution of the criminal judgment takes place, detainees can be (temporarily) transferred within the Kingdom, provided that the requirements of proportionality and subsidiarity are met. Based on a decision of the Common Court of Justice in 2017, the Council considers that it can be concluded that the ORDs in their own nature cannot legitimize a transfer, since the basis for this is article 40 of the Kingdom Charter. According to the Council, the need to implement the mutual arrangements in national legislation, as recommended by the interim evaluation committee, arises from the legal nature of the ORDs. Where there is a conflict with the law and/or direct binding of citizens is envisaged, mutual arrangements should be provided with a legal basis by law. To the extent that the countries with the ORDs have intended to establish rights and obligations for citizens, a legal provision must therefore be made. This is the case, for example, with ORD3 because the countries have agreed that detainees must request a transfer themselves with a view to their resocialization. According to the Council, the countries have therefore intended a right for the detainees, which has not (yet) been legally established. According to the Council, a solution must also be realized for the safeguarding of fundamental rights, such as the right to family life (visit family), as well as for reimbursing the costs of returning a detainee from St. Eustatius or Saba after the end of detention on Bonaire. The Council encourages the countries to achieve a solution for all ORDs by implementing the (relevant provisions of the) ORDs in national regulations of the countries.

Legal status of the detainee

Transferring a detainee to another country, whether for reasons of lack of capacity, safety, medical treatment or resocialization, will in most cases have a significant impact on the daily life of the person concerned. In view of the far-reaching consequences of the transfer, the Council considers that the detainee concerned should have a legal remedy available if he does not agree with a decision in the context of an ORD. The Council is of the opinion that – apart from the criminal interlocutory proceedings (*strafvorderlijk kort geding*) as a 'residual provision' – it is up to the countries to make a specific provision to improve or guarantee the legal protection of detainees in the context of ORD decisions. If the countries decide to make mutual arrangements with which they intend to grant a right to the detainee, then a good legal position of the detainee concerned should be part of that mutual arrangement. This also applies to the situation in which (temporarily) fundamental rights of a detainee are restricted as a result of the transfer.

Use of ORDs

The overview below shows the number of ORD transfers in the period 2014-2021.

Number of ORD transfers in the period 2014-2021
--

ORD1 ⁹	21	+ 1 extension
ORD2 ¹⁰	102	+ ca. 140 extensions
ORD3	29	
ORD4	'a few per year'	

In that period, about fifty applications for the application of an ORD were also rejected. The majority of these (38 cases) concerned ORD3. The Council noted that the figures for the various organizations were not entirely consistent and that no data had been recorded on some aspects. According to the Council, the registration can be improved. According to the Council, better and more detailed registration can provide important management and control information. Following previous Council recommendations on improving registration and information, the Council encourages countries to invest in automated registration of ORD cases.

Administrative procedure

Those involved experience the procedures for handling ORD cases as too bureaucratic, in particular the extension procedure of ORD2. The Council proposes simplifying the procedures.

Pursuant to ORD4, the Ministers of Justice of St. Maarten and Curacao must be informed in advance about an intended transport of a detainee from St. Eustatius or Saba to the Caribbean Netherlands Correctional Institution (JICN) on Bonaire. In practice, a notification is often omitted. Since the transports usually pass through the two countries mentioned and the ministers of those countries are responsible for what happens on their territory, the Council considers it important that the prescribed notification is duly made.

ORD2 and ORD3 are also used for transfers between the Caribbean part and the European part of the Netherlands. The formal ORD procedure via the PPG in Curacao and the Department of Correctional Institutions (DJI) of the Dutch Ministry of Justice and Security is prescribed for this purpose. Because the Caribbean and European parts of the Netherlands are part of one country, the Council finds it peculiar that the aforementioned ORDs are used for transfers back and forth between these parts of the Netherlands. After all, the ORDs are agreements between different countries on the basis of article 38 of the Kingdom Charter.

Cooperation

For the handling of ORD requests, there are numerous forms of cooperation between the various organizations involved in the countries and also between the countries.

DJI and the PPG in Curacao usually have consultations once a month. Consultations with the PPG Aruba take place less frequently than agreed. The Council considers it important that all parties involved regularly (continue to) participate in the consultations.

The Council is generally positive about the various cooperation efforts. The differences in the way in which ORD requests are handled by the prosecutors' office (*parketten in eerste aanleg*) are a point of attention. In the Council's view, greater clarity should be sought and acted in accordance with the prescribed procedures.

Information (provision)

In 2016, the JVO initiated the establishment of a Detainees Criminal Investigation Information Point (GRIP) per country. The GRIP is intended as a point where information about detainees is collected and exchanged. The GRIPs are vested in the police forces. In practice, the GRIPs do not appear to function structurally. It is the information desks of the

⁹ ORD1 has the possibility of a onetime extension of up to six months.

¹⁰ ORD2 has no limitation on the number of extensions. Extension is possible with a maximum of six months each time.

police forces and the correctional institutions that play an important role in the ORDs. However, the fact that the GRIPs do not function in the intended way does not result in any significant bottlenecks in practice. The countries manage to exchange relevant information on detainees. But there are several points in the field of information provision that can be achieved.

The probation/rehabilitation organizations are not involved in ORD3 cases, even though the explanation of that ORD explicitly mentions that possibility. According to the Council, the involvement of these organizations can have an added value in the assessment of ORD3 requests because of their expertise in the field of resocialization.

For detainees, information sheets are available on ORDs 1, 2 and 3. In practice, detainees are not proactively informed, they have to request information themselves. The Council expects an active provision of information and therefore also an information sheet on ORD4.

Transport of detainees

The countries use fixed working methods when carrying out transports by air. Among other things, agreements are made with the immigration services and the security staff of the airports. Concrete agreements are also made with the airlines. There are differences in the use of special handcuffs during the flight. And only for the special weapons and tactics team of Curacao (arrestatieteam), which accompanies the transports of Curacao detainees, a transport procedure has been put in place. Although the Council is of the opinion that the countries have made sufficient provisions to guarantee the safety of the detainees and of third parties, it considers it advisable that the other countries, just as for Curacao has been done, would also ensure that the procedures – including the use of handcuffs and agreements with those involved such as the airlines – were recorded. In addition, the use of handcuffs should not be the automated standard.

The Council also draws attention to the position of detainees who are transferred from St. Eustatius or Saba to the JICN on Bonaire. This transfer means that their right to receive (family) visits is difficult to achieve. In general, the Council considers that it is important to safeguard the fundamental rights of detainees in the event of temporary transfers and that a better solution should be found.

Reimbursement of costs

ORDs 1, 2 and 3 stipulate that the requesting country is accountable for the transport costs. The temporary detention in another country on the basis of ORD1 and ORD 2 is also for the account of the requesting country. In practice, DJI often takes into account the problematic financial situation of the countries of Curacao, Aruba and Sint Maarten and does not send charge for detainees who have been placed in the European part of the Netherlands on the basis of ORD2. The Council believes that the provisions on the reimbursement of costs in the ORDs should be enforceable and is concerned about the potential debt that the Caribbean countries are accumulating. In his view, a more realistic solution should therefore be sought, taking into account the specific financial situation of the countries.

ORD4 contains the provision that the Netherlands must reimburse the costs arising from the application of this scheme. However, it is not clear which organization is responsible for this. In practice, the OM BES reimburses these costs. It happens that detainees are discharged from the JICN without being in possession of a ticket to travel back to St. Eustatius or Saba. In the opinion of the Council, the authorities that transfer a detainee from St. Eustatius or Saba to Bonaire are obliged to facilitate the return journey upon termination of the detention.

3 The four ORDs separately

Further to the abovementioned, the Council notes the following, specifically on the individual ORDs.

ORD1

In ORD1 cases, timely execution of conditional release (v.i.) can be a problem if the detainee concerned does not return in time. Decision-making by the Central Probation Board (CCvR) in Curacao about whether or not to grant conditional release usually takes place only one week before the effective date of the possible release. In view of the time needed to retrieve someone who is still detained in another country, the Council believes that the decision on v.i. should be taken earlier. This requires that the CCvR is informed in time about the stay in a judicial institution abroad of a detainee who may be eligible for conditional release. The exchange of information about detainees who have been temporarily transferred on the basis of ORD1 is another point of attention. There is little exchange of information between the requested and the requesting country on the situation and behavior of the transferred detainee. Because the CCvR also takes into account the behavior of the detainee when deciding on the granting of conditional release, it is important that the CCvR also has information about the behavior of the person concerned during his detention in a judicial institution abroad.

ORD2

Approximately three-quarters of the ORD2 requests granted are temporary transfers for security reasons. The circumstances on the basis of which temporary transfer is necessary in the context of security are often partly related to the quality of a number of judicial institutions in the Caribbean part of the Kingdom. The recommendations made by the Council in previous reports to improve this quality are still fully valid.

The initial period of placement in a judicial institution in another country is a maximum of six months. In practice, extensions are requested and obtained in almost all cases. The Council considers that extending the initial and extension periods from six to twelve months and simplifying the renewal procedure will reduce the administrative burden for ORD2.

In some cases, the transfer will be more permanent. The Council thinks it would be a good idea for the countries to make further agreements on such cases. Article 40 of the Kingdom Charter provides a basis for this.

Unlike the other organizations involved, DJI understands 'presence of medical complications' to mean only somatic complications. However, the explanatory memorandum to ORD2 explicitly mentions psychiatric complications in this context. Therefore, the Council does not consider DJI's interpretation of this point to be correct.

ORD2 cannot be applied for imposed measures such as TBS¹¹ or PIJ¹². Nevertheless, the lack of a facility in the region for the implementation of TBS or PIJ measures is a bottleneck. The Council believes that the countries should reach a workable solution as soon as possible. The subject is already on the agenda of the JVO.

ORD2 lists the grounds for rejecting an application for temporary transfer. The investigation has shown that DJI – in cases where the Netherlands is the requested country – sometimes uses other grounds for rejection. Because the list contains limited grounds for rejection, that should not be allowed.

Due to the nature of ORD2, the Council considers it important that decisions are taken in a timely manner. The Council has understood that it sometimes takes a long time for an opinion or decision to be issued. It encourages the services concerned to act expeditiously. The Council also stresses the importance of returning the detainee concerned to the sentencing country as soon as the need for transfer has been removed. In addition, the execution of an outstanding judgment in the European part of the Netherlands sometimes appears to be inevitable, with the result that the detainee does not return.

¹¹ TBS: terbeschikkingstelling.

¹² PIJ: placement in an institution for young people.

ORD3

ORD3 offers a detainee the possibility, with respect to his resocialization, to request transfer to a judicial institution in another country of the Kingdom. As the Council has already pointed out above, it considers it desirable to address the legal position of the detainees concerned. The Council also considers it important that detainees who may be eligible for transfer on the basis of ORD3 have access to receive adequate assistance in making the respective request.

The Council considers the grounds for rejection of 'public interest' and 'resocialization interest' as mentioned in ORD3, to be so broad that, without their elaboration in a policy document, the outcome of the assessment of an ORD3 request is uncertain. In the Council's view, the aspects that play a role in the assessment of the grounds for rejection in question should be further elaborated on or be specified.

Specifically for transfer to the Netherlands, the criterion applies that the person concerned must have had his main residence there for at least three years. According to the Council, strict application of this criterion is difficult to reconcile with the principle laid down in laws and also in international treaties that detention must be aimed at preparing for the return of the person concerned to society. In addition, the Council finds it difficult to explain that this criterion of at least three years' main residence only applies to transfer to the Netherlands. Particular attention should be paid to the execution of a compensation measure following the transfer of the detainee concerned to another country. It cannot be the intention that victims miss out on compensation due to the (permanent) transfer of the convicted person concerned to another country. It is therefore important that the country to which the person concerned has been transferred enforces that measure.

ORD3 mentions the period (sixty days) within which the Minister of Justice of the 'requesting' country must decide on an ORD3 request from a detainee. No time limit has been set for the Minister of Justice of the 'requested' country. The investigation has shown that it sometimes takes a long time for the requested country to take a decision. The Council therefore finds it advisable to include a decision-making timeframe in this ORD for the requested country as well.

ORD4

ORD4 stipulates that the public entities Bonaire, St. Eustatius and Saba, in the application of this regulation, strive to ensure that the transport of a detainee takes place on one day. The role attributed to them is not clear, and in fact the public entities do not play any role in the implementation of this ORD. The Council considers that this should be clarified and that this provision should possibly be deleted.

In practice, the KPCN teams on St. Eustatius and Saba arrange the transfer of a detainee to the JICN on Bonaire and a case manager from the JICN organizes the return to those islands. Close to always, transport succeeds within one day.

4 Answering the central question

The Council considers that ORDs 1, 2 and 3 largely fulfil the purpose for which they were made. This does not alter the fact that improvements are possible, in particular in implementation. In the areas of information provision and legal protection, more attention should be paid to the interests of the detainees.

ORD4 is not properly implemented on several important points, such as informing the ministers involved and reimbursement of costs. For this reason, the Council is of the opinion that this ORD fulfils the purpose for which it was made.

Recommendations

On the basis of the results of this evaluation research, the Council makes a number of general and specific recommendations. For the background and substantiation of the general recommendations, the Council refers to Chapter 2 of this report. The background and substantiation of the specific recommendations can be found in chapters 3 to 6.

According to the Council, follow-up on these recommendations will contribute to even better regulations on the one hand and to better implementation of the arrangements on the other. The Council assumes that the recommendations will be followed up in the shortest possible timeframe.

General recommendations

1. Ensure implementation of the (relevant provisions of the) ORDs in national regulations of the countries.
2. Find a specific provision to improve the legal protection of detainees in the context of ORD decisions.
3. Do not use an ORD for temporary transfers between the Caribbean and the European part of the Netherlands.
4. Provide better and more detailed automated registration of ORD cases.
5. Simplify procedures, in particular with regard to ORD2 extensions.
6. Ensure that all parties involved regularly (continue to) participate in the consultations and act in accordance with the prescribed procedures unambiguously.
7. Ensure active provision of information to detainees about the existence of the ORDs.
8. Ensure that the fundamental rights of detainees are safeguarded in the event of temporary transfers, such as the right to family life (visits).
9. Describe the transport procedure for each country, paying attention to the use of handcuffs and to agreements with the airlines concerned.
10. Provide a more realistic solution to the reimbursement of costs mentioned in ORDs 1, 2 and 3.

Specific recommendations

ORD1

11. Inform the CCvR in due time that a detainee who may be eligible for conditional release (v.i.) is staying abroad, so that the decision whether or not to grant v.i. can be taken in time and the return journey of the detainee can be arranged in time.
12. In accordance with the provision in the ORD:
 - always make concrete and written agreements about the interim reporting on the behavior and condition of the detainee;
 - adhere to the agreements made (plan, do, check, act).
13. Agree on the minimum requirements that must be met by the recording of information within the various judicial institutions.
14. Establish that the judicial institution of the requesting country always makes the calculation of the sentence.
15. Adhere to the agreement on periodic consultations.

ORD2

16. For ORD2, extend both the initial and extension period from six to twelve months.
17. In the context of requests related to security, make further arrangements for cases that have a foreseeably longer or more permanent character.

18. In the case of a request on medical grounds, apply the term medical complications in accordance with its explanatory notes.
19. Find a workable solution for TBS and PIJ measures for countries as soon as possible.
20. Reject applications only on the basis of the limited grounds for refusal.
21. Make sure that decisions are duly motivated.
22. In the context of medical requests, make further arrangements regarding the assessment of these requests.
23. Provide more clarity to the detainees about the possibilities for leave.
24. Take a decision within the prescribed period.
25. Ensure that the detainee returns as soon as the need for transfer has ceased to exist.

ORD3

26. In the second paragraph of article 2 of ORD3, make it clear that an application must be submitted to the Minister of Justice of the convicting country.
27. Elaborate on the grounds for rejection of 'public interest' and 'resocialization interest'.
28. Reconsider the criterion of 'three years' principal residence in the Netherlands' and the way in which that criterion is applied.
29. Make sure that the information sheet on ORD3 is easy to consult for detainees.
30. Ensure that the correctional institutions proactively inform detainees who may be eligible for the application of ORD3 of the possibility of applying for it.
31. Ensure that the compensation measure is implemented, in compliance with article 40 of the Kingdom Charter.
32. Record the cases in which ORD3 applications are made to the relevant judicial institution and from the probation service, with a view to assessing the resocialization interest and the chances of resocialization of the person concerned.
33. Find a facility for adequate assistance to detainees who may be eligible for transfer on the basis of ORD3.
34. Include in ORD3 a timeframe (deadline) within which the requested country must decide on an ORD3 request.

ORD4

35. Reconsider the provision on the role of public entities and adapt the arrangements if necessary.
36. Always inform the PPG in Curacao in due course of time about an intended transport.
37. Prepare an information sheet for ORD4.
38. Establish the procedure for the (reimbursement of the costs of the) inbound and return journey.
39. Ensure that the ministers of Justice concerned are always informed via the PPG in Curacao of an intended transport that is carried out via Sint Maarten and Curacao.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

De landen Nederland, Aruba, Curaçao en Sint Maarten hebben in 2014 vier onderlinge regelingen getroffen op het terrein van detentie. Deze vier onderlinge regelingen (de ORD's) bevatten uitgangspunten en procedurebeschrijvingen voor de onderlinge beschikbaarstelling van detentiecapaciteit, voor de overdracht van tenuitvoerlegging van onherroepelijke strafvonnis en voor het transport van gedetineerden tussen Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

In januari 2020 hebben de ministers van Justitie (en Veiligheid)¹³ van de vier landen in hun halfjaarlijks overleg (het Justitieel Vierpartijenoverleg; (JVO)) besloten om de Raad voor de rechtshandhaving (de Raad)¹⁴ te verzoeken een integrale evaluatie van de vier ORD's uit te voeren. De Raad heeft dit verzoek gehonoreerd.

In verband met de COVID19-pandemie en de daarmee samenhangende maatregelen heeft de Raad de evaluatie pas in de tweede helft van 2021 uitgevoerd. Uitvoering vond plaats op basis van de inspectiebevoegdheid van de Raad in het kader van zijn reguliere onderzoekswerkzaamheden, zoals blijkt uit de Rijkswet Raad voor de rechtshandhaving (hierna: de Rijkswet).

1.2 Doelstelling

De Raad heeft met deze evaluatie willen nagaan in welke mate en op welke wijze terbeschikkingstelling van detentiecapaciteit, overdracht van tenuitvoerlegging van strafrechtelijke vonnissen en vervoer van gedetineerden op grond van de vier ORD's geschiedt, in hoeverre de betrokken landen bij de uitvoering van de ORD's handelen in overeenstemming met de relevante wettelijke bepalingen, alsmede wat de ervaringen van de betrokken partijen bij de toepassing van de ORD's zijn. Ook heeft de Raad met deze evaluatie mogelijke verbeterpunten willen benoemen.

1.3 Vraagstelling

De Raad heeft voor deze evaluatie de volgende centrale vraag geformuleerd:
In hoeverre beantwoorden de vier onderlinge detentieregelingen aan het doel waarvoor zij zijn getroffen?

Om tot beantwoording van deze centrale vraag te komen, heeft de Raad de volgende deelvragen geformuleerd:

¹³ Waar in dit rapport wordt gesproken van 'minister(s) van Justitie' wordt tevens de minister van Justitie en Veiligheid (van Nederland) bedoeld. In het rapport wordt ook een aantal keren de minister voor Rechtsbescherming aangehaald. Deze minister is in Nederland onder meer belast met het gevangeniswezen en de strafrechttoepassing.

¹⁴ De Raad is belast met de algemene inspectie van de organisaties van de justitiële keten in Caribisch Nederland (Bonaire, Sint Eustatius en Saba), in Curaçao en in Sint Maarten. De Raad kijkt daarbij naar de effectiviteit, de kwaliteit van de taakuitoefening en het beheer. Daarnaast is de Raad belast met de algemene inspectie van de kwaliteit en effectiviteit van de justitiële samenwerking tussen de eilanden van Caribisch Nederland, Curaçao en Sint Maarten. Het toezichtgebied van de Raad strekt zich niet uit tot Aruba en Europees Nederland. Met hun verzoek aan de Raad om de vier ORD's te evalueren, hebben de minister van Justitie en Veiligheid van Nederland en de minister van Justitie van Aruba zich akkoord verklaard met een tijdelijke uitbreiding van het toezichtgebied van de Raad tot Europees Nederland en Aruba, voor zover nodig en voor de duur van deze evaluatie.

1.
 - a. Op welke wijze en in welke mate wordt gebruik gemaakt van de onderlinge regeling die is gericht op de beschikbaarstelling van detentiecapaciteit (ORD1)?
 - b. In hoeverre doen zich bij de toepassing van ORD1 knelpunten voor?
 - c. In hoeverre beantwoordt ORD1 aan de behoeften en de verwachtingen?
2.
 - a. Op welke wijze en in welke mate wordt gebruik gemaakt van de onderlinge regeling die is gericht op de beschikbaarstelling van detentiecapaciteit op medische gronden of in verband met dringende redenen van veiligheid (ORD2)?
 - b. In hoeverre doen zich bij de toepassing van ORD2 knelpunten voor?
 - c. In hoeverre beantwoordt ORD2 aan de behoeften en de verwachtingen?
3.
 - a. Op welke wijze en in welke mate wordt gebruik gemaakt van de onderlinge regeling die is gericht op de overdracht van tenuitvoerlegging van onherroepelijke strafvonnissen met het oog op resocialisatie (ORD3)?
 - b. In hoeverre doen zich bij de toepassing van ORD3 knelpunten voor?
 - c. In hoeverre beantwoordt ORD3 aan de behoeften en de verwachtingen?
4.
 - a. Op welke wijze en in welke mate wordt gebruik gemaakt van de onderlinge regeling ten behoeve van het transport van gedetineerden tussen Bonaire, Sint Eustatius en Saba via Curaçao en/of Sint Maarten (ORD4)?
 - b. In hoeverre doen zich bij de toepassing van ORD4 knelpunten voor?
 - c. In hoeverre beantwoordt ORD4 aan de behoeften en de verwachtingen?

1.4 Afbakening en reikwijdte

Onderzoekperiode

De ORD's 1 en 4 gelden sinds februari 2014, de ORD's 2 en 3 sinds juli 2014. Dit onderzoek bestrijkt de periode februari 2014 tot medio 2021.

Aruba en Europese deel van Nederland

De Raad is op basis van de Rijkswet bevoegd tot onderzoek in Curaçao, Sint Maarten en het Caribisch deel van Nederland. Op verzoek van het JVO verricht de Raad dit evaluatieonderzoek ook voor Aruba en voor het Europese deel van Nederland. Daar waar nodig maakt de Raad onderscheid tussen het Caribische en het Europese deel van Nederland.

Scope onderzoek

In dit onderzoek gaat het om de *werking* en de *uitvoering* van de vier ORD's.

Betrokken organisaties

De Raad heeft onderzocht wat de rollen en verantwoordelijkheden zijn van de organisaties die zijn betrokken bij de uitvoering van de ORD's en op welke wijze zij invulling geven aan die rollen en verantwoordelijkheden. De Raad heeft geen gedetineerden bevroegd over hun ervaringen met de ORD's.

Gedetineerden

Waar de Raad in dit rapport spreekt van 'gedetineerden' sluit hij aan bij de definitie in de ORD's. Onder 'gedetineerden' worden verstaan: personen aan wie rechte hun vrijheid is ontnomen op grond van een bevel tot in verzekeringstelling, een bevel tot voorlopige hechtenis of een veroordeling tot een vrijheidsstraf.

1.5 Toetsingskader

Voor dit onderzoek heeft de Raad een toetsingskader opgesteld. Voor dit toetsingskader heeft de Raad gebruik gemaakt van de volgende documenten:

- verdragen en andere wet- en regelgeving;
- de vier ORD's;
- het toetsingskader dat de Raad hanteert voor zijn periodieke inspecties van de detentie-inrichtingen in het Caribisch deel van het Koninkrijk;
- andere relevante documenten zoals beleidsstukken en rapportages, waaronder het verslag van de tussentijdse evaluatiecommissie.¹⁵

De door de Raad gebruikte normen uit dit toetsingskader zijn opgenomen in de hoofdstukken 3 tot en met 6.

1.6 Aanpak onderzoek

In het kader van de evaluatie heeft de Raad in juni 2021 schriftelijke vragenlijsten uitgezet bij de ministeries van Justitie van de vier landen, bij het parket van de Procureur-Generaal (PPG) van Curaçao, Sint Maarten en de BES-eilanden (hierna: het PPG te Curaçao), bij het PPG te Aruba, bij de parketten in eerste aanleg van Aruba, van Curaçao, van Sint Maarten en van de BES-eilanden, alsmede bij de justitiële inrichtingen van Curaçao, Sint Maarten, Aruba en die voor Caribisch Nederland.

Vervolgens hebben inspecteurs van de Raad interviews afgenomen van vertegenwoordigers van de betrokken organisaties in de vier landen (zie bijlage 2). De interviews vonden in september en oktober 2021 plaats. Door omstandigheden heeft de Raad het voorgenomen dossieronderzoek bij het PPG te Curaçao en bij het PPG te Aruba niet kunnen uitvoeren. Wel is aanvullend schriftelijk informatie ingewonnen bij de twee bedoelde parketten. In reactie daarop ontving de Raad onder meer een aantal voorbeelden van ministeriële beschikkingen naar aanleiding van ORD-verzoeken.

Op basis van alle verzamelde informatie heeft de Raad een concept-rapport opgesteld dat hij in maart 2022, in overeenstemming met artikel 30, tweede lid, van de Rijkswet, voor wederhoor heeft voorgelegd aan de betrokken ministers en de betrokken organisaties. Na verwerking van de reacties heeft de Raad het rapport vastgesteld.

1.7 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 bevat achtergrondinformatie over de vier ORD's en de evaluatie op hoofdlijnen aan de hand van een aantal algemene thema's met betrekking tot de ORD's. De hoofdstukken 3 tot en met 6 bevatten voor elke ORD afzonderlijk de gedetailleerde onderzoeksbevindingen en de beoordeling daarvan door de Raad. Deze bevindingen vormen de basis voor deze evaluatie. Hoofdstuk 7 bevat een slotbeschouwing waarin de Raad ook de centrale vraag van dit evaluatieonderzoek beantwoordt. Ten slotte bevat het rapport twee bijlagen. Bijlage 1 bevat een overzicht van de vier afzonderlijke ORD's. De ORD's en de bijbehorende toelichtingen zijn via de bijbehorende *links* te raadplegen. Bijlage 2 bevat een overzicht van de organisaties waarvan vertegenwoordigers voor dit evaluatieonderzoek zijn geïnterviewd.

¹⁵ Op verzoek van het JVO zijn de ORD's al tussentijds geëvalueerd door een commissie bestaande uit vertegenwoordigers van de detentiecentra in het Caribisch deel van het Koninkrijk, vertegenwoordigers van DJI en van het PPG te Curaçao, alsmede de executie-OvJ van het openbaar ministerie (OM) Aruba. Overal waar de Raad in dit rapport spreekt over de commissie wordt deze tussentijdse evaluatiecommissie bedoeld.

2 Hoofdthema's

Inleiding

In het kader van deze evaluatie heeft de Raad onderzocht op welke wijze de vier ORD's worden toegepast. De Raad heeft ervoor gekozen om in dit hoofdstuk 2 naast achtergrondinformatie ook een aantal onderwerpen te beschrijven dat voor elke, of in ieder geval meer dan één ORD relevant is. Dit hoofdstuk bevat daarmee op hoofdlijnen het beeld van de Raad over onder andere de werking van de ORD's. Om redenen van de leesbaarheid heeft de Raad de gedetailleerde beschrijving van de resultaten van deze evaluatie voor elke ORD afzonderlijk opgenomen in de hoofdstukken 3 tot en met 6 van dit rapport.

2.1 Wettelijke grondslag onderlinge detentieregelingen

Artikel 36 van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden schrijft voor dat de landen elkaar hulp en bijstand verlenen.

Artikel 38, eerste lid, van het Statuut biedt Nederland, Aruba, Curaçao en Sint Maarten de mogelijkheid onderling regelingen te treffen.

Artikel 40 van het Statuut betreft de tenuitvoerlegging van vonnissen in het Koninkrijk en luidt als volgt:

'Vonnissen door de rechter in Nederland, Aruba, Curaçao of Sint Maarten gewezen, en bevelen, door hem uitgevaardigd, mitsgaders grossen van authentieke akten, aldaar verleden, kunnen in het gehele Koninkrijk ten uitvoer worden gelegd, met inachtneming van de wettelijke bepalingen van het land, waar de tenuitvoerlegging plaats vindt.'

In aanloop naar de ontmanteling van de Nederlandse Antillen is er in verband met de behoefte aan uniformiteit in de criteria voor overplaatsingen binnen het Koninkrijk gewerkt aan de Onderlinge regeling betreffende de samenwerking tussen Curaçao, Sint Maarten en Nederland in verband met de onderlinge beschikbaarstelling van detentiecapaciteit als uitwerking van artikel 40 van het Statuut.¹⁶

Voorts is in het JVO in 2013 uitgesproken dat Aruba zal deelnemen aan deze onderlinge regeling. In 2014 hebben de vier landen op basis van artikel 38, eerste lid, de volgende drie onderlinge regelingen getroffen:

- Onderlinge regeling, regelende de samenwerking tussen de vier landen op het gebied van de onderlinge beschikbaarstelling van detentiecapaciteit (ORD1).¹⁷
- Onderlinge regeling, regelende de samenwerking tussen de vier landen op het gebied van de onderlinge beschikbaarstelling van detentiecapaciteit op medische gronden of in verband met dringende redenen van veiligheid (ORD2).¹⁸
- Onderlinge regeling, regelende de samenwerking tussen de vier landen op het gebied van de overdacht van personen aan wie rechtens hun vrijheid is ontnomen op grond van een veroordeling tot een vrijheidsstraf (ORD3).¹⁹

¹⁶ Staatscourant 2010, nr. 3440.

¹⁷ Staatscourant 2014, 3557

¹⁸ Staatscourant 2014, 17851

¹⁹ Staatscourant 2014, 17853

Daarnaast is er op basis van artikel 38, eerste lid, een vierde onderlinge regeling getroffen waarbij Aruba geen partij is:

- Onderlinge regeling, regelende de samenwerking tussen Nederland, Curaçao, en Sint Maarten ten behoeve van het transport van gedetineerden tussen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (ORD4).²⁰

In paragraaf 2.4 beschrijft de Raad de strekking van deze vier ORD's en gaat de Raad in op het rechtskarakter dat zij hebben.

In de hoofdstukken 3 tot en met 6 geeft de Raad per ORD een korte nadere beschrijving daarvan. De *links* naar de vier onderlinge regelingen en de bijbehorende toelichtingen zijn opgenomen in bijlage 1.

2.2 Betrokken organisaties

Bij de toepassing van de ORD's zijn hoofdzakelijk de ministeries van Justitie van de vier landen, waaronder voor Nederland in het bijzonder de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), de parketten PG, de parketten in eerste aanleg (in het bijzonder de executie-officieren van justitie) van Aruba, van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba, de penitentiaire inrichtingen in Curaçao, in Aruba, in Sint Maarten en op Bonaire, de politiekorpsen van Curaçao, van Aruba, van Sint Maarten en van Caribisch Nederland, alsmede de Koninklijke Marechaussee (KMar) betrokken.

De parketten PG te Curaçao en te Aruba spelen een centrale rol bij de toepassing van de ORD's. Zij hebben in hun gezamenlijk opgesteld Handboek Procesbeschrijving Bijstand – 2018 (het Handboek) per ORD gedetailleerd beschreven welke procedures er moeten worden gevolgd. Dit rapport bevat informatie uit dat Handboek, voor zover nodig voor een goed begrip van de werkwijze bij de toepassing van de ORD's.

Voor wat betreft het Nederlandse ministerie van Justitie en Veiligheid is de DJI, en meer specifiek de Divisie Individuele Zaken (DIZ), het betrokken organisatieonderdeel. DJI vervult een specifieke rol bij de totstandkoming van eventuele overbrengingen in het kader van de ORD1, ORD 2 en ORD3. De Justitiële Inrichting Caribisch Nederland (JICN) op Bonaire valt sinds 10 oktober 2010 onder het beheer van DJI.

2.3 Tussentijdse evaluatie

De vier ministers van Justitie hebben tijdens het JVO van januari 2017 besloten om de ORD's, vooruitlopend op een 'officiële' evaluatie na vijf jaren, zoals is voorgeschreven in drie van de vier ORD's, tussentijds informeel te evalueren. De vier landen hebben daartoe een tussentijdse evaluatiecommissie ingesteld bestaande uit de directeuren van de detentiecentra in het Caribisch deel van het Koninkrijk, vertegenwoordigers van DJI en van het PPG te Curaçao, alsmede de executie-OvJ van het openbaar ministerie (OM) Aruba. De commissie voerde haar evaluatie uit in 2017 en stelde in december 2017 daarvan een verslag op. De commissie stelde vast dat er bij de uitvoering van de ORD's veel goed ging. Maar zij benoemde ook een aantal knelpunten. De commissie noemde in de samenvatting van haar verslag met name:

- ontbrekende of onvolledige procesafspraken;
- onbekendheid met de procesafspraken ('spelregels');

²⁰ Staatscourant. 2014, 3558

- niet-nakomen van de procesafspraken;
- onvoldoende informatievoorziening;
- onbekendheid met ORD4.

De commissie deed met betrekking tot deze knelpunten een zevental aanbevelingen zoals:

- aanvulling van het Handboek;
- het opstellen van informatiebladen voor gedetineerden over de ORD's 1, 2 en 3;
- introductie van vaste vergaderfrequenties voor betrokken organisaties;
- verdere ontwikkeling van de Gedetineerden Recherche Informatiepunten (GRIP's).

Voorts noemde de commissie in de samenvatting van haar verslag enkele concrete punten waarop de teksten van de ORD's 1, 2 en 3 zouden moeten worden aangepast en deed daar een aanbeveling voor.

Ten slotte deed de commissie de aanbeveling om haar aanbevelingen vóór 1 juni 2018 te laten implementeren.

Het verslag van de commissie bevat daarnaast een aantal voorstellen die niet als aanbeveling zijn geformuleerd. In enkele gevallen deed de commissie het voorstel om juist niets te veranderen, bijvoorbeeld ten aanzien van mogelijke uitbreiding van de afwijzingsgronden van ORD3.

De ministers van Justitie van Nederland, van Curaçao en van Aruba onderschreven de aanbevelingen. De minister van Justitie van Sint Maarten wenste deze eerst nader te bestuderen.²¹

In een memo van 2 juli 2018 aan het JVO stelde de commissie dat de meeste van haar aanbevelingen inmiddels waren gerealiseerd. Aan de opvolging van enkele, zoals het opstellen van informatiebladen voor gedetineerden, werd nog gewerkt. Wat betreft de voorgestelde aanpassing van de ORD's (zie verder de hoofdstukken 3 tot en met 5) staat in deze memo dat die aanpassing was belegd bij de directies/afdelingen Juridische zaken van de verschillende landen en dat er reeds bijeenkomsten van juristen van de verschillende landen hadden plaatsgevonden.

Ten behoeve van het JVO van juli 2019 gaf de commissie op 18 juni 2019 een update van de stand van zaken. Volgens de commissie waren ook de nog openstaande aanbevelingen inmiddels grotendeels gerealiseerd. Het PPG te Curaçao, had de aanbevolen informatierondes over de ORD's gehouden voor ketenpartners, en voor gedetineerden waren informatiebladen in verschillende talen over de ORD's 1, 2 en 3 opgesteld. De verdere ontwikkeling van de GRIP's was volgens de tussentijdse commissie een taak van de politiekorpsen, maar de coördinerend informatie-officier bij het PPG te Curaçao zou daarbij wel een helpende hand gaan bieden.

De commissie vroeg tijdens de update in het bijzonder de aandacht van het JVO voor de juridische en operationele vraagstukken die uit de tussentijdse evaluatie voortkwamen, en die onderdeel zijn van de aanbeveling over de aanpassing van de teksten van de ORD's. In dat verband benoemde de commissie zes concrete punten, waaronder verlenging van de (initiële) termijn van overplaatsing (ORD1 en ORD2) van zes naar twaalf maanden en de mogelijke samenvoeging van ORD1 en ORD2. In de bijlage bij de update gaf de evaluatiecommissie de stand van zaken aan voor wat betreft de zeven aanbevelingen gedaan in de samenvatting van het verslag van 2017.

²¹ Memo van de commissie tussentijdse evaluatie ORD's d.d. 2 juli 2018 aan het JVO.

De landen hebben afgesproken de uitkomsten van de formele evaluatie af te wachten alvorens aan de slag te gaan met de aanbevelingen van de commissie, voor zover die betrekking hebben op de inhoud van de ORD's of op daarmee samenhangende juridische kwesties.²²

Waar relevant zal de Raad hierna of bij de bespreking van de afzonderlijke ORD's (hoofdstukken 3 tot en met 6) aandacht besteden aan de aanbevelingen van de commissie.

2.4 Functie en rechtskarakter ORD's

In het Koninkrijk der Nederlanden worden strafrechtelijke vonnissen doorgaans ten uitvoer gelegd in het land waar het vonnis is gewezen. De landen hebben elk de verantwoordelijkheid om voor voldoende detentiefaciliteit van voldoende kwaliteit te zorgen. Door omstandigheden kunnen er redenen zijn om van elkaars detentiefaciliteit gebruik te moeten maken, bijvoorbeeld omdat een land als gevolg van bijzondere omstandigheden tijdelijk over onvoldoende detentiefaciliteit beschikt, op grond van medische redenen, omdat de veiligheid van betrokkenen in het geding is bij detentie in het 'eigen' land, of omdat de toekomst van betrokkene na detentie in een ander land van het Koninkrijk ligt (resocialisatiebelang).

De kwaliteit van de justitiële inrichtingen in de verschillende landen verschilt sterk. Daarnaast vormt de detentiefaciliteit in het ene land een groter knelpunt dan in het andere land. Zo is een deel van de justitiële inrichting van Sint Maarten als gevolg van de orkanen in 2017 ernstig beschadigd en was het noodzakelijk tientallen gedetineerden elders te plaatsen. Een aantal langgestraften is toen 'en groupe' overgebracht naar het Europese deel van Nederland en naar Curaçao, en een deel van hen zit daar nog steeds gedetineerd. De justitiële inrichtingen van Curaçao, Aruba en Sint Maarten kampen met infrastructurele problemen die het houden van gescheiden regimes bemoeilijken. Bovendien zijn de justitiële inrichtingen overvol en is er een tekort aan gevangenispersoneel. In dat soort gevallen is het van belang dat de mogelijkheid bestaat om een gedetineerde (tijdelijk) in een justitiële inrichting van een ander land van het Koninkrijk te huisvesten.

Eind 2021 zaten er ruim dertig gedetineerden op basis van ORD2 in het Europese deel van Nederland. Vanuit het Europese deel van Nederland zijn er geen gedetineerden in het Caribisch deel van het Koninkrijk geplaatst. In ruim de helft van de overplaatsingen op basis van ORD3 was het Europese deel van Nederland de bestemming.²³ Betrokkenen uit alle landen spreken in het algemeen positief over de ORD's.

Artikel 36 van het Statuut bepaalt dat Nederland, Aruba, Curaçao en Sint Maarten 'elkander hulp en bijstand verlenen'. Naast detentie in het land van veroordeling geldt dan de regel dat de landen van het Koninkrijk elkaar helpen indien dat nodig is. Zoals eerder aangegeven, kunnen de landen op grond van artikel 38, eerste lid, van het Statuut onderling regelingen treffen. Artikel 40 van het Statuut is de grondslag voor de tenuitvoerlegging van vonnissen in het Koninkrijk. Om duidelijkheid te creëren over de gevallen waarin om hulp kan worden gevraagd en om de procedures daarvoor te stroomlijnen, zijn de vier landen de onderlinge regelingen detentiefaciliteit overeengekomen.²⁴ Geïnterviewden uit alle betrokken landen lieten weten in het algemeen tevreden te zijn over de regelingen als zodanig. 'Met deze regelingen hebben de landen handen en voeten gegeven aan de voorwaarden waaronder

²² Dit volgt uit het gesprek met DJI d.d. oktober 2021.

²³ Zie voor meer cijfermatige informatie paragraaf 2.6 en de hoofdstukken 3 t/m 6, waarin de vier ORD's afzonderlijk worden behandeld.

²⁴ Artikel 36 en artikel 40 Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden.

gedetineerden binnen het Koninkrijk kunnen worden overgeplaatst, zo omschreef een van de geïnterviewden de betekenis van de ORD's.

Artikel 38 van het Statuut geeft Nederland, Aruba, Curaçao en Sint Maarten de mogelijkheid om onderlinge regelingen te treffen. Dit kan in de vorm van een rijkswet (lid 2), een algemene maatregel van rijksbestuur (lid 2) of 'vormvrij' (lid 1). De Raad sluit zich aan bij de volgende definitie van een vormvrije regeling: *"(...) elke geformaliseerde afspraak of overeenkomst, waarbij de regeringen van twee of meer landen zich binnen de kring van hun bevoegdheden tegenover elkaar verbinden."*²⁵

De vormvrije regeling heeft voordelen, maar ook beperkingen. De regeling is *'een eenvoudig en snel inzetbaar instrument waarbij de gelijkwaardigheid van de landen (...) zichtbaar tot uitdrukking komt. Waar behoefte bestaat aan samenwerking tussen de landen, is het dus logisch en passend dat in een onderlinge regeling de nodige afspraken, gezamenlijke beginselen en regels worden vastgelegd. Maar het instrument kent ook duidelijk beperkingen'*.²⁶

Een vormvrije onderlinge regeling kan bijvoorbeeld geen bepalingen bevatten die afwijken van algemeen verbindende voorschriften (hierna ook: AVV) en evenmin kan zij bepalingen bevatten die burgers rechtstreeks kunnen binden, zo is de opvatting in de (juridische) literatuur.²⁷ Zijn de rechten en verplichtingen van burgers in het geding (of gaat het om de overdracht van regelgevende bevoegdheid) dan zal gekozen moeten worden voor een van de andere twee genoemde vormen genoemd in artikel 38 van het Statuut.²⁸

In 2011 oordeelde het Gemeenschappelijk Hof van Justitie dat de aard van de onderlinge regeling zich ertegen verzet dat gedetineerden aan de onderlinge regeling (rechtstreeks) rechten kunnen ontlenuen²⁹ en het Hof herhaalde dit in 2020³⁰. In de genoemde uitspraak van 2011 overwoog het Hof in dit verband het volgende:

'Naar het oordeel van het Hof is de onderlinge regeling niet bedoeld als een exclusief werkende regeling, in de zin dat zij eraan in de weg staat dat gevangenisdirecteuren binnen het Koninkrijk met elkaar afspraken maken over overplaatsing van een gedetineerde en daaraan uitvoering geven. Dit zou ook niet stroken met het bepaalde in artikelen 40 en 36 van het Statuut.' Voorts overwoog het Hof in het kader van een beslissing tot overplaatsing het volgende:

'Wel dient een beslissing tot overplaatsing te voldoen aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit.'

Op grond van artikel 40 van het Statuut en met inachtneming van de wettelijke bepalingen van het land, waar de tenuitvoerlegging plaatsvindt, kunnen gedetineerden derhalve

²⁵ C. Borman, *Het Statuut voor het Koninkrijk*, Deventer: Kluwer 2012, p. 182.

²⁶ S. Hillebrink, 'De vormvrije onderlinge regeling – een alternatief voor rijksregelgeving?', Staatsrechtconferentie Nijmegen: 18 december 2015, p.2.

²⁷ C. Borman, *Het Statuut voor het Koninkrijk*, Deventer: Kluwer 2012. Zie ook:

[Voorlichting overeenkomstig artikel 18, tweede lid, van de Wet op de Raad van State inzake mogelijkheden voor gefaseerde herstructurering van de BES-eilanden. - Raad van State](#) en [Voorlichting inzake een te ontwikkelen visie op het Koninkrijk. - Raad van State.](#)

²⁸ [Voorlichting overeenkomstig artikel 18, tweede lid, van de Wet op de Raad van State inzake mogelijkheden voor gefaseerde herstructurering van de BES-eilanden. - Raad van State](#)

²⁹ [ECLI:NL:OGHACMB:2011:BP9119, voorheen LJV BP9119, Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba, H-164/10 \(rechtspraak.nl\)](#)

³⁰ [ECLI:NL:OGEAM:2020:50, Gerecht in eerste aanleg van Sint Maarten, SXM202000289 \(rechtspraak.nl\)](#)

(tijdelijk) overgeplaatst worden binnen het Koninkrijk mits aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit wordt voldaan.

In 2017 ging een verdachte in hoger beroep tegen de beschikking gegeven naar aanleiding van zijn strafvorderlijk kort geding tegen zijn tijdelijke overplaatsing van Sint Maarten naar de JICN te Bonaire. De procureur-generaal (PG) van Curaçao, van Sint Maarten en van de BES-eilanden beval in het kader van een uitleveringsverzoek de voorlopige aanhouding van de verdachte en wilde dit bevel ten uitvoer leggen in een ander land binnen het Koninkrijk. Het Hof overwoog dat uit de uit artikel 2, lid 2, van de Rijkswet openbare ministeries van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Rijkswet OM) afgeleide 'bovennationale hoedanigheid' niet voortvloeit dat de PG van Curaçao, van Sint Maarten en van de BES-eilanden in het kader van de tenuitvoerlegging van een bevel van voorlopige aanhouding zonder meer kan beschikken over de penitentiaire inrichtingen binnen het Koninkrijk. Voorts is de onderlinge regeling beschikbaarheid detentiecapaciteit, die deze PG naar analogie wenste toe te passen, niet krachtens de Rijkswet openbare ministeries van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba tot stand gekomen, aldus het Hof. Ten slotte overwoog het Hof dat artikel 9 lid 2 van het Uitleveringsbesluit zich slecht verdraagt met de redenering van de PG dat ook in andere gevallen dan genoemd in het desbetreffende artikel overbrenging naar een ander land mogelijk zou zijn. Op grond van het voorgaande oordeelde het Hof:

'Uit het voorgaande, in verbinding met wat in de tussenbeschikking van 4 januari 2017 is overwogen, volgt dat de voorgenomen overbrenging, die een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer zou opleveren, niet 'bij of krachtens landsverordening' is gelegitimeerd, zoals artikel 5 lid 1 van de Staatsregeling van Sint Maarten voorschrijft. De bestreden beschikking zal dan ook worden vernietigd en het verzochte verbod zal worden gegeven'.³¹

De tussentijdse evaluatiecommissie gaf naar aanleiding van deze uitspraak in haar verslag aan dat volgens het Hof de ORD's nog het karakter van een AVV moeten krijgen. Ook gaf zij aan dat hoewel de meningen verdeeld zijn onder de juristen over deze uitspraak, het toch raadzaam leek om navolging te geven aan de beschikking. In dat kader zou Sint Maarten in een Landsbesluit, houdende algemene maatregelen (LBHAM), moeten vastleggen dat de ORD's nadere regels zijn, zoals bedoeld in artikel 12 van de Landsverordening beginselen gevangeniswezen. Ook moest bestudeerd worden of de manier van implementatie van de ORD's in de andere landen voldoet.

Nu de uitspraak betrekking heeft op een bepaling in de Staatsregeling (van Sint Maarten) en de Staatsregelingen van de andere landen dezelfde bepaling bevatten is de uitspraak voor alle landen naar analogie op de ORD's van toepassing. Op basis van deze uitspraak van het Hof kan volgens de Raad worden geconcludeerd dat de ORD's (zijnde afspraken tussen de regeringen van de landen) op zichzelf geen basis kunnen zijn voor overplaatsing dan wel geen overplaatsing kunnen legitimeren. Immers is artikel 40 van het Statuut de grondslag voor overplaatsing. Voor zover met de ORD's beleidsregels worden beoogd, moeten deze aldus in overeenstemming zijn met en moet er gehandeld worden in overeenstemming met artikel 40 van het Statuut. De noodzaak tot implementatie van de onderlinge regelingen in nationale regelgeving vloeit aldus voort uit het rechtskarakter van de ORD's, zijnde vormvrije

³¹ 22 februari 2017, nummer H.A.R. 166/2016

onderlinge regelingen. Hiervoor geldt dat wanneer sprake is van strijdigheid met het recht en/of rechtstreekse binding van burgers wordt beoogd, onderlinge regelingen van een wettelijke basis moeten worden voorzien.

Voor zover de totstandkoming van rechten en verplichtingen voor gedetineerden door de landen is beoogd, moeten er dus wettelijke voorzieningen worden getroffen. Dit aspect speelt bijvoorbeeld bij ORD3 omdat de landen hebben afgesproken dat gedetineerden in het kader van resocialisatie zelf om een permanente overplaatsing kunnen verzoeken middels een verzoekschrift. Volgens de Raad hebben de landen daarmee een recht voor de gedetineerde beoogd, dat (nog) niet wettelijk is vastgesteld. Volgens de Raad moet daarnaast ook een oplossing worden gerealiseerd voor de waarborging van grondrechten, zoals het recht op familie- en gezinsleven (bezoek), alsook voor het vergoeden van de kosten van terugkeer van een gedetineerde van Sint Eustatius of Saba na afloop van de detentie op Bonaire. De Raad spoort de landen aan om een oplossing te realiseren voor alle ORD's door de (desbetreffende bepalingen van de) ORD's in nationale regelingen van de landen te implementeren.

Een drietal aanbevelingen van de tussentijdse commissie is van belang voor ORD1 en ORD2. Dit betreft de onderwerpen samenvoeging van ORD1 en ORD2, onduidelijkheid over de van toepassing zijnde v.i. wetgeving bij overdracht van executie op basis van ORD3 en aanpassing van de formulering van de ORD1 en ORD2.

De meningen van de geïnterviewden over de wenselijkheid van samenvoeging van ORD1 en ORD2 zijn verdeeld, maar vrijwel geen van de geïnterviewden ziet hier in dit verband onoverkomelijke bezwaren, zolang de huidige uitgangspunten van de ORD's in stand blijven en worden nageleefd. Met name versimpeling van de regelingen, minder verschillende verzoeken en gunstigere doorlooptijden worden genoemd als argument om tot samenvoeging over te gaan.

Hoewel sprake is van overlap van de grond 'veiligheid' verschillen de twee regelingen op wezenlijke punten, zijnde de van toepassing zijnde gronden, de bij de regeling betrokken partijen en de verlengingsmogelijkheden. De Raad vindt de genoemde argumenten voor samenvoeging geen van alle overtuigend. Aan de Raad zijn tijdens dit onderzoek ook geen andere dringende redenen gebleken die nopen tot samenvoeging.

Voorts bestaat er in de praktijk onduidelijkheid over de van toepassing zijnde v.i.-wetgeving bij tijdelijke overplaatsing van de gedetineerde in het kader van ORD1 en ORD2. In verband daarmee is aangegeven dat er een bepaling in de beide ORD's moet worden opgenomen waarin nadrukkelijk wordt aangegeven dat de v.i.-wetgeving van het land waar het vonnis is gewezen van toepassing blijft bij overplaatsing.

De Raad kan deze redenering niet volgen en wijst er in dat verband op dat op grond van artikel 40 van het Statuut bij de tijdelijke overplaatsing de wettelijke bepalingen van het land waarin de tenuitvoerlegging plaatsvindt in acht dienen te worden genomen. De Raad merkt in dit verband voorts op dat de strekking van een wettelijke bepaling niet kan worden gewijzigd op basis van onderlinge afspraken tussen de landen. In dit verband verwijst de Raad nogmaals naar de uitspraken van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van 2011 en 2020, waarin wordt verwezen naar de artikelen 36 en 40 van het Statuut. De grondslag voor executie van vonnissen (waaronder tijdelijke overplaatsing) vormt artikel 40 van het Statuut. Dit sluit ook aan bij artikel 5, eerste lid, van ORD 2 en artikel 7, eerste lid, van ORD 3. Als gevolg van het voorgaande zou het opnemen van een bepaling in de ORD waarin wordt aangegeven dat de v.i.-wetgeving van het veroordelende land van toepassing blijft,

geen enkel effect hebben op de reikwijdte van de toepasselijke wettelijke bepalingen. Volgens de Raad hoeft er hierover dus geen extra bepaling te worden opgenomen. Om knelpunten hieromtrent in de praktijk te voorkomen, moet de gedetineerde daarom tijdig worden teruggehaald zodat de v.i.-wetgeving van het verzoekende land kan worden toegepast en uitgevoerd. Dit is ook in het belang van de resocialisatie van betrokkene.

Ten slotte wordt door de commissie aangegeven dat de formulering van de ORD's aangepast moet worden. Aangezien de ORD's ook op Bonaire worden toegepast, sluit de formulering daar volgens de commissie niet op aan omdat de ORD's spreken over overbrenging van land tot land. Voorts heeft de commissie aangegeven dat aanpassing van artikel 5 van ORD2 moet plaatsvinden, omdat in dat artikel wordt gesproken over 'overdracht' terwijl 'overbrenging' bedoeld zou zijn. DJI liet in het kader van wederhoor weten deze opvatting van de commissie te delen en verwees in dat verband naar een uitspraak van de rechtbank te Rotterdam uit 2009. De Raad meent dat artikel 40 van het Statuut inderdaad in het geval waarop de uitspraak betrekking heeft niet toegepast kon worden, omdat het OM in Nederland deze ambtshalve wilde toepassen, zonder dat overdracht heeft plaatsgevonden. De Raad meent dat uit de aangehaalde uitspraak volgt dat de ORD's een grondslag moeten hebben voor zover grondrechten worden beperkt. In dat geval ging het om het recht op eerbieding van de persoonlijke levenssfeer, welk recht in de Staatsregeling is verankerd.

Daar waar de formulering spreekt over 'overbrenging van land tot land' meent de Raad dat deze geen aanpassing behoeft, aangezien op grond van artikel 1, lid 2, van het Statuut Bonaire, Sint Eustatius en Saba deel uitmaken van het staatsbestel van Nederland. Daarnaast meent de Raad dat, gelet op artikel 40 van het Statuut, artikel 5 van ORD2 terecht spreekt van overdracht in plaats van overbrenging. In de (juridische) literatuur wordt ook gerefereerd aan tijdelijke en definitieve overdracht.³² Ook deze bepaling behoeft derhalve geen aanpassing.

Aanbeveling:

- Zorg voor implementatie van de (desbetreffende bepalingen van de) ORD's in nationale regelingen van de landen.

2.5 Rechtspositie gedetineerde

Gebruikmaking van ORD1, 2 of 3 betekent dat de betrokken gedetineerde wordt overgebracht naar een ander land dan het land waarin hij is veroordeeld. Veelal is de overplaatsing in het belang van deze gedetineerde zelf. Bij ORD1 en ORD2 is de veiligheid of de gezondheid van betrokkene meestal de reden om hem tijdelijk over te plaatsen, soms is een gebrek aan celcapaciteit de reden daarvoor. Overplaatsing op basis van ORD3 geschiedt – zoals gezegd – uitsluitend op verzoek van de gedetineerde zelf.

Wat de reden voor overplaatsing ook is, duidelijk is dat die in de meeste gevallen een grote impact op het dagelijkse leven van betrokkene zal hebben. Zo kan het zijn dat betrokkene na overplaatsing om veiligheids- of om medische redenen langdurig verstoken zal zijn van familiebezoek. Of dat hij belandt in een justitiële inrichting waar voornamelijk een andere taal wordt gesproken. En de beslissing, positief of negatief, op een, door een gedetineerde zelf gedaan verzoek om overplaatsing op basis van ORD3 kan grote gevolgen hebben voor de voorbereiding van betrokkene op zijn terugkeer in de maatschappij en daarmee voor zijn

³² Zie Reijntjes, Het interregionale strafrecht van het Koninkrijk der Nederlanden, pagina 80, ISBN nr. 9789462901216.

toekomst.

Gelet op de ingrijpende gevolgen van overplaatsing op basis van een ORD, of van afwijzing van een ORD3-verzoek, mag van de autoriteiten zorgvuldigheid en voortvarendheid worden verlangd bij de behandeling van ORD-zaken.

In de hoofdstukken 6 tot en met 9 gaat de Raad per ORD gedetailleerd in op de wijze waarop de betrokken autoriteiten omgaan met ORD-zaken.

Los van de verlangde zorgvuldig- en voortvarendheid van de kant van de autoriteiten mag worden verwacht dat de betrokken gedetineerde een rechtsmiddel ter beschikking staat indien hij het niet eens is met een beslissing in het kader van een ORD.

Voor zover het gaat om executiebeslissingen kan betrokkene in de regel een strafvorderlijk kort geding aanspannen, aangezien er geen specifieke rechtsgang openstaat. Zo heeft de rechtbank Den Haag in 2017 een gedetineerde niet-ontvankelijk verklaard in de civiele zaak (kort geding) die betrokkene had aangespannen tegen de Staat der Nederlanden. In die zaak wilde betrokkene voorkomen dat hij vanuit een penitentiaire inrichting in Nederland, waarnaar hij eind 2014 om dringende redenen van veiligheid op grond van ORD2 was overgeplaatst, naar Curaçao zou worden teruggebracht. Het OM in Curaçao wilde hem terughalen aangezien het gevaar, in verband waarmee hij naar Nederland was overgeplaatst, volgens dat OM inmiddels niet meer aanwezig was. In zijn uitspraak overwoog de voorzieningenrechter over de aangespannen civiele zaak het volgende:

‘Eiser kan in onderhavige procedure uitsluitend worden ontvangen als geen andere bevoegde rechter of speciale rechtsgang is aangewezen. Als dat wel het geval is en die aangewezen rechter of rechtsgang biedt voldoende rechtsbescherming, dan moet eiser niet-ontvankelijk worden verklaard. In spoedeisende gevallen, zoals hier aan de orde, moet de voorzieningenrechter tevens nagaan of eiser met die andere rechtsgang een met het kort geding vergelijkbaar resultaat kan bereiken.

Naar het oordeel van de voorzieningenrechter moet het strafvorderlijk kort geding op grond van artikel 43 van het Wetboek van Strafvordering Curaçao worden aangemerkt als een met voldoende waarborgen omklede rechtsgang als hiervoor bedoeld. Een kort geding op grond van dit artikel kan ook worden gevoerd tijdens de executiefase van onherroepelijk geworden strafvonnissen. (...)

In verband hiermee verklaarde hij betrokkene niet-ontvankelijk.³³

De Raad is van oordeel dat het - los van het strafvorderlijk kort geding als ‘restvoorziening’ - op de weg van de landen ligt om een specifieke voorziening te treffen om de rechtsbescherming van gedetineerden in het kader van ORD-beslissingen te verbeteren dan wel te waarborgen. De Raad is van oordeel dat wanneer de landen besluiten om onderlinge regelingen te treffen waarin zij beogen een recht toe te kennen aan gedetineerden (bijvoorbeeld gedetineerden op grond van ORD3 de mogelijkheid bieden om een procedure te starten met als oogmerk toepassing van die regeling), dan wel als gevolg van de overplaatsing (tijdelijk) grondrechten van gedetineerden inperken (bijvoorbeeld in het kader

³³ Rechtbank Den Haag, 8 mei 2017, C/09/531370/KG ZA 17/527. Zie ook het artikel ‘De strafrechter als executierechter in het kader van het strafvorderlijk kort geding (art. 43 Sv), mr. F.J.P. Lock, Caribisch Juristenblad, aflevering 4, 2011. De auteur stelt daarin vast dat blijkens vaste jurisprudentie van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie de vraag of artikel 43 van het Wetboek van Strafvordering (‘strafvorderlijk kort geding’) zich ook uitstrekt over de executiefase, bevestigend moet worden beantwoord.

van het recht op familie en gezinsleven tijdelijk geen familiebezoek), een goede borging van de rechtspositie van die gedetineerden dan onderdeel van die regeling behoort te zijn. De Raad spoort de landen daarom aan om – los van het strafvorderlijk kort geding - daarvoor een specifieke voorziening te treffen.

Aanbeveling

- Tref een specifieke voorziening ter verbetering van de rechtsbescherming van gedetineerden in het kader van ORD-beslissingen.

2.6 Gebruikmaking ORD's

Het PPG te Curaçao, het PPG te Aruba en DJI verstrekten de Raad desgevraagd informatie over de aantallen ORD-zaken (ORD1, 2, 3 en 4) in de jaren 2014 tot en met 2021. De hieronder genoemde aantallen zijn het resultaat van een reconstructie door de Raad van de aangeleverde cijfers. In de hoofdstukken 3 tot en met 6 gaat de Raad meer in detail in op de cijfers.

ORD1

In de periode 2014-2021 zijn in totaal 21 gedetineerden op basis van ORD1 tijdelijk in een ander land geplaatst. Het aantal varieerde jaarlijks van een tot zeven.

In deze jaren is slechts één keer sprake geweest van een verlenging van een ORD1-plaatsing en zijn alle ORD1-verzoeken ingewilligd.

In elf gevallen werd een gedetineerde tijdelijk naar Curaçao overgeplaatst, in zes gevallen naar de JICN op Bonaire, in drie gevallen naar Aruba en in een geval naar Sint Maarten.

ORD1 is meestal toegepast wegens een tekort aan cellen of wegens de noodzaak gedetineerden vanwege complexe onderzoeken of gevoelige zaken gescheiden van elkaar op te sluiten.

ORD2

In de genoemde periode is ORD2 aanzienlijk meer toegepast dan ORD1. Het gaat om 102 overplaatsingen op basis van ORD2, dat wil zeggen gemiddeld ongeveer dertien per jaar. In drie kwart van die gevallen (76) zijn redenen van veiligheid de gronden voor overplaatsing geweest, in de overige gevallen (26) was de overplaatsing gebaseerd op medische redenen. Naast de initiële verzoeken om overplaatsing werden in deze periode 138 verlengingsverzoeken ingediend. Deze verlengingsverzoeken zijn alle gehonoreerd.

In bijna de helft van de gevallen van overplaatsing (47 van de 102) was het Europese deel van Nederland de bestemming. In dertig gevallen werd overgeplaatst naar Curaçao, in veertien gevallen naar Aruba en in elf gevallen naar het Caribische deel van Nederland. Sint Maarten nam geen gedetineerden op basis van ORD2 op, maar vanuit dat land werden wel 22 gedetineerden overgeplaatst naar een ander land binnen het Koninkrijk. Curaçao was in deze periode het enige land dat meer gedetineerden overnam om medische redenen (18) dan om veiligheidsredenen (12). Door het Caribische deel van Nederland is om medische redenen drie keer een verzoek om tijdelijke overplaatsing gedaan aan het Europese deel van Nederland en twee keer om verlenging gevraagd. Door het Europese deel van Nederland is één verzoek om tijdelijke overplaatsing aan het Caribische deel van Nederland gedaan. Voorts is door het Caribische deel van Nederland om veiligheidsredenen negen keer een verzoek om tijdelijke overplaatsing gedaan aan het Europese deel van Nederland en is in dit kader 31 keer om verlenging gevraagd. Voor deze ORD2-verzoeken is de reguliere procedure via PPG te Curaçao en DJI gevolgd.

In deze periode werden dertien ORD2-verzoeken afgewezen. Redenen om ORD2-zaken 'medisch' af te wijzen (4 gevallen) waren dat medische behandeling in het land zelf kon

plaatsvinden of dat de resterende detentietijd te kort was.

Als redenen om ORD2-zaken 'veiligheid' af te wijzen noemde het PPG te Curaçao banden van de betrokkene met gedetineerden in het aangezochte land, het ontbreken van dringende redenen van veiligheid of het ontbreken van een dreigingsinformatieproduct.

ORD3

In de periode van 2014 tot en met 2021 zijn 67 ORD3-verzoeken in behandeling genomen. In totaal zijn in die periode 29 gedetineerden op grond van ORD3 overgeplaatst, dus gemiddeld circa vier per jaar. In zestien gevallen ging het om overplaatsing naar het Europese deel van Nederland en in elf gevallen om overplaatsing naar Curaçao. In de twee overige gevallen waren Aruba en Bonaire de bestemming.

In 38 gevallen is een verzoek van een veroordeelde om overplaatsing op basis van ORD3 afgewezen. Het PPG te Curaçao, dat bij vrijwel alle ORD3-zaken een rol speelt, liet weten dat in ongeveer driekwart van deze gevallen de afwijzing afkomstig was van het verzoekende land.

ORD4

Het KPCN en het OM BES gaven aan dat overbrenging van een gedetineerde van Sint Eustatius en Saba naar Bonaire 'enkele keren per jaar' voorkomt, maar zij konden geen overzicht geven van de precieze aantallen. Sinds de COVID-pandemie is het OM BES terughoudend met het laten overbrengen van justitiabelen naar de JICN op Bonaire. De COVID19-maatregelen die de verschillende landen hebben genomen, maken transporten via twee andere landen tot zeer complexe en kostbare operaties.

Samenvattend

In de periode 2014-2021 zijn in totaal 152 gedetineerden op basis van ORD1, 2 of 3 overgeplaatst. Dit betekent dat het om gemiddeld twintig overplaatsingen per jaar gaat. Naast deze 152 overplaatsingen is in 51 gevallen een ORD-verzoek afgewezen. Bovendien zijn er 139 verlengingsverzoeken gedaan. In totaal is dus in ongeveer zeven jaar tijd 342 keer een beroep gedaan op ORD 1, 2 en 3.

Van de vier ORD's wordt ORD2 veruit het vaakst toegepast, gemiddeld ruim een keer per maand. De landen maken veelvuldig gebruik van de verlengingsmogelijkheid die deze ORD biedt.

Het aantal overplaatsingen op basis van ORD1 en ORD3 ligt op gemiddeld drie tot vier per jaar.

Bij overplaatsingen op basis van ORD2 en ORD3 was in ongeveer de helft van de gevallen het Europese deel van Nederland de bestemming. De Raad vindt het merkwaardig dat ORD2 en ORD3 worden toegepast voor overplaatsingen tussen het Caribische deel en het Europese deel van Nederland. Zoals eerder aangehaald, zijn de ORD's afspraken tussen de verschillende landen op basis van artikel 38 van het Statuut. Nu het Caribische en het Europese deel van Nederland deel uitmaken van één land³⁴, zou de Raad daarom verwachten dat voor die gevallen dan ook niet de formele ORD-procedure via het PPG te Curaçao en de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) van het Nederlandse ministerie van Justitie en Veiligheid gevolgd wordt.

Omdat de informatie van de verschillende organisaties niet steeds met elkaar overeenkwam, zijn de genoemde aantallen niet geheel betrouwbaar. Over sommige aspecten, zoals de verhouding tussen het aantal ORD3-afwijzingen afkomstig van het verzoekende land en dat

³⁴ Zie ook Artikel 1 Statuut van het Koninkrijk der Nederlanden en artikel 132a Grondwet

van het aangezochte land en over het aantal ORD4-transporten, was geen precieze informatie beschikbaar. De Raad stelt dan ook vast dat de registratie van ORD-zaken voor verbetering vatbaar is. Een betere en meer gedetailleerde geautomatiseerde registratie van ORD-gegevens kan belangrijke management- en sturingsinformatie opleveren. De Raad spoort de landen aan om te investeren in een geautomatiseerde registratie van ORD-zaken. Deze aanbeveling sluit tevens aan bij eerdere aanbevelingen gedaan door de Raad in het kader van registratie en informatie.³⁵

Aanbevelingen

- Gebruik geen ORD voor tijdelijke overplaatsingen tussen het Caribische en het Europese deel van Nederland.
- Zorg voor betere en meer gedetailleerde geautomatiseerde registratie van ORD-zaken.

2.7 Administratieve procedure

In alle vier de ORD's zijn de te volgen procedures op hoofdlijnen beschreven. Daarnaast is elke ORD van een toelichting voorzien. Daarin staat nadere informatie over verschillende onderwerpen, bijvoorbeeld over de te volgen procedure en de concreet te hanteren termijnen. De twee PPG's en DJI hebben een centrale rol in de procedure. In het Handboek staan de te volgen processtappen gedetailleerd beschreven voor ORD1, ORD2 en ORD3. Enerzijds brengt dit duidelijkheid met zich mee voor de daarbij betrokkenen over bijvoorbeeld de verantwoordelijkheden. Anderzijds is de te volgen procedure vooral administratief van aard, wat – zo bleek uit de gesprekken die de Raad met tal van betrokkenen voerde - als te bureaucratisch wordt ervaren. Dit geldt met name voor de verlengingsverzoeken in het kader van ORD2, vanwege het daarmee gemoeide tijdrovende administratieve proces. Sommige betrokkenen zien uitbreiding van de initiële termijn van zes maanden naar twaalf maanden als een oplossing voor dit probleem. De evaluatiecommissie heeft daartoe ook een aanbeveling gedaan. De Raad vindt aanpassing van de initiële en verlengingstermijn voor ORD1 niet noodzakelijk, omdat slechts eenmaal verlengd kan worden en de termijnen over het algemeen gezien goed werkbaar zijn in de praktijk. De Raad ziet wél heil in aanpassing van de termijnen voor ORD2. Verlenging van de initiële termijn van ORD2 levert volgens de Raad slechts beperkte winst op omdat bij de vaak langdurige ORD2-plaatsingen vervolgens alsnog ieder half jaar een verlengingsprocedure moet worden gestart. Daarom meent de Raad dat naast de initiële termijn ook de verlengingstermijn van ORD2 moet worden aangepast van zes naar twaalf maanden. Naast verlenging van de termijnen voor ORD2 kan volgens de Raad vereenvoudiging van de verlengingsprocedure voor beide ORD's soelaas bieden. In dat verband valt te denken aan het gebruik van standaardformulieren en het – bij ORD2-verzoeken om medische redenen – hanteren van het uitgangspunt dat het oordeel van de arts van het verzoekende land in beginsel leidend is.

Ten overvloede wijst de Raad erop dat ORD1- en ORD2-plaatsingen zo lang moeten duren als noodzakelijk is. Zodra een gedetineerde terug kan naar het land van veroordeling, dient hij teruggehaald te worden.

Uit het onderzoek blijkt dat de voorgeschreven procedure over de kennisgeving aan de ministers van Justitie van Sint Maarten en van Curaçao bij overplaatsingen op basis van ORD4 in de praktijk niet wordt gevolgd. De tussentijdse evaluatiecommissie had dit ook al opgemerkt. Vanwege de aan die ministers toebedeelde verantwoordelijkheden voor hetgeen

³⁵ Zie onder meer de Staten van de rechtshandhaving 2020 voor Curaçao, Sint Maarten en Bonaire, Saba en Sint Eustatius.

op hun grondgebied gebeurt, meent de Raad dat de bedoelde kennisgeving moet worden gedaan (zie hoofdstuk 9). Volgens de Raad hoeft dit geen tijdrovende processtap te zijn.

Zowel het PPG te Curaçao als het Korrektie Instituut Aruba (KIA) opperen de wens voor een geautomatiseerd administratiesysteem, zoals een ORD-databank of dashboard waarin centraal informatie kan worden opgeslagen. Ook zou daarmee gemonitord kunnen worden en zou het onder meer toegangsautorisaties moeten hebben in verband met de privacy en veiligheid. De Raad meent dat het aan de landen is om op basis van de werkzaamheden de omvang van een dergelijk geautomatiseerd systeem vast te stellen.

Aanbevelingen

- Vereenvoudig de procedures, met name waar het om ORD2-verlengingen gaat.

2.8 Samenwerking

Er wordt samengewerkt tussen verschillende organisaties van het verzoekende land en tussen organisaties en/of functionarissen van het verzoekende en het aangezochte land. Hierbij zijn onder meer de justitiële inrichtingen, de politie en de KMar (informatie-units en transportbegeleiders), parketten in eerste aanleg (met name de executie-OvJ), PPG te Curaçao, PPG Aruba en DJI betrokken.

Er is nauw contact tussen de betrokken gevangenisdirecteuren van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en de BES-eilanden als er een voornemen is om een gedetineerde tijdelijk over te plaatsen. Daarnaast zijn er een directeurenoverleg en een Taskforce Detentie in het leven geroepen, waaraan de directeuren van de justitiële inrichtingen van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en de BES-eilanden deelnemen. In deze platforms worden, onder meer, aspecten van het overplaatsen van gedetineerden in het kader van de ORD's besproken.

De informatiediensten van de korpsen van het verzoekende land stellen een dreigingsinformatieproduct³⁶ op (zie ook 3.6) en sturen dat naar het betrokken PPG. De gevangenisdirecteuren van Curaçao, Aruba en de BES-eilanden informeren het OM van het verzoekende land over de veiligheidsrisico's rondom een gedetineerde. Het KIA heeft in 2021 een 'werkgroep' ingesteld om de ORD-zaken te behandelen. De justitiële inrichting in Sint Maarten stelt zelf geen dreigingsinformatieproducten op (dit wordt door het Korps Politie Sint Maarten (KPSM) gedaan).

De executie-OvJ's, dan wel de betrokken zaaksofficier, van de landen van het Caribische deel van het Koninkrijk dienen via hun respectieve PPG een verzoek in om een gedetineerde van hun land elders te plaatsen. De desbetreffende OvJ is belast met het verzamelen van alle relevante stukken voor het PPG dat voor de verdere afhandeling zorgdraagt. De beleidsmedewerker Stelsel bewaken en beveiligen bij het OM Curaçao speelt hierbij ook een rol. De betrokken OvJ staat in nauw contact met de politie en het gevangenispersoneel in verband met het opstellen van het dreigingsinformatieproduct en uitvoeren van het transport.

DJI/DIZ en het PPG te Curaçao hebben regelmatig overleg, doorgaans een keer per maand, om alle relevante documenten en informatie te verzamelen, een goede risico-inschatting te

³⁶ Deze producten kunnen zijn: een dreigingsinschatting (concrete en/of voorstelbare dreigingsinformatie voorhanden voor duiding), dreigingsanalyse (een uitgebreide analyse van concrete en voorstelbare dreigingen vanuit het perspectief van de bedreigde), risicoanalyse (een dreigingsanalyse incl. onderzoek naar de weerstand die "bedreigde" heeft tegen geconstateerde dreigingen) of een informeel dreigingsrapport (spoedproduct (van info-unit) met basale informatie).

krijgen en lopende zaken te bespreken. De samenwerking/contacten tussen DJI en het PPG te Curaçao met het PPG Aruba stond(en) ten tijde van het onderzoek op een laag pitje. Slechts een keer heeft het PPG Aruba deelgenomen aan een overleg met DJI/DIZ en het PPG te Curaçao. Er is volgens DJI besproken dat het PPG Aruba zou aansluiten bij het maandelijkse overleg.

In algemene zin ontving de Raad tijdens deze evaluatie veel positieve opmerkingen over de rol die het PPG te Curaçao speelt bij de behandeling van ORD-zaken.

De Raad oordeelt positief over de samenwerkingsverbanden tussen de verschillende organisaties in de landen en ook tussen de landen om ORD-verzoeken af te handelen. De Raad heeft echter vastgesteld dat er verschillen zijn in de wijze van afhandeling door de parketten in eerste aanleg, ondanks het feit dat er een Handboek is waarin de procedures zijn uitgewerkt (zie de hoofdstukken 6 tot en met 9). Naar het oordeel van de Raad moet naar meer eenduidigheid worden gestreefd en in overeenstemming met de voorgeschreven procedures worden gehandeld.

Aanbeveling

- Zorg ervoor dat alle betrokkenen regelmatig (blijven) deelnemen aan de overleggen en dat eenduidig en in overeenstemming met de voorgeschreven procedures wordt gehandeld.

2.9 Informatie(voorziening)

In het kader van de ORD's is het belangrijk dat de betrokken landen elkaar van relevante en noodzakelijke informatie voorzien. Voorts is het belangrijk dat gedetineerden goed worden voorgelicht over de vier regelingen.

Het JVO initieerde in 2016 per land de oprichting van een GRIP, een informatieknooppunt waar informatie over gedetineerden wordt verzameld en uitgewisseld. Het GRIP is in het leven geroepen om de uitwisseling van informatie tussen de parketten in eerste aanleg, de politie en het gevangeniswezen bij de overdracht van gedetineerden binnen het Koninkrijk te verbeteren. Dit onder meer met het oog op de orde en veiligheid in de justitiële inrichtingen. De verschillende GRIP's zijn ondergebracht bij de politiekorpsen in de Caribische landen van het Koninkrijk. In de praktijk blijkt dat deze GRIP's niet, of niet structureel, functioneren. Het zijn de infodesks van de verschillende landen alsmede de justitiële inrichtingen (het KIA beschikt over een eigen analist) die, met het opstellen van dreigingsinformatieproducten, een rol hebben bij de ORD's. Daarvoor is bij de korpsen een speciale opleiding nodig, namelijk die tot dreigingsinschatter. Uit de evaluatie door de Raad werd duidelijk dat bij de respectieve korpsen slechts een of enkele analisten deze opleiding hebben gevolgd. Met name Curaçao is op dit punt kwetsbaar, omdat het slechts over één analist beschikt. De beperkte analistencapaciteit aldaar leidt tot vertragingen in de procedure. De andere landen beschikken elk over enkele analisten.

Om alle betrokken ketenpartners te informeren over de werking van de ORD's heeft het PPG te Curaçao presentaties gegeven aan de opsporingsdiensten, gevangenisdirecties, sociale werkers van de justitiële inrichtingen, advocaten, het openbaar ministerie en kabinet van de minister van Justitie. Tijdens die presentaties kwamen verschillende ORD-

onderwerpen aan bod. Op de BES-eilanden heeft ook de reclassering deelgenomen aan deze informatiesessies.

De meeste infodesks en de justitiële inrichtingen in de verschillende landen werken niet samen aan dreigingsinformatieproducten. Zij stellen de producten niet gezamenlijk maar parallel aan elkaar op. Ook hebben de infodesks geen inblikmogelijkheid bij de justitiële inrichtingen, ondanks dat dit de belangrijkste informatiebron is, aldus een geïnterviewde. Voorts is de informatievoorziening, motivering van verzoeken, de vastlegging van informatie, beschikbare systemen en/of de kwaliteit daarvan binnen een aantal justitiële inrichtingen (Sint Maarten, Aruba en Curaçao) een aandachtspunt. De medewerkers van de justitiële inrichtingen zijn zich hiervan bewust en wijten dit mede aan capaciteitstekort en een gebrek aan registratiediscipline.

Ondanks het feit dat niet al de GRIP's in de verschillende landen functioneren zoals beoogd, levert dit volgens de Raad in de praktijk geen noemenswaardige knelpunten op. De landen slagen erin om relevante informatie over de gedetineerde uit te wisselen, ook al is winst te behalen op verschillende onderdelen. De Raad meent dan ook dat inzet op de reeds bekende aandachtspunten, zoals genoemd in de vorige alinea, de informatievoorziening ten goede zal komen. Voorts kan inzet op het tijdig aanvragen van dreigingsinformatieproducten ten behoeve van verlengingsverzoeken bij de info-unit op Curaçao leiden tot een efficiëntere inzet van de beperkte capaciteit.

De toelichting op de bepalingen over de toewijsbaarheid van ORD3-verzoeken vermeldt dat navraag kan worden gedaan bij de reclasseringsautoriteiten. Bij het onderzoek naar de toewijsbaarheid van ORD3-verzoeken wordt in de praktijk echter geen informatie ingewonnen bij de reclasseringsorganisaties. Die organisaties achten het vanwege hun expertise een gemis dat zij nooit worden betrokken bij dit soort zaken.

De Raad is van oordeel dat inschakeling van de reclasseringsorganisaties een toegevoegde waarde kan hebben bij de beoordeling van ORD3-verzoeken, dit vanwege hun specifieke deskundigheid op het terrein van resocialisatie (zie hoofdstuk 5).

Er zijn voor gedetineerden informatiebladen over ORD1, ORD2 en ORD3 beschikbaar in verschillende talen (Nederlands, Engels en Papiaments). In wederhoor geeft het PPG te Curaçao aan dat gedetineerden desgewenst een informatieblad kunnen krijgen in het Spaans. Voor ORD4 is er geen informatieblad.

Dat voorlichting aan de gedetineerden over de ORD's plaatsvindt, vindt de Raad een goede zaak. In de praktijk blijken gedetineerden in de verschillende landen niet proactief van informatie te worden voorzien over de ORD's. Dit gebeurt meestal pas als de gedetineerde zelf om informatie vraagt. Aangezien de ORD's in het belang van de gedetineerden zijn, verwacht de Raad een actieve informatievoorziening door de justitiële inrichtingen over het bestaan van de ORD's. Voorts verwacht de Raad ook een informatieblad over ORD4 (zie hoofdstuk 6).

Aanbeveling

- Zorg voor actieve informatieverstrekking aan gedetineerden over het bestaan van de ORD's.

2.10 Transport gedetineerden

Het transport van gedetineerden binnen het Koninkrijk vereist dat de veiligheid van eenieder wordt geborgd en dat de rechten van gedetineerden worden gerespecteerd.³⁷

Op basis van de Rijkswet Politie (artikel 13) en de Onderlinge regeling ambtsinstructie (artikel 29) kunnen er vrijheidsbeperkende middelen (handboeien) gebruikt worden. In nationale wet- en regelgeving is een aantal bepalingen over verblijf (tijdelijk in huis van bewaring), vervoer (met betrekking tot vreemde Staten) en vrijheidsbeperkende middelen (handboeien) opgenomen. Vastlegging van de procedures en het maken van concrete afspraken met de luchtvaartmaatschappijen zijn op basis van het voorgaande essentiële voorwaarden daarbij.

De Raad constateert dat er vaste werkwijzen worden gehanteerd als de landen een transport per vliegtuig uitvoeren. Er wordt een inschatting gemaakt van mogelijke dreiging voor de betrokken gedetineerde voordat het transport wordt uitgevoerd. Voorts wordt er een gesprek gehouden met de betrokken gedetineerde. Er worden afspraken gemaakt met de immigratiediensten en KMar en het beveiligingspersoneel van de luchthavens die voor de afhandeling ter plaatse en de nodige beveiligingsmaatregelen zorgen. Voorts zijn er, met uitzondering van het gebruik van handboeien, concrete afspraken gemaakt met de luchtvaartmaatschappijen over het aan boord gaan, uitstappen en de zitplaatsen in het vliegtuig. Er zijn speciale handboeien beschikbaar voor tijdens de vlucht, maar er bestaan verschillen in het gebruik daarvan. Alleen voor het arrestatieteam van Curaçao is er een transportprocedure beschreven.

De Raad is van oordeel dat ondanks het feit dat de meeste landen geen procedures voor het transport schriftelijk hebben vastgelegd er voldoende voorzieningen zijn getroffen om de veiligheid te borgen. De Raad is niettemin van oordeel dat het goed zou zijn als de andere landen net als in Curaçao is gedaan voor de vastlegging van de procedures zouden zorgen, inclusief het gebruik van handboeien en afspraken met de betrokken luchtvaartmaatschappijen. Bij het opstellen van de procedures moet in ieder geval de wet- en regelgeving omtrent het gebruik van handboeien in acht worden genomen. Daarbij geldt onder meer als uitgangspunt dat het gebruik van handboeien nooit een automatisme mag zijn. Het gebruik moet beperkt worden tot die gevallen waarin de politie kan aantonen dat er concrete feiten en omstandigheden zijn - met name vluchtgevaar, gevaar voor de veiligheid van betrokken persoon, de politieambtenaar, of derden - die aanleiding geven tot het aanleggen van handboeien.³⁸

In het geval een gedetineerde die op Sint Eustatius of op Saba verblijft, in een huis van bewaring of in een justitiële inrichting moet worden ingesloten, is zijn overbrenging naar Bonaire noodzakelijk, omdat deze drie eilanden tot één jurisdictie behoren en op Sint Eustatius en Saba geen huis van bewaring of gevangenis is. Dit betekent onder meer dat het recht van de Statianen en Sabanen om in het kader van het recht op familie en gezinsleven (familie) bezoek te ontvangen daardoor moeilijk kan worden verwezenlijkt. De kosten om naar Bonaire af te reizen zijn immers hoog en de reis is tijdrovend. Een plan om een huis van bewaring op Sint Eustatius te bouwen is niet doorgegaan. De Raad meent in

³⁷ <https://rm.coe.int/16808b631d> Het transport van gedetineerden moet volgens het European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) 'humane, secure and in a safe manner' uitgevoerd worden.

³⁸ Zie bijvoorbeeld de rapporten nationale Ombudsman, datum: 27 april 2000 Rapportnummer: 2000/166; datum: 9 juni 2011 Rapportnummer: 2011/017

het algemeen dat de waarborging van de grondrechten van gedetineerden, zoals het recht op eerbiediging van het familie- en gezinsleven zoals vermeld in artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM)³⁹ en zijn equivalent artikel 17 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR), in geval van tijdelijke overplaatsingen van belang is en dat daarvoor een betere oplossing moet worden gevonden.

Aanbevelingen

- Zorg voor waarborging van de grondrechten van gedetineerden bij tijdelijke overplaatsingen, zoals het recht op familie en gezinsleven (bezoek).
- Beschrijf per land de transportprocedure en besteed daarbij aandacht aan het gebruik van handboeien en aan afspraken met de betrokken luchtvaartmaatschappijen.

2.11 Kostenvergoeding

De transportkosten op grond van ORD1, ORD2 en ORD3 worden gewoonlijk door Aruba, Curaçao en Sint Maarten vergoed als zij het verzoekende land zijn. Het komt volgens verschillende geïnterviewden wel voor dat een land vanwege zijn krappe budget een beroep doet op de KMar om een transport naar het Europese deel van Nederland in het kader van ORD2 en ORD3 uit te voeren. ORD1 en ORD2 bepalen dat het verzoekende land naast de transportkosten tevens de kosten van de tijdelijke detentie in het aangezochte land betaalt. Door gebrek aan voldoende financiële middelen bij de landen Aruba, Curaçao en Sint Maarten is er weinig ruimte om aan deze bepaling te voldoen. DJI onderkent dat de landen financieel niet in staat zijn om de kosten te vergoeden en stuurt vaak geen rekening voor de gedetineerden die in het Europese deel van Nederland op basis van ORD2 gedetineerd zijn. Een geïnterviewde gaf aan dat het in de toekomst niet uit te sluiten is dat de kosten gedeclareerd zullen worden, mede gezien de hoge detentiekosten per gedetineerde.

Voor wat betreft het transport van gedetineerden tussen Bonaire, Sint Eustatius en Saba bepaalt artikel 2 van ORD4 dat Nederland de kosten moet vergoeden die voortvloeien uit de toepassing van de regeling. Het is echter niet duidelijk welke organisatie in de praktijk verantwoordelijk is voor de betaling van de kosten. In de praktijk komt het erop neer dat het OM BES dan maar de reiskosten van de gedetineerden en hun begeleiders vergoedt. De onduidelijkheid op dit punt wrekt zich soms in gevallen waarin een gedetineerde van Sint Eustatius of Saba wordt vrijgelaten uit de JICN op Bonaire. Naar de Raad heeft begrepen, komt het voor dat zij de JICN verlaten zonder in het bezit te zijn van een ticket om terug te reizen naar Sint Eustatius of Saba. Naar het oordeel van de Raad zijn de autoriteiten die een gedetineerde van Sint Eustatius of Saba overbrengen naar Bonaire gehouden zijn terugkeer naar zijn 'thuiseland' te faciliteren na afloop van zijn detentie. De Raad is van oordeel dat Nederland duidelijkheid moet scheppen over de terugreis naar Sint Eustatius en Saba (zie hoofdstuk 6).

De Raad constateert dat ook bij de uitvoering van de ORD's de problematische financiële situatie van Aruba, Curaçao en Sint Maarten zich manifesteert. Desondanks heeft dit aspect tot dusver de uitvoering van de ORD's niet belemmerd. De Raad constateert wel dat Aruba, Curaçao en Sint Maarten hierdoor potentieel een schuld opbouwen en acht dit ongewenst. De Raad vraagt zich af of de landen in de nabije toekomst in staat zullen zijn om deze

³⁹ Een ieder heeft recht op respect voor zijn privé leven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn correspondentie

kosten te vergoeden. De bepalingen over de kostenvergoeding in de ORD's moeten uitvoerbaar zijn. Naar het oordeel van de Raad moet daarom naar een meer realistische oplossing worden gezocht, waarbij meer rekening wordt gehouden met de specifieke financiële situatie van de landen. Het mag in ieder geval niet zo zijn dat deze landen vanwege hun penibele financiële situatie extra terughoudend worden bij de toepassing van de ORD's en het doel van de ORD's daardoor niet wordt gerealiseerd.

Aanbeveling

- Zorg voor een meer realistische oplossing voor de kostenvergoeding genoemd in de ORD's 1, 2 en 3.

Hoofdstuk 3 ORD1

3.1 De regeling en toelichting

ORD1 bevat acht artikelen, waarvan vijf artikelen de bepalingen betreffen over de tijdelijke beschikbaarstelling van detentiecapaciteit. De laatste drie artikelen betreffen de evaluatie, wijziging en inwerkingtreding.

Het eerste artikel betreft de beschikbaarstelling van detentiecapaciteit (lid 1), wat onder detentiecapaciteit wordt verstaan (lid 2) en de toepasselijkheid van de regeling (lid 3). De onderlinge regeling beperkt zich voor wat betreft Nederland tot Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

De landen moeten zorgdragen voor voldoende detentiecapaciteit op eigen grondgebied die voldoet aan de daaraan gestelde (inter)nationale normen (artikel 2). Voor het tijdelijk beschikbaar stellen van detentiecapaciteit gelden op grond van ORD1 vier gronden, waaronder die waarbij vanwege bijzondere omstandigheden of een grootschalige actie van de politie de eigen detentiecapaciteit tijdelijk onvoldoende is en die met het oog op handhaving van de orde of de veiligheid in de inrichting (artikel 3, eerste lid). Voorts is bepaald dat onderbrenging plaatsvindt in het land dat het dichtst gelegen is bij de woonplaats van de gedetineerde (lid 2). Ook is geregeld wanneer de gedetineerde terugkeert (lid 3 en lid 5). Verder is voorzien in de kostenvergoeding. Dit komt erop neer dat de landen elkaar de kosten vergoeden die verband houden met het beschikbaar stellen van detentiecapaciteit (lid 4). Ook verlenen de landen elkaar alle medewerking ten aanzien van en maken schriftelijke afspraken over tussentijdse berichtgeving over het gedrag en de toestand van de gedetineerde (lid 4). In de toelichting staat dat het verzoekende land verantwoordelijk is voor de kosten van onderbrenging en de kosten voor de heen- en terugreis. Tevens vermeldt de toelichting dat de kosten gespecificeerd moeten worden.

Voorts is de procedure opgenomen ten aanzien van het verzoek om beschikbaarstelling van detentiecapaciteit (artikel 4 lid 1), de benodigde documenten ter beoordeling van het verzoek (lid 2) en de zes limitatieve afwijzingsgronden (lid 3). Een reden om een verzoek af te wijzen is bijvoorbeeld dat de gevraagde capaciteit niet beschikbaar is. Verder moet er binnen veertien dagen beslist worden (lid 4). En moet de gedetineerde terug naar het land waar de voorlopige hechtenis of gevangenisstraf is opgelegd als de noodzaak tot onderbrenging komt te ontvallen (lid 5).

Een verzoek wordt volgens de toelichting schriftelijk en gemotiveerd afgewezen. Voorts moeten er – in geval van toewijzing van het verzoek – schriftelijke afspraken gemaakt worden over de terugkeer van de gedetineerde bij het einde van zijn straf. In het kader van een goede resocialisatie keert de gedetineerde in principe binnen zes maanden vanaf het tijdstip van tijdelijke overdracht terug naar het land waar hij zijn domicilie heeft. In de toelichting staat dat de verlenging van de onderbrenging in het aangezochte land schriftelijk, minimaal zes weken voor het verlopen van de eerste termijn en slechts eenmaal voor zes maanden op grond van de dringende redenen van veiligheid en/of de aanwezigheid van medische – en/of psychische complicaties, kan worden verzocht. Er wordt binnen tien werkdagen over de verlenging beslist en bericht.

Ten slotte moet er over de uitvoering van deze ORD periodiek overleg plaatsvinden tussen de openbare ministeries van de landen. De directeuren van de detentie-inrichtingen van de landen moeten daarbij worden betrokken (artikel 5).

3.2 Informatieblad

In het informatieblad ORD1 is uitleg gegeven over de tijdelijke overplaatsing, in welke gevallen die aan de orde is en is aangegeven dat het uitgangspunt is dat de gedetineerde in het land dat het dichtst bij de woonplaats is wordt geplaatst. Verder is kort uitgelegd hoe lang de overplaatsing maximaal duurt, hoe de procedure voor besluitvorming verloopt en wat de gedetineerde mag meenemen.

3.3 Handboek Procesbeschrijving Bijstand

Het Handboek vermeldt over ORD1 onder meer dat de hoofdofficier van justitie (HOvJ) of executie-OvJ de beschikking heeft over informatie (bijvoorbeeld afkomstig van de gevangenisdirecteur) op grond waarvan hij meent dat de overplaatsing van een gedetineerde noodzakelijk is. Een verzoek moet aan bepaalde vereisten voldoen en (voor de grond waarop het verzoek gedaan wordt) aangevuld worden met overige van belang zijnde relevante gegevens zoals rapportages over de veroordeelde en een dreigingsanalyse. Dit is volgens het Handboek op te vragen bij het GRIP van het zendende land via de informatiedesk van de politie. Beoordeling van het verzoek vindt mede plaats aan de hand van de checklist ORD1 door de beleidsmedewerker (BM) PPG en accordering door de PG. De BM PPG verzendt, registreert, archiveert, informeert, bewaakt de termijnen en doet de terugkoppeling. De executie-OvJ zorgt ervoor dat de betrokken diensten op de hoogte worden gebracht van de datum Elektronisch Toezicht (ET), de datum voorwaardelijke invrijheidstelling (v.i.) en de einddatum detentie en zorgt zo nodig voor het tijdig terughalen van de gedetineerde. Het verzoekende land is verantwoordelijk voor de praktische uitvoering en de executie-OvJ van het verzoekende land bepaalt wanneer het transport zal plaatsvinden. Ook gaat de executie-OvJ na, wie de gedetineerde zullen begeleiden tijdens het transport en zorgt voor de benodigde informatie en communicatie. Volgens het Handboek kan een gedetineerde geen (rechtstreekse) rechten ontlenen aan ORD1. Bij verlenging en terugname is bepaald wie verantwoordelijk is voor de termijnbewaking, de beoordeling, het opstellen van het verzoek en de benodigde informatie. Dit geldt ook voor de onderwerpen accordering, verzending, registratie, archivering, het informeren en de terugkoppeling. Ook bevat het Handboek de afspraken over de terugname van de gedetineerde in verband met het einde van zijn straftermijn.

3.4 Tussentijdse evaluatie

Voor wat betreft ORD1 is de aanbeveling van de commissie over aanpassing van de teksten van de ORD's relevant. In het verslag bestond deze aanbeveling uit vier onderdelen (a t/m d) en in de update uit 2019 uit vijf onderdelen (a t/m e). In haar update geeft de commissie aan dat verschillende onderdelen nog bezien en geïmplementeerd moeten worden voor ORD1. Dit betreft:

- a. de uitbreiding van de (initiële) termijn van overplaatsing;
- b. de (mogelijke) samenvoeging van ORD1 en ORD2;
- c. het opnemen van een bepaling in ORD1 (en ORD2) waarin nadrukkelijk wordt aangegeven dat de v.i.-wetgeving van het veroordelende land van toepassing blijft bij overplaatsing;
- d. tekstuele aanpassing van ORD1 (en ORD2) waar het spreekt over overbrengingen van land tot land.

3.5 Gebruikmaking ORD1

Parket PG

Het PPG te Curaçao heeft op basis van zijn registratie een benadering gegeven van het aantal besluiten per jaar, per ORD en per landenbeweging⁴⁰. In de registratie wordt onderscheid gemaakt tussen Aruba, Curaçao, Sint Maarten, het Caribische deel van Nederland en het Europese deel van Nederland.

In de periode van 2014 tot en met 2021 (t/m 15 november) zijn er 24 verzoeken gedaan om gedetineerden op basis van ORD1 te overplaatsen. In totaal zijn er 22 van deze verzoeken ingewilligd en twee afgewezen. Verder zijn er twee aanvragen voor verlenging gedaan. Van de 24 verzoeken om tijdelijke overplaatsing in de regio zijn er elf verzoeken aan Curaçao gedaan, zes verzoeken aan het Caribische deel van Nederland, drie aan Aruba, één aan Sint Maarten en één aan het Europese deel van Nederland⁴¹. De verzoeken aan de andere landen zijn gedaan door het Caribische deel van Nederland (13), Sint Maarten (6), Curaçao (2) en Aruba (1). De (meest voorkomende) gronden voor het merendeel van de verzoeken is cellentekort en collusiegevaar (verdachten in complexe of gevoelige onderzoeken gescheiden willen houden).

Parket PG Aruba

Het PPG Aruba heeft op basis van de registratie van het KIA inzicht gegeven in de verzoeken op grond van ORD1. Het KIA registreert in het kader van een overplaatsing per gedetineerde onder meer het verzoekende land, de detentie locatie, de toegepaste ORD en het aantal verlengingen.

Het PPG Aruba geeft aan dat er door Aruba één ORD1 verzoek is gedaan. Dit was het geval in 2020 voor een tijdelijke overplaatsing van Aruba naar Bonaire. Het betrof een acute situatie, waarin de gedetineerde direct is overgeplaatst en pas kort daarna het formele gedeelte schriftelijk is afgehandeld. Volgens PPG Aruba is er nog nooit een verzoek op grond van ORD1 aan Aruba gedaan, maar PPG te Curaçao stelt zoals hierboven vermeld dat er drie verzoeken zijn gedaan. In wederhoor geeft het PPG Aruba aan dat het OM Aruba en het KIA een eigen registratie bijhouden, waardoor er verschillen in de registratie zijn.

3.6 ORD 1 in de praktijk

Bij de hiernavolgende beschrijving en beoordeling van de wijze van uitvoering van ORD1 in de praktijk, volgt de Raad de opzet van het toetsingskader voor dit onderzoek.

3.6.1 Begripsbepaling en toepasselijkheid ORD

De gebruikte begrippen zijn voor de betrokkenen voldoende duidelijk en worden op dezelfde manier geïnterpreteerd. Er bestaat geen onduidelijkheid over welke ORD voor welk geval moet worden toegepast.

Bevindingen

Vrijwel alle geïnterviewden geven aan dat ORD1 over het algemeen voorziet in de behoefte en maken geen melding van begrippen die als zodanig niet voldoende duidelijk zijn. Er bestaat voorts geen onduidelijkheid over de toepassing van de ORD.

Beoordeling

Op het gebied van begripsbepaling en toepasselijkheid van ORD1 zijn als zodanig geen knelpunten.

⁴⁰ Een deel van de verzoeken wordt niet in 1 jaar afgehandeld, waardoor het voor kan komen dat het initiële verzoek plaatsvindt in jaar X, in het opvolgende jaar daarover wordt beslist, maar dat ook het verzoek om verlenging in gang is gezet.

⁴¹ Tot februari 2014 was enkel ORD1 geldend tussen Nederland, Sint Maarten en Curaçao en kon de gedetineerde van zwaar kaliber vanwege deze veiligheidsstatus uitsluitend in Europees Nederland geplaatst worden.

3.6.2 Maximale duur overplaatsing

De aan de tijdelijke overplaatsing gestelde maximale duur is gezien de in de ORD genoemde gronden realistisch en de omstandigheden op grond waarvan tijdelijke overplaatsing noodzakelijk is kunnen binnen de gestelde termijn worden opgelost.

Bevindingen

Over het algemeen wordt de aan de tijdelijke overplaatsing gestelde maximale duur voor de meeste gronden realistisch bevonden. Echter zijn de geïnterviewden, in geval van veiligheidsredenen, voorstander van aanpassing van de initiële overplaatsingstermijn van zes naar twaalf maanden, met mogelijk een tussentijds toets moment. De huidige initiële termijn wordt als te kort bevonden, omdat er in het geval van veiligheidsredenen vaak geen oplossing op korte termijn voorhanden is. Zie verder paragraaf 4.6.2.

Beoordeling

De maximale duur van de overplaatsing is over het algemeen geen knelpunt, behalve bij veiligheidsredenen. Op grond van de aangeleverde cijfers concludeert de Raad dat op basis van ORD1 zeer beperkt verlengingen worden aangevraagd. De behoefte aan aanpassing van de initiële overplaatsingstermijn speelt daarom volgens de Raad met name bij ORD2. De Raad meent daarom dat aanpassing van de initiële- en verlengingstermijn voor ORD1 niet noodzakelijk is. Wel meent de Raad dat vereenvoudiging van de procedure administratieve verlichting zal bieden voor ORD1-gevallen. De Raad gaf reeds in paragraaf 2.7 voorbeelden hiervan en deed in dat kader een aanbeveling.

3.6.3 Wettelijk kader

De betrokken landen nemen bij de overplaatsing van gedetineerden de algemeen geldende mensenrechten, de *European Prison Rules* en *Standard Minimum Rules* over het vervoer van gedetineerden en de van toepassing zijnde nationale wet- en regelgeving in het kader van vervoer van gedetineerden in acht. In het geval de onderlinge regeling beschikbaarstelling detentiecapaciteit niet van toepassing of niet toereikend is, worden er andere verdragsrechtelijke of wettelijke bepalingen toegepast om het doel van tijdelijke overplaatsing alsnog te bereiken.

Bevindingen

In hoofdstuk 2 ging de Raad reeds in het algemeen in op respectievelijk het wettelijk kader en het rechtskarakter van de ORD's. Op basis van verschillende verdragen⁴², het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden⁴³ en de Staatsregelingen respectievelijk de Grondwet moeten mensenrechten te allen tijde in acht worden genomen binnen het Koninkrijk, dus ook bij de toepassing van de vier ORD's. Het betreft hier specifiek het verbod van foltering, het recht op eerbiediging van privé-, familie- en gezinsleven, het recht op resocialisatie en toegang tot een rechter.

Het transport van gedetineerden moet volgens het *European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment* (CPT) 'humane, secure and in a safe manner' uitgevoerd worden.⁴⁴ In zowel de *European Prison Rules*⁴⁵ als de *Standard Minimum Rules*⁴⁶ staan drie algemene regels over het vervoer van gedetineerden, waarvan er één van belang is voor de ORD: het vervoer geschiedt op kosten en onder verantwoordelijkheid van de overheid. Voorts bevatten de *standard minimum rules* ook

⁴² Artikel 3, 8 en 13 Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en Artikel 7, 10, 17 Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten.

⁴³ Artikel 43 Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden

⁴⁴ <https://rm.coe.int/16808b631d>

⁴⁵ https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805d8d25

⁴⁶ <https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/TreatmentOfPrisoners.aspx>

regels over vrijheidsbeperkende maatregelen en het informeren van familie bij een overplaatsing.

Zoals eerder aangegeven kunnen er op basis van de Rijkswet Politie⁴⁷ (artikel 13) en de Onderlinge regeling ambtsinstructie (artikel 29)⁴⁸ vrijheidsbeperkende middelen (handboeien) gebruikt worden. In nationale wet- en regelgeving is ook een aantal bepalingen over verblijf (tijdelijk in huis van bewaring), vervoer (met betrekking tot vreemde Staten) en vrijheidsbeperkende middelen (handboeien) opgenomen.

Uit het onderzoek blijkt dat de familie van tevoren vaak niet op de hoogte wordt gesteld van een overplaatsing, dit in verband met de veiligheid van de gedetineerde. Er wordt tijdens het transport gebruik gemaakt van vrijheidsbeperkende middelen, namelijk handboeien. Zie voor de bevindingen daarover de paragrafen 2.10, 4.6.11 en 6.6.6.

ORD1 bevat geen bepaling over een rechtsmiddel voor gedetineerden in het geval zij het niet eens zouden zijn met de tijdelijke overplaatsing of terugplaatsing. Reeds in 2011 oordeelde het Hof over de onderlinge regeling tussen Curaçao, Sint Maarten en Nederland in verband met de onderlinge beschikbaarstelling van detentiecapaciteit⁴⁹ dat: *“Gelet op het bepaalde in artikel 38 lid 1 van het Statuut en de inhoud van de onderlinge regeling, alsmede gelet op de toelichting daarop, moet de onderlinge regeling worden begrepen als een regeling waarbij de landen Curaçao, Sint Maarten en Nederland hebben voorzien in een aantal regels met betrekking tot samenwerking op het terrein van het tijdelijk beschikbaar stellen van detentiecapaciteit ten behoeve van elkaar. Het Hof is van oordeel dat deze aard van de onderlinge regeling zich ertegen verzet dat gedetineerden aan de onderlinge regeling (rechtstreeks) rechten ontnemen.”*⁵⁰

In een kort geding uit 2020 waarin 37 gedetineerden vorderden om het Land/de Minister van Justitie bij beschikking te veroordelen om hen tijdelijk in (het Caribische of Europese deel van) Nederland te detineren vanwege de slechte omstandigheden in de justitiële inrichting in Sint Maarten overwoog het Gerecht over de onderlinge regelingen het volgende: *“(…) De Onderlinge Regelingen, waarop eisers bij verzoekschrift geen beroep op hebben gedaan maar op de zitting wél, doen hier niet aan af. Deze Onderlinge Regelingen betreffen interlandelijke regelingen binnen het Koninkrijk. Zij geven de gedetineerden niet rechtstreeks een rechtsvordering tegen het Land op het grondgebied waar zij gedetineerd zijn (zie vonnis Gemeenschappelijk Hof van Justitie d.d. 4 februari 2011, ECLI:NL:OGHACMB:2011:BP9119). Eisers kunnen wel het OM, de instantie die is belast met de uitvoering van de voorlopige hechtenis en de executie van straffen, verzoeken om overplaatsing naar een andere PI binnen het Koninkrijk. Dat kan overigens ook los van de Onderlinge Regeling. Gesteld noch gebleken is echter dat eisers een dergelijk verzoek aan het OM hebben gedaan. Als zij dat wel zouden hebben gedaan en het OM zou weigeren dit voor te leggen aan de Minister van Justitie dan kunnen eisers op grond van artikel 43 Sv (het zogenaamde strafrechtelijke kort geding) daarover de beslissing van de strafrechter invoeren.”*⁵¹

In de praktijk is het voorgaande volgens geïnterviewden vaak geen knelpunt, omdat de gedetineerden ervan op de hoogte zijn dat zij risico's lopen in de inrichting waar zij

⁴⁷ Rijkswet van 7 juli 2010, houdende regeling van de inrichting, de organisatie, het gezag en het beheer van de politie van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba en de onderlinge samenwerking tussen de politie van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Rijkswet politie van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba).

⁴⁸ Onderlinge regeling houdende een ambtsinstructie voor de politie van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba, stc. 2010, 11406

⁴⁹ [Onderlinge regeling betreffende de samenwerking tussen Curaçao, Sint Maarten en Nederland in verband met de onderlinge beschikbaarstelling van detentiecapaciteit](#), Staatscourant, 8 maart 2010, nr. 3440.

⁵⁰ [ECLI:NL:OGHACMB:2011:BP9119, voorheen LJV BP9119, Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba, H-164/10 \(rechtspraak.nl\)](#)

⁵¹ [ECLI:NL:OGEAM:2020:50, Gerecht in eerste aanleg van Sint Maarten, SXM202000289 \(rechtspraak.nl\)](#)

ingesloten zijn. Ook is de overplaatsing vaak zodanig dringend en de situatie zodanig bedreigend dat die prevaleert. Los van de ORD kan volgens hen indien nodig worden teruggevallen op artikel 40 van het Statuut.

Beoordeling

Het is de Raad niet gebleken dat de landen bij overplaatsing van gedetineerden op basis van ORD1 algemeen geldende mensenrechten, minimumeisen voor het vervoer van gedetineerden of de voor dat vervoer geldende nationale wet- en regelgeving niet in acht nemen. Volgens de Raad vindt het vervoer plaats op een '*humane, secure and in a safe manner*'. De Raad begrijpt dat het veiligheidsaspect ten aanzien van de gedetineerde soms moet prevaleren boven het vooraf inlichten van zijn familie. Echter gaat de Raad ervanuit dat zodra dat na de overplaatsing kan, de familie alsnog door de daarvoor verantwoordelijke autoriteiten ingelicht wordt over de tijdelijke overplaatsing. Het is uiteraard van belang voor de familie om daarvan op de hoogte te zijn.

Anders dan in het internationale strafrecht geldt in het interregionale strafrecht geen *lex mitior*-regel, inhoudend dat de veroordeelde bij de overdracht van een executie niet in een ongunstigere positie mag komen te verkeren. In de (juridische) literatuur wordt echter aangenomen dat een veroordeelde binnen het Koninkrijk bij gebrek aan een expliciete wettelijke grondslag niet tegen zijn wil in een ongunstigere positie mag worden gebracht dan de rechter bij het opleggen van de straf beoogde.⁵²

De Raad gaf reeds in hoofdstuk 2 aan dat elke overplaatsing in het kader van een ORD een wettelijke grondslag vereist, zijnde artikel 40 van het Statuut. Ingevolge dit artikel geschiedt de tenuitvoerlegging naar het recht van het aangezochte land. Dit geldt voor zowel tijdelijke als permanente overplaatsingen.⁵³

Voor wat betreft het oordeel van de Raad over rechtsbescherming en handboeien verwijst de Raad naar de respectievelijke paragrafen 2.5 en 2.10. De aanbeveling over rechtsbescherming, zoals opgenomen in hoofdstuk 2, geldt hier onverkort. De Raad formuleert om die reden hier geen aparte aanbeveling.

3.6.4 Informatie(voorziening)

Relevante informatie over de gedetineerde in het kader van de beschikbaarstelling van detentiefaciliteit wordt beschikbaar gesteld aan het aangezochte land. Verdachten en veroordeelden worden voorgelicht over ORD1 en over de toepassing daarvan en (eventuele) daaruit voortvloeiende rechten en plichten.

Bevindingen

Gedetineerden Recherche Informatie Punt

Uit het onderzoek komt naar voren dat GRIP NL en GRIP BES operationeel zijn. De meeste landen hebben met name met GRIP NL goed (ad hoc) contact. Er is behoefte aan GRIP-overleggen en alle geïnterviewden zien de toegevoegde waarde daarvan. Toch vinden deze op Curaçao, Aruba, Sint Maarten en op Bonaire al geruime tijd niet meer (Curaçao, Aruba en Sint Maarten), niet structureel (Bonaire) of niet meer in dezelfde samenstelling (Aruba) plaats. Het KIA meldt dat eerder verschillende ketenpartners betrokken waren, maar dat destijds zonder opgaaf van redenen en ondanks hun informatiepositie, aanwezigheid van het KIA niet meer nodig werd geacht. Het PPG te Curaçao is niet de trekker van het GRIP, maar heeft wel getracht om de overleggen nieuw leven in te blazen voor Curaçao en Sint Maarten. Dit echter zonder succes. Een enkeling meent dat het GRIP in plaats van bij de politie beter ondergebracht kan worden bij de justitiële inrichting (gezien hun

⁵² Zie Reijntjes, Het interregionale strafrecht van het Koninkrijk der Nederlanden, pagina 75, ISBN nr. 9789462901216.

⁵³ Zie Reijntjes, Het interregionale strafrecht van het Koninkrijk der Nederlanden, pagina 80, ISBN nr. 9789462901216.

informatiepositie) of het OM (gezien de verantwoordelijkheid voor executie). Het PPG te Curaçao geeft in wederhoor aan hiervoor knelpunten te zien op het gebied van informatie-inwinning en privacy. Het College van Korpschefs heeft geen verantwoordelijkheid in het GRIP-verhaal. Toch ziet een geïnterviewde een rol voor dit college in de doorontwikkeling van de GRIP's door hun reeds ingezette initiatieven op het gebied van informatie, samenwerking en opleidingen. Echter om de doorontwikkeling te kunnen bewerkstelligen, is steun nodig in de zin van aandacht, expertise en financiën. Voorts vinden er geen gezamenlijke overleggen plaats tussen de GRIP's van de landen, maar wel tussen de info-units van de landen. Volgens afspraak leveren de justitiële inrichtingen van Curaçao en Sint Maarten maandelijks GRIP-lijsten aan, aan de infodesk van de desbetreffende korpsen. De lijsten bevatten relevante informatie over de gedetineerden. In Sint Maarten ervaart de info-unit een stop in deze informatiestroom, waardoor de info-unit zelf achter de informatie aan moet.

Dreigingsinformatieproducten

In paragraaf 2.9 is het knelpunt over de noodzaak en kwetsbaarheid van analisten benoemd. Ook is in de desbetreffende paragraaf al kort erop gewezen dat het opstellen van de producten, doorgaans dreigingsinschattingen, door de info-unit en de desbetreffende justitiële inrichting van het Caribische (ei)land – met uitzondering van Bonaire - niet gezamenlijk maar parallel aan elkaar verloopt. Dit komt volgens geïnterviewden niet altijd de efficiency ten goede. De respectieve justitiële inrichtingen stellen op verzoek hun eigen dreigingsinformatieproducten op, op basis van eigen interne informatie. Het KIA beschikt over een eigen analist en deze informeert ook actief bij de infodesk van het Korps Politie Aruba (KPA), met wisselende resultaten. De risicoanalyse van het bureau inlichtingen veiligheid van de JICN dient samen met informatie van de info-unit als basis voor de risicoanalyse van het GRIP BES.

Informatievoorziening

Er loopt een verzoek van de infodesk van het KPC aan het Sentro di Detenshon i Korekshon Kòrsou (SDKK) om inzichtautorisatie in het systeem van het SDKK mede omdat bevraging van die inrichting risico's met zich meebrengt.

ORD-databank

De wens voor een geautomatiseerd administratiesysteem zoals een ORD-databank of *dashboard* is reeds in paragraaf 2.7 aan de orde geweest.

Reclassering

De reclassering speelt geen directe (adviserende of begeleidende) rol bij ORD1. Reclassering Curaçao geraakt bijvoorbeeld pas in de laatste fase van de straf op de hoogte van een overplaatsing, namelijk bij de v.i. en ET-vergadering van het Centraal College voor de Reclassering (CCvR) te Curaçao (zie verder paragraaf 3.6.7). Ook Sint Maarten en Aruba beschikken over een dergelijk college. Voor wat betreft Nederland vindt advisering plaats door DJI en de Reclassering. De wens van Reclassering Curaçao is dat zij in ieder geval eerder wordt ingelicht over een overplaatsing, omdat zij mogelijk over relevante informatie beschikt. Het directeurenoverleg van de reclasseringsorganisaties, dat tweemaal per jaar plaatsvindt, biedt mogelijk een goed platform om te verkennen wat de ORD-ervaringen tot nu toe zijn, aldus Reclassering Curaçao.

Voorlichting

Hoewel er zoals eerder aangegeven informatiebladen beschikbaar zijn in verschillende talen, worden verdachten en veroordeelden niet actief in algemene zin voorgelicht over ORD1 (en ORD2), over de toepassing daarvan en over (eventueel) daaruit voortvloeiende rechten en plichten. Pas als er door de gedetineerde concreet informatie wordt gezocht, wordt deze bijvoorbeeld door de maatschappelijk werkster aan de gedetineerde verschaft. Toch zijn de gedetineerden via medegedetineerden wel op de hoogte van het bestaan van

de ORD's. Over de concrete overplaatsing en het transport worden alleen de direct bij de overplaatsing betrokken functionarissen ingelicht, mede in verband met de veiligheid van de gedetineerde. Daarnaast wordt een gedetineerde doorgaans – en zijn familie soms – kort van tevoren op de hoogte gesteld in het geval van een aanstaande overplaatsing en het transport in dat kader. De betrokkenen bij de uitvoering van de regelingen en andere stakeholders zoals de politie, advocaten en rechters zijn van mei 2019 tot en met juni 2021 actief (digitaal) geïnformeerd door het PPG te Curaçao en voorzien van de schriftelijke informatie daarover. Ook worden er (digitale) informatiesessies gehouden voor nieuwkomers, zoals bij kabinetswisselingen.

Beoordeling

Informatie(voorziening) speelt een belangrijke rol bij ORD1, zeker in het kader van veiligheid. Hoewel de GRIP's en de overleggen in dat kader in en tussen de verschillende landen niet (alle) functioneren zoals beoogd, levert dit volgens de Raad in de praktijk op korte termijn geen noemenswaardige knelpunten op. De Raad ziet net als de geïnterviewden een toegevoegde waarde van het GRIP, waaronder voor ORD-aangelegenheden, omdat in een GRIP verschillende diensten en teams vertegenwoordigd zijn die specifieke informatie kunnen aanleveren. Dit is belangrijk in het kader van het centraliseren van informatie en bevordert de daarbij benodigde efficiency. Gezien het feit dat de informatiescope van de korpsen breder is dan die van andere diensten, begrijpt de Raad de keuze om de informatieproducten door de info-units te laten opstellen. Het onderbrengen van het GRIP bij de verschillende korpsen zou op basis van het voorgaande volgens de Raad daarmee in lijn zijn.

De Raad stelt voorts vast dat relevante informatie over de gedetineerde in het kader van de beschikbaarstelling van detentiecapaciteit beschikbaar wordt gesteld aan het aangezochte land. De Raad meent dat inzet op het tijdig aanvragen van verlengingsverzoeken bij de info-unit op Curaçao een efficiëntere inzet van de beperkte capaciteit als gevolg kan hebben.

Een (geautomatiseerd) systeem brengt veelal een efficiëncyslag met zich mee. De Raad verwijst in dit kader naar paragraaf 2.6.

De Raad wees in paragraaf 2.9 reeds op de toegevoegde waarde die de reclasseringsorganisaties kunnen hebben in het kader van advisering.

Dat er ter voorlichting van verdachten en veroordeelden een informatieblad beschikbaar is over de ORD vindt de Raad een goede zaak. Aangezien toepassing van een ORD ingrijpende gevolgen kan hebben voor de betrokken gedetineerden, verwacht de Raad een actieve informatievoorziening over het bestaan van de verschillende ORD's. De aanbeveling daarover, zoals opgenomen in hoofdstuk 2, geldt hier onverkort.

3.6.5 Beschikbaarstelling, voldoende detentiecapaciteit en onderbrenging

De landen stellen ten behoeve van elkaar detentiecapaciteit ter beschikking op de wijze, bij de ORD1 bepaald. Elk der landen spant zich in om te zorgen voor voldoende detentiecapaciteit op eigen grondgebied die voldoet aan de daaraan gestelde nationale en internationale normen. In het geval van meerdere mogelijkheden, vindt onderbrenging plaats in het land dat het dichtst gelegen is bij de woonplaats van de gedetineerde.

Bevindingen

De Raad heeft in verschillende inspectierapporten geconstateerd dat de justitiële inrichtingen van Sint Maarten en Curaçao niet of (slechts) deels voldoen aan de (inter)nationale normen.⁵⁴ Dit laatste geldt ook voor de justitiële inrichting van Aruba. Deze justitiële inrichting is meerdere malen door de Inspectie Justitie en Veiligheid van het

⁵⁴ Zie voor de rapporten over de gevangenen te Sint Maarten en Curaçao www.raadrechtshandhaving.com.

ministerie van JenV geïnspecteerd.⁵⁵ Er is kwalitatief verschil tussen enerzijds de justitiële inrichtingen op Bonaire en in het Europese deel van Nederland, en, anderzijds die van de andere landen in het Koninkrijk. Dit heeft volgens geïnterviewden ook gevolgen voor de mogelijkheden in het kader van de veiligheid van gedetineerden. De (slechte) infrastructuur alsmede algehele staat van de justitiële inrichtingen van Sint Maarten, Aruba en Curaçao en het uitblijven van structurele verbeteringen op dat gebied, spelen een rol bij de interne mogelijkheden in het kader van de veiligheid van gedetineerden. In Curaçao zijn wegens gebrek aan andere interne mogelijkheden momenteel achttien gedetineerden voor hun eigen veiligheid in de door het European Committee for the prevention of torture and inhuman or degrading treatment or punishment (CPT) afgekeurde isolatiecellen ondergebracht. Hoewel de leiding van het SDKK dat bij het ministerie van Justitie aan de orde heeft gesteld, is daarvoor nog geen oplossing gerealiseerd. In Sint Maarten zijn er gedetineerden gehuisvest in de niet daarvoor bestemde ziekenboeg, isolatiecellen of politiecellen. Desondanks spannen de landen zich in om detentiecapaciteit ten behoeve van elkaar ter beschikking te stellen. Meerdere geïnterviewden geven aan dat er altijd eerst wordt gezocht naar een interne oplossing. Indien dat niet mogelijk is, wordt bekeken of tijdelijke overplaatsing in het Caribische deel van het Koninkrijk kan.

De *gangs*-problematiek brengt in de regio beperkingen met zich mee. In het Europese deel van Nederland zijn er veel meer plaatsings- en spreidingsmogelijkheden en beschikken de inrichtingen over hogere beveiligingsniveaus. Echter is een tijdelijke overplaatsing naar het Europese deel van Nederland alleen bij ORD2 een optie. Het PPG te Curaçao geeft aan dat bij de verzoeken op grond van ORD1 in principe niet wordt gekeken naar de staat dan wel de kwaliteit van de gevangenis, maar naar de acute noodzaak. Wel wordt geprobeerd vanwege het capaciteitsgebrek de gevangenis te Sint Maarten zoveel mogelijk te ontlasten. In de gevallen dat de aangezochte gevangenis kampen met capaciteitsgebrek, proberen de betrokkenen de gedetineerden tijdelijk te ruilen om alsnog aan het verzoek tegemoet te kunnen komen. Het KIA probeert vaker dan andere inrichtingen in te zetten op een ruil. Tussen het KIA en het SDKK zijn bijvoorbeeld twee gedetineerden uitgewisseld. Bij deze selectie weegt volgens het KIA vaak het veiligheidsrisico van de gedetineerden mee.

De indruk is dat de organisaties voor elkaar klaarstaan. Wel heeft het SDKK het idee dat er vaker een beroep op het SDKK wordt gedaan, omdat deze inrichting als 'grote broer' wordt gezien. Het PPG te Curaçao doelt in dit verband ook op het feit dat alleen het SDKK over een FOBA beschikt. Zelf benadert Curaçao veelal de JICN of het KIA. In het geval van vluchtgevaarlijke gedetineerden komt met name de JICN (of een inrichting in het Europese deel van Nederland bij ORD2) in beeld. De JICN meent meestal als aangezochte justitiële inrichting te fungeren, met name in omvangrijke zaken van Sint Maarten en Curaçao. Het KIA benadert vaak het SDKK als eerste, omdat zij het snelst reageren en met hen het makkelijkst zaken te doen is. Of anders benadert het KIA de JICN. DJI behandelt als aangewezen dienst de ORD1 en ORD2-verzoeken van het PPG te Curaçao aan de minister van Justitie van Nederland. Het SDKK noemt als nadeel van de JICN dat toestemming altijd 'via Den Haag' loopt en de behandeling van het verzoek daardoor meer tijd in beslag neemt.

Beoordeling

Een gevangenis die aan de normen voldoet en beschikt over een adequate infrastructuur zal volgens de Raad minder vaak de noodzaak hebben om een beroep te doen op een ORD, omdat de gevangenis dan zelf in bijvoorbeeld haar capaciteitsbehoefte of veiligheidsbehoefte kan voorzien. De Raad heeft in meerdere rapporten over de desbetreffende gevangenis vastgesteld dat de detentiecapaciteit op eigen grondgebied niet of slechts deels voldoet aan de daaraan gestelde (inter)nationale normen. De Raad

⁵⁵ Zie voor de gevangenis te Aruba (KIA) de rapportage en inspectiebrieven op www.inspectie-jenv.nl.

meent dat er op kortst mogelijke termijn gewerkt moet worden aan de verbetering van de detentiecapaciteit. De aanbevelingen die de Raad in dat kader deed, gelden nog onverkort.

Uit de cijfers (zie paragraaf 3.5) blijkt dat het merendeel van de ORD1-verzoeken is gericht aan Curaçao (11) en het Caribische deel van Nederland (6). Daarentegen blijkt uit de cijfers dat het Caribische deel van Nederland (13) en Sint Maarten (6) de meeste verzoeken doen. De Raad heeft de indruk dat de landen zich in overeenstemming met ORD1 inspannen om indien mogelijk detentiecapaciteit aan elkaar ter beschikking te stellen. Daarbij wordt zoveel als mogelijk rekening gehouden met de woonplaats van de gedetineerde.

3.6.6 Gronden beschikbaarstelling en weigeringsgronden

De landen stellen op verzoek ten behoeve van elkaar tijdelijk detentiecapaciteit beschikbaar op basis van één of meer van de vier voorgeschreven gronden. De gronden zijn: onvoldoende detentiecapaciteit; ter handhaving van de orde of veiligheid; ter bescherming van de openbare orde of nationale veiligheid; en ter voorkoming of opsporing van strafbare feiten. De minister van Justitie van het aangezochte land wijst het verzoek slechts af op basis van één of meer van de vijf voorgeschreven afwijzingsgronden. Deze afwijzingsgronden zijn: onvoldoende capaciteit; onverenigbaarheid orde of veiligheid; ter bescherming openbare orde of nationale veiligheid; in het belang van de voorkoming of opsporing van strafbare feiten; en het feit dat er dichterbij de woonplaats van gedetineerde plek is.

Bevindingen

Er is een checklijst ORD1 aan de hand waarvan onder meer de gronden door PPG te Curaçao en PPG Aruba worden nagegaan. DJI geeft in wederhoor aan dat zij niet werken met een dergelijke checklijst. Uit de interviews komt naar voren dat de Caribische (ei)landen met name verzoeken ORD1 doen met als grond 'capaciteitsgebrek' en 'handhaving van de orde of de veiligheid in de inrichting'. De overige gronden zijn niet als zodanig genoemd als reden voor overplaatsing.

Volgens informatie van het PPG te Curaçao zijn er in de periode vanaf 2014 in totaal 22 ORD1-verzoeken toegekend, twee verzoeken afgewezen en twee verlengingen aangevraagd. De cijfers van PPG Aruba geven weer dat incidenteel een verzoek aan Aruba wordt gedaan. Geïnterviewden geven aan dat aan de meeste verzoeken om overplaatsing in het Caribische deel van het Koninkrijk wordt voldaan. Een verzoek wordt slechts afgewezen als de gevraagde capaciteit niet beschikbaar is of als er sprake is van een dreiging (JICN).

Beoordeling

De landen volgen de voorgeschreven (afwijzings)gronden bij de verzoeken om tijdelijk detentiecapaciteit beschikbaar te stellen. De Raad merkt op dat de verkregen cijfers het beeld ondersteunen dat de meeste verzoeken worden ingewilligd. De Raad vindt het een goede zaak dat de PPG's een checklijst gebruiken om de gronden van het verzoek te controleren. Ook kan aan de hand daarvan een eventuele afwijzing worden gecontroleerd.

3.6.7 Terugkeer gedetineerde

Zodra de noodzaak tot onderbrenging in een ander land komt te vervallen, keert de gedetineerde terug naar het land waarin het bevel tot voorlopige hechtenis is gegeven of de vrijheidsstraf is opgelegd.

Bevindingen

Indien de noodzaak voor overplaatsing is komen te vervallen ligt de terugkeer van de gedetineerde veelal rond de einddatum van de tijdelijke overplaatsing.

Het PPG Aruba vult in wederhoor aan dat in Aruba de termijnen bewaakt worden door het Hoofd Afdeling Executie (HAEX) al dan niet in samenwerking met de executie-officier. De HAEX houdt ook de verlenging van de ORD-termijn in de gaten. Daarnaast ontfermt de beleidsafdeling zich over de terugkeerprocedure. Voor wat betreft de andere Caribische (ei)landen brengt de executie-OvJ de betrokken diensten op de hoogte van de v.i.- en einddatum detentie en zorgt ook voor het tijdig terughalen van gedetineerde. In paragraaf 3.6.4 is er al op gewezen dat de terugkeer rondom de v.i.-datum in bepaalde gevallen een knelpunt is voor gedetineerden afkomstig vanuit Curaçao. Dit omdat de besluitvorming over het al dan niet toekennen daarvan doorgaans pas een week voor de ingangsdatum van de mogelijke v.i. plaatsvindt door het CCvR. Als gevolg hiervan is het logistiek niet altijd mogelijk om de terugkeer tijdig te regelen. In de andere landen speelt het voorgaande niet.

Er is geen (geautomatiseerd) systeem om de terugkeertermijn van de gedetineerde te monitoren. Zoals eerder gesteld is een dergelijk systeem wenselijk geacht. De termijnbewaking gebeurt handmatig in een Excel-bestand door de beleidsmedewerker PPG.

Beoordeling

De Raad heeft de indruk dat, zodra de noodzaak tot onderbrenging in een ander land komt te vervallen, de gedetineerde in de meeste gevallen tijdig terugkeert. Indien de gedetineerde niet tijdig terugkeert, heeft dat als gevolg dat de v.i. niet tijdig kan worden uitgevoerd voor de gedetineerden van Curaçao. Het tijdstip van de beslissing over het al dan niet toekennen van v.i. is volgens de Raad te krap in het geval het een tijdelijk overgeplaatste gedetineerde betreft. Daarbij komt dat er altijd een vliegbeweging nodig is voor de terugkeer, waarbij het OM afhankelijk is van vluchtschema's. De beslissing dient daarom volgens de Raad eerder genomen te worden. De CCvR moet tijdig op de hoogte gesteld worden over de tijdelijke overplaatsing. De Raad meent dat de betrokken organisaties periodiek moeten overleggen om tot werkbare oplossingen te komen.

De Raad merkt op dat de rol van de Arubaanse executie-OvJ bij de terugkeer van een gedetineerde niet geheel verloopt conform hetgeen is opgenomen in het Handboek van beide PPG's. De rol van de HAEX zou voor de volledigheid in het Handboek kunnen worden opgenomen.

Voor de overweging van de Raad over een (geautomatiseerd) systeem wordt verwezen naar paragraaf 2.9.

Aanbeveling

- Stel het CCvR er tijdig van op de hoogte dat een gedetineerde die mogelijk in aanmerking komt voor v.i. in het buitenland verblijft, zodat het besluit tot al dan niet toekennen van v.i. tijdig kan worden genomen en de terugreis van de gedetineerde tijdig kan worden geregeld.

3.6.8 Kostenvergoeding

De landen vergoeden elkaar de kosten die voortvloeien uit de toepassing van deze regeling.

Bevindingen

Uit een aantal interviews komt naar voren dat de organisaties in de landen voor wat betreft de kostenvergoeding uitgaan van het principe van wederkerigheid. Dit houdt in dat als de justitiële inrichtingen van twee betrokken landen tijdelijk over en weer een gedetineerde aan elkaar overdragen zij over en weer geen kosten doorberekenen voor de tijdelijke overplaatsing. Dit constateerde de tussentijdse evaluatiecommissie ook. Het SDKK geeft in dit verband juist aan dat het bijvoorbeeld de tandheelkundige kosten van tijdelijk overgeplaatste gedetineerden betaalt, omdat er volgens het SDKK – ondanks een bepaling

daarover - geen duidelijkheid is over welk land in de praktijk de medische kosten moet betalen.

Beoordeling

Het stemt de Raad tevreden dat de bepalingen over de kostenvergoeding in de praktijk niet leiden tot belemmeringen bij tijdelijke overplaatsing van gedetineerden. Ondanks zulks te zijn overeengekomen, brengen de landen elkaar in de praktijk geen kosten in rekening in het kader van de tijdelijke overplaatsing. Het uitgangspunt van wederkerigheid sluit volgens de Raad aan bij artikel 36 van het Statuut, waarin is bepaald dat de landen elkaar hulp en bijstand verlenen. In paragraaf 2.11 wees de Raad op de financiële situatie van de landen en gaf aan dat er een meer realistische oplossing moet komen voor de kostenvergoeding. De aanbeveling over de kostenvergoeding, zoals opgenomen in hoofdstuk 2.11, geldt hier onverkort.

3.6.9 Schriftelijke afspraken

Er worden schriftelijke afspraken gemaakt over tussentijdse berichtgeving betreffende het gedrag en de toestand van de gedetineerde. Dit om te bevorderen dat de landen elkaar alle medewerking verlenen om de uitoefening van de wettelijke verantwoordelijkheden jegens de gedetineerde te kunnen verzekeren.

Bevindingen

De justitiële inrichting van het verzoekende land informeert na de overdracht vaak niet meer naar het gedrag en de toestand van een gedetineerde, aldus geïnterviewden van de JICN en de gevangenis te Pointe Blanche. Andersom blijkt vrijwel hetzelfde aan de hand. Het aangezochte land informeert het verzoekende land vaak niet over het gedrag en de toestand van een gedetineerde. Volgens deze geïnterviewden wordt tussentijdse berichtgeving en worden rapportages over het gedrag en de toestand van de gedetineerde meestal niet opgesteld, niet verstrekt of alleen op verzoek ontvangen van de justitiële inrichting van het aangezochte land. Het KIA stelt in wederhoor dat zij zullen gaan zorgen voor tussentijdse berichtgeving en rapportages.

De JICN werkt met nieuwe standaard werkwijzen en loopt daarmee voor op de andere justitiële inrichtingen. Ook stelt de JICN dat ondanks de korte lijnen het tijdig verkrijgen van informatie van het SDKK en het KIA moeizaam verloopt. De maatschappelijk werkster van het SDKK belt af en toe om te informeren naar in het kader van ORD1 en ORD2 overgeplaatste gedetineerden. In wederhoor geeft het KIA aan dat zij conform verzoeken alle informatie, zoals rapportages, het vonnis en dreigingsanalyses, (tijdig) verzenden.

Voorts is er geen uniformiteit in de vastlegging van informatie binnen de justitiële inrichtingen. Ook is het verstrekken van een (compleet) dossier bij overname en bij terugkeer van een gedetineerde voor verbetering vatbaar, aldus geïnterviewden. Geïnterviewden geven hierbij als voorbeeld het niet opstellen van of niet meezenden van gedragsrapportages. De JICN stelt wel een compleet dossier mee te sturen. De casemanagers van de JICN informeren actief naar de door hen overgedragen gedetineerden. Een oplossing wordt mede gezien in een uniforme manier van (samen)werken. In wederhoor stelt het KIA dat de verschillende inrichtingen samen bijvoorbeeld een format zouden kunnen ontwikkelen.

In het Handboek is de executie-OvJ aangewezen om de betrokken diensten op de hoogte te stellen van de datum van ET, v.i. en einde detentie, alsmede het tijdig terughalen van de gedetineerde. Het zijn de justitiële inrichtingen die de berekeningen maken. In wederhoor wijst het PPG te Curaçao in dit verband op een knelpunt. In het geval een gedetineerde tijdelijk is overgeplaatst, maakt de inrichting geen berekeningen voor de overgeplaatste

gedetineerde, waardoor er dan geen berekening kan worden verstrekt aan het aangezochte land.

Beoordeling

De verwachtingen over en weer over de verstrekking van informatie en het nakomen van afspraken zijn niet op een lijn. Dit terwijl in de ORD hierin is voorzien, omdat schriftelijk afspraken moeten worden gemaakt over de tussentijdse berichtgeving (artikel 3, vierde lid). De Raad meent dat deze bepaling consequent toegepast moet worden, wat ten goede komt aan de benodigde informatie (alook bijvoorbeeld informatiedeling met de CCvR) en ieders verantwoordelijkheid. De Raad acht uitwisseling van informatie over de tijdelijke detentieperiode van een gedetineerde in een andere justitiële inrichting van belang. Hiervoor is volgens de Raad een goede vastlegging van de informatie door de justitiële inrichtingen onmisbaar. Dit zou bijvoorbeeld kunnen worden bewerkstelligd door, zoals het KIA oppert, het opstellen van een format daarvoor.

Onder paragraaf 3.6.7 is vermeld dat het CCvR in Curaçao over de toekenning van v.i. aan een gedetineerde moet besluiten. Het CCvR neemt bij zijn besluiten mede het gedrag van de gedetineerde in overweging. De Raad meent daarom dat het essentieel is dat niet alleen de justitiële inrichtingen, maar ook het CCvR over informatie beschikt over het gedrag van gedetineerde gedurende zijn detentieperiode in een andere justitiële inrichting.

Ook in het kader van strafberekeningen dient de executie-OvJ het ontvangende land alsmede de gedetineerde van informatie over de berekening te voorzien. De Raad is van mening dat het niet zou moeten uitmaken of een gedetineerde elders verblijft. Het land waar het vonnis is gewezen, is te allen tijde verantwoordelijk voor deze berekening. Nu in de landen de justitiële inrichtingen de berekeningen maken, moeten zij dat volgens de Raad ook blijven doen in het geval de gedetineerde tijdelijk is overgeplaatst. De Raad meent dat het voorgaande moet worden vastgelegd in het belang van het tijdig kunnen informeren van de betrokkenen en het tijdig terughalen van de gedetineerde.

Aanbevelingen

- Maak overeenkomstig de bepaling in de ORD:
 - altijd concrete en schriftelijke afspraken over de tussentijdse berichtgeving over het gedrag en de toestand van de gedetineerde;
 - kom de gemaakte afspraken na (plan, do, check, act).
- Maak afspraken over de minimale vereisten waaraan de vastlegging van informatie binnen de verschillende justitiële inrichtingen moet voldoen.
- Leg vast dat de justitiële inrichting van het verzoekende land altijd de strafberekening maakt.

3.6.10 Resocialisatie

In het belang van een goede resocialisatie keert de gedetineerde in ieder geval binnen een redelijke termijn vóór het tijdstip waarop de tenuitvoerlegging van de straf eindigt, terug.

Bevindingen

In ORD1 is specifiek aandacht voor de resocialisatie van de gedetineerde. In het geval dat het einde van de straf in zicht is, keert het overgrote deel van de gedetineerden tijdig terug, dat wil zeggen uiterlijk zes maanden voor einde van de tenuitvoerlegging van de gevangenisstraf. Reeds eerder is aangegeven dat de executie-OvJ hiervoor verantwoordelijk is.

Beoordeling

Voor wat betreft het tijdstip van terugkeer in verband met de resocialisatie is de Raad, met uitzondering van het moment van advisering door CCvR, niet gebleken van knelpunten.

3.6.11 Procedure

Er is een procedure waarin onder meer de verantwoordelijken zijn benoemd, de benodigde documentatie is uiteengezet en de wijze van monitoring is bepaald.

Bevindingen

In het kader van een mogelijk verzoek voor tijdelijke overplaatsing op grond van ORD1 zijn de gevangenisdirecteuren en/of het OM (zaaksofficier van Justitie of executieofficier van Justitie) betrokken. De landen volgen de procedure zoals beschreven in het Handboek. Bij het PPG Aruba en het KIA bestaan nog onduidelijkheden over het te volgen proces. In wederhoor geeft het PPG Aruba aan dat het OM in september 2021 op verzoek van het KIA een concept document op heeft gemaakt over de diverse ORD-regelingen, waarin ook de ORD1 is opgenomen.

De PPG's zijn primair verantwoordelijk voor de advisering en uitvoering van de ORD('s). De beleidsmedewerker PPG, de coördinator stelsel bewaken en beveiligen, de HAEX (Aruba) en de executie-officier hebben allen een spilfunctie in de procedure. Met name de beleidsmedewerker PPG wordt genoemd als centraal punt waar alle informatie bijeenkomt en waar monitoring plaatsvindt. Alle geïnterviewden wijzen op de goede contacten over en weer.

Het is voor alle betrokkenen duidelijk wie de verantwoordelijkheid heeft voor elk onderdeel van de procedure.

Er wordt gewerkt met standaardbrieven voor (verlengings)verzoeken. Het PPG Aruba heeft hier voorbeelden van verschaft. Op basis van de interviews zijn geen knelpunten naar voren gekomen over de samenstelling van dossiers. Voorts geven geïnterviewden aan dat de landen in het Caribische deel van het Koninkrijk doorgaans binnen de gestelde termijn reageren.

Geïnterviewden geven aan dat het knelpunt meer ligt op het gebied van de te volgen administratieve procedure. Zij wijzen er namelijk op dat de procedure zeer bureaucratisch is, wat volgens hen onnodig is. Er is namelijk gesteld dat bij elke aanvraag tot verlenging van de plaatsingstermijn een nieuw dreigingsproduct moet worden aangeleverd. DJI verlangt dan een actueel dreigingsproduct. Dit houdt in dat de informatiediensten van de landen nieuwe informatie moeten verzamelen. In de praktijk blijkt dat dit een zware klus is wegens de voortdurende capaciteitsproblematiek en omdat meestal blijkt dat de dreigingssituatie ten aanzien van een gedetineerde ongewijzigd is gebleven. DJI stelt volgens PPG te Curaçao veel aanvullende vragen als een dreigingsproduct geen nieuwe informatie bevat. Dit terwijl de uitkomst, volgens het PPG te Curaçao in wederhoor, is dat de situatie onveranderd is gebleven. Dit leidt in de praktijk tot vertraging in de procedure. Overigens speelt dit met name bij ORD2-verlengingen (zie verder 4.6.9).

Beoordeling

De Raad stelt vast dat er een procedure is waarin onder meer de verantwoordelijken zijn benoemd, de benodigde documentatie is uiteengezet en de wijze van monitoring is bepaald. Het PPG te Curaçao heeft een aantal voorbeelden van documenten uit dossiers verstrekt aan de Raad. De Raad wijst wel andermaal op het feit dat hij geen dossieronderzoek heeft kunnen doen om onder meer het gebruik van de voorgeschreven documentatie door alle betrokkenen vast te kunnen stellen. In ieder geval bevordert daar waar mogelijk het gebruik van standaardbrieven, volgens de Raad, de eenduidigheid van het proces.

De Raad heeft de indruk dat de betrokkenen elkaar weten te vinden. Het ervaren knelpunt gerelateerd aan de procedure betreft de omslachtigheid daarvan. De Raad merkt op dat het zeer van belang is dat de procedure voortvarend moet kunnen worden doorlopen, zeker in het geval sprake is van veiligheidsaspecten waarvoor gebruik wordt gemaakt van ORD1, maar des te meer bij gebruik van ORD2. De Raad leidt uit de ontvangen feedback af dat van

voortvarendheid momenteel niet altijd sprake is. De Raad meent daarom dat de procedure, in het bijzonder met betrekking tot het aanleveren van een dreigingsinformatieproduct bij verlengingsverzoeken, moet worden vereenvoudigd. Dit kan volgens de Raad onder meer worden bewerkstelligd door de doorlooptijd van de procedure te verkorten. Dit kan door afspraken te maken over de besluitvorming (zie ook paragraaf 4.6.9) en de duur daarvan. Er kan bijvoorbeeld voor wat het dreigingsinformatieproduct betreft gewerkt worden met standaardformulieren en met standaardteksten voor de motivering van verlengingsverzoeken. Ook kan er afgesproken worden dat bij het uitblijven van een reactie binnen de termijn het verzoek is toegewezen. De Raad aanbeveling die de Raad deed in paragraaf 2.7 over vereenvoudiging van de procedure, geldt hier onverkort.

3.6.12 Periodiek overleg

De openbare ministeries van de landen plegen, onder roulerend voorzitterschap van de procureur-generaal van Aruba en de procureur-generaal van Curaçao, Sint Maarten, Bonaire, Sint Eustatius en Saba, periodiek overleg over de uitvoering van deze onderlinge regeling. Bij dit overleg worden de directeurs van de detentie-inrichtingen van de landen betrokken.

Bevindingen

Periodieke overleggen zoals voorgeschreven op grond van ORD1 vinden niet plaats. De meningen zijn verdeeld over de noodzaak, mogelijke frequentie en de toegevoegde waarde daarvan, waar PPG Aruba in wederhoor nogmaals op wijst. Er zou in plaats daarvan meer behoefte zijn aan duidelijke afspraken. Vrijwel alle betrokkenen geven aan dat zij elkaar in ieder geval weten te vinden voor overleg indien nodig. Ook zijn ze indien gewenst bereid aan te sluiten bij een periodiek overleg.

Voorts vinden er gevangenisdirecteuren-overleggen plaats en is er vanuit het JVO een taskforce detentie⁵⁶ opgericht waarin de ORD's volgens geïnterviewden ook onderwerp van bespreking kunnen zijn. Ook is door het KIA de wens geuit dat tenminste jaarlijks overleg tussen de gedetineerdenadministraties van de verschillende landen plaatsvindt ter bevordering van de samenwerking.

Beoordeling

Het voorgeschreven periodieke overleg tussen de PG's en de gevangenisdirecteuren vindt niet plaats. De Raad ziet echter een toegevoegde waarde van het overleg, omdat betrokkenen elkaar periodiek op de hoogte kunnen houden over verschillende onderwerpen gerelateerd aan de ORD's. Nu er duidelijke knelpunten bestaan, lijkt juist het periodieke overleg een geschikte manier om op strategisch niveau afspraken te maken ter oplossing van knelpunten op uitvoerend niveau. De Raad spoort de betrokkenen daarom aan om de afspraak over het periodieke overleg na te komen.

Aanbeveling

- Kom de afspraak over het periodieke overleg na.

3.6.13 Vervoer gedetineerden

Het vervoer van de gedetineerde naar het andere land moet plaatsvinden met inachtneming van de geldende regels voor het transport van gedetineerden en hun beveiliging tijdens het transport.

⁵⁶ De taskforce detentie is belast met het adviseren van het JVO over de mogelijkheden van een TBS- en/of PIJ voorziening in het Caribisch deel van het Koninkrijk. Gezien de benodigde expertise wordt er thans een werkgroep samengesteld.

Bevindingen

Het feitelijke transport in het kader van ORD1 vindt op de volgende wijze plaats. Voor wat betreft Bonaire is de KMar belast met het feitelijke transport van Bonaire naar een ander land. De leden van het arrestatieteam (AT) van Curaçao en het AT van Sint Maarten zijn belast met de uitvoering van het feitelijke transport van gedetineerden naar een ander land. Voor transporten vanuit Sint Maarten en Curaçao van en naar Europees Nederland wordt soms de KMar ingeschakeld. In Aruba worden gedetineerden ingedeeld in drie categorieën. Op basis daarvan wordt bepaald wie ingezet wordt voor de begeleiding tijdens het vervoer. Dit is veelal het Bijzondere Ondersteuningsteam (BOT K9 unit) van de KIA. Het aantal in te zetten begeleiders verschilt naar gelang de veiligheidssituatie. Het KPC zet in principe twee leden van het AT in. Als de veiligheidssituatie dat vergt, breidt het KPC het team uit met nog een derde lid van het AT. De KMar zet standaard drie begeleiders in. Afhankelijk van de omstandigheden kan hieraan een vierde begeleider worden toegevoegd die een bepaalde specialisatie heeft, bijvoorbeeld in het geval van een medisch escort.

Een knelpunt voor wat betreft de inzet van het AT Curaçao is dat de formele lijn niet ingezet wordt voor toestemming voor en afstemming over inzet van dit team, omdat de executie-OvJ direct contact opneemt met de teamleider. Het enkel mailen van de betrokkenen wordt als oplossing aangedragen. Het KPSM zet doorgaans drie leden in. De inzet van leden van het BOT van de KIA bestaat doorgaans uit twee leden. Het AT in Aruba kan een gedetineerde naar het buitenland vervoeren. Dit gebeurt als extra beveiligingsmaatregelen noodzakelijk zijn. Medewerkers van de JICN of van het KPCN begeleiden de transporten van gedetineerden uit de JICN naar een ander land in het Caribische deel van het Koninkrijk. Personeel van de KMar begeleidt standaard de transporten van gedetineerden vanaf Bonaire naar het Europese deel van Nederland. Dat geldt ook voor eventuele transporten vanuit het Europese deel van Nederland naar Bonaire. Voor wat betreft de transporten tussen het Europese deel van Nederland en het Caribische deel van het Koninkrijk wordt volgens meerdere geïnterviewden uit het Caribische deel van het Koninkrijk soms een beroep gedaan op de KMar. DJI en het PPG te Curaçao wijzen er in wederhoor op dat in het geval een land een beroep op de KMar wil doen er een aanvraag tot militaire bijstand kan worden ingediend.

Tijdens het transport door de lucht voeren de begeleiders geen wapens mee.

Voor de overige bevindingen voor wat betreft het gebruik van vrijheidsbeperkende middelen zoals handboeien, de werkwijze en voorzieningen inzake de veiligheid wordt verwezen naar paragraaf 2.10.

Beoordeling

Uit het onderzoek zijn de Raad geen knelpunten gebleken met betrekking tot het feitelijke vervoer van de betrokken gedetineerden. Voor zover de Raad heeft kunnen vaststellen, vindt dat vervoer plaats met inachtneming van de geldende regels voor het transport van gedetineerden en voor hun beveiliging tijdens het transport. De aanbeveling over beschrijving van de transportprocedure, zoals opgenomen in paragraaf 2.10, geldt hier onverkort.

Hoofdstuk 4 ORD2

4.1 De regeling en toelichting

ORD2 bevat zeven artikelen, waarvan de eerste vijf artikelen de bepalingen over de tijdelijke beschikbaarstelling van detentiecapaciteit betreffen en de laatste twee artikelen de evaluatie en inwerkingtreding.

De toelichting geeft aan dat in ORD2 uiteen wordt gezet onder welke omstandigheden een tijdelijke overdracht van een van de Caribische Koninkrijksdelen naar het Europese deel van Nederland mogelijk is. Artikel 1 betreft de beschikbaarstelling van detentiecapaciteit (lid 1) en wat onder detentiecapaciteit wordt verstaan (lid 2).

ORD2 is uitsluitend van toepassing in het geval er sprake is van dwingende redenen van veiligheid of van medische complicaties (artikel 2, lid 1) en overbrenging naar het Europese deel van Nederland geschiedt uitsluitend indien ORD1 niet kan worden toegepast (lid 2). Voorts spreekt de ORD over kostenvergoeding (lid 3) en het verlenen van medewerking en het maken van schriftelijke afspraken (lid 4). De toelichting geeft aan dat de meerwaarde van ORD2 bestaat uit enerzijds de uitbreiding van de gronden ten opzichte van ORD 1, en anderzijds uit een uitwijkmogelijkheid naar het Europese deel van Nederland onder bepaalde voorwaarden. Medische complicaties zien op situaties waarin een gedetineerde medische of psychiatrische hulp nodig heeft die niet in het eigen land voorhanden is, inclusief eventuele overplaatsing naar een gesloten zorginstelling in (het Europese deel van) Nederland. Verder wordt onder meer uiteengezet wat onder dringende redenen van veiligheid wordt verstaan en wie verantwoordelijk is voor de (specificatie van de) kosten.

Artikel 3 beschrijft de procedure over het verzoek om beschikbaarstelling van detentiecapaciteit (lid 1), welke informatie in ieder geval noodzakelijk is ter beoordeling van het verzoek (lid 2) en de beslistermijn (binnen 14 dagen) (lid 3). Er zijn – net als bij ORD1 – zes limitatieve afwijzingsgronden, waaronder die dat de gevraagde capaciteit niet beschikbaar is (lid 4). Voorts bevat het artikel regels voor de terugkeer van de gedetineerde en de termijn van de kennisgeving (lid 5). Zoals de toelichting vermeldt, moet in het geval van medische complicaties expliciet ook gedacht worden aan psychiatrische complicaties. Ook is aangegeven wat in ieder geval uit de benodigde documentatie moet blijken en dat een verzoek schriftelijk en gemotiveerd afgewezen moet worden.

Artikel 4 bepaalt de terugkeertermijn van de gedetineerde (lid 1), wie verantwoordelijk is voor het op de hoogte stellen van het ontvallen van de noodzaak van de onderbrenging (lid 2) en dat indien noodzakelijk de termijn telkens met zes maanden kan worden verlengd (lid 3). De termijn voor het schriftelijke verlengingsverzoek alsmede de beslissing en berichtgeving daarover is ook aangegeven (lid 4). In de toelichting staat dat de gedetineerde in beginsel na zes maanden of eerder na overdracht, en ruim voordat zijn straf eindigt, terugkeert.

Artikel 5 bepaalt dat de overdracht van een gedetineerde op basis van ORD2 tot gevolg heeft dat de verantwoordelijkheid voor de tenuitvoerlegging van de detentie van de betrokkene wordt overgedragen aan het aangezochte land (lid 1). De overdracht wordt georganiseerd door het verzoekende land (lid 2).

4.2 Informatieblad

Het informatieblad over ORD2 bevat dezelfde onderwerpen als het informatieblad over ORD1.

4.3 Handboek Procesbeschrijving Bijstand

De in het Handboek beschreven (verlengings-)procedure voor ORD2 is hetzelfde als die voor ORD1 (zie paragraaf 1.3). Echter met dien verstande dat beoordeling van het verzoek mede aan de hand van de checklist ORD2 plaatsvindt. Daarnaast staat in het handboek vermeld dat de gedetineerde geen (rechtstreekse) rechten kan ontlenen aan ORD2. Bij terugname van de tijdelijk overgeplaatste gedetineerde of een verlenging in het kader van ORD2 moet DJI geïnformeerd worden, indien de gedetineerde tijdelijk is overgebracht naar het Europese deel van Nederland.

4.4 Tussentijdse evaluatie

Voor wat betreft ORD2 is – net als bij ORD1 – de aanbeveling van de commissie over aanpassing van de teksten van de ORD's relevant. In haar update geeft de commissie aan dat de hierna genoemde onderdelen nog bezien en geïmplementeerd moeten worden. Dit betreft:

- a. de uitbreiding van de (initiële) termijn van overplaatsing;
- b. de (mogelijke) samenvoeging van ORD1 en ORD2;
- c. het opnemen van een bepaling in ORD2 (en ORD1) waarin nadrukkelijk wordt aangegeven dat de v.i.-wetgeving van het veroordelende land van toepassing blijft bij overplaatsing;
- d. tekstuele aanpassing van ORD2 (en ORD1) waar het spreekt over overbrengingen van land tot land;
- e. aanpassing van artikel 5 van ORD2 omdat het spreekt over overdracht, terwijl volgens de commissie overbrenging wordt bedoeld.

4.5 Gebruikmaking ORD2

Parket PG te Curaçao

Het PPG te Curaçao heeft op basis van zijn registratie een benadering gegeven van het aantal besluiten per jaar, per ORD en per landenbeweging⁵⁷. In de registratie wordt onderscheid gemaakt tussen Aruba, Curaçao, Sint Maarten, het Caribische - en het Europese deel van Nederland. Op grond van ORD2 zijn er in totaal 102 verzoeken ingewilligd in de periode van 2014 tot en met 2021 (t/m 15 november).

ORD2 medische redenen

In totaal zijn 26 ORD2 verzoeken om medische redenen ingewilligd waarvan zeventien verzoeken aan Curaçao, acht verzoeken aan Nederland en één aan Aruba. Veruit de meeste verzoeken zijn door het Caribische deel van Nederland aan een ander land gedaan (18), gevolgd door Sint Maarten (4) en Curaçao (4). Er was sprake van respectievelijk drie verlengingen en vier afwijzingen⁵⁸. Er zijn drie verzoeken en twee verlengingen gedaan door het Caribische deel van Nederland aan het Europese deel van Nederland (beide Nederland). De afwijzingsgronden bij medische verzoeken betreffen volgens het PPG te Curaçao: de gedetineerde bevond zich niet in detentie ten tijde van het verzoek, medische hulp zou in het verzoekende land zelf kunnen plaatsvinden of de resterende detentietijd was te kort.

ORD 2 veiligheidsredenen

In totaal zijn 76 ORD2 verzoeken om veiligheidsredenen ingewilligd, waarvan 50 aan Nederland (38 voor overplaatsing naar het Europese deel en 12 naar het Caribische deel), dertien aan Curaçao en dertien aan Aruba. De verzoeken werden gedaan door Curaçao (35), door Sint Maarten (19), het Caribische deel van Nederland (18), Aruba (2) en het

⁵⁷ Een deel van de verzoeken wordt niet in 1 jaar afgehandeld, waardoor het voor kan komen dat het initiële verzoek plaatsvindt in jaar X, in het opvolgende jaar daarover wordt beslist, maar dat ook het verzoek om verlenging in gang is gezet.

⁵⁸ Wat betreft de afwijzingen betreft dit een combinatie van zowel negatieve adviezen uitgebracht door het parket PG als verzoeken, afwijzing op initiële verzoeken dan wel afwijzing van verlengingen.

Europese deel van Nederland (2). Er was sprake van respectievelijk 135 verlengingen en 9 afwijzingen. Er zijn aan het Europese deel van Nederland negen verzoeken gedaan door en 31 verlengingen toegekend aan het Caribische deel van Nederland (beide Nederland). Dit vanwege verbouwingen of uit veiligheidsoverwegingen, aldus het PPG te Curaçao in wederhoor. Door het Europese deel van Nederland is één verzoek gedaan aan het Caribische deel van Nederland.

De afwijzingsgronden bij verzoeken om veiligheidsredenen worden niet apart bijgehouden. De gronden variëren van banden met hoog risico gedetineerden in Nederland en het ontbreken van een dreigingsproduct (niet of niet tijdig opgemaakt) tot aan dat er geen dringende reden van veiligheid vastgesteld kunnen worden en het aangezochte land specifieke gedetineerden (zedendelinquenten) niet wenst.

Parket PG Aruba

Het PPG Aruba heeft op basis van de Excel-registratie van het KIA inzicht gegeven in de verzoeken op grond van ORD2. Het KIA registreert in het kader van een overplaatsing per gedetineerde onder meer de verzoeker, de detentie locatie, de toegepaste ORD en het aantal verlengingen. Het betreft in totaal 102 verzoeken.

Overplaatsing van Aruba

Het PPG Aruba geeft aan dat er van 2014 tot en met 2021 in totaal 21 verzoeken⁵⁹ zijn ingewilligd voor tijdelijke overplaatsing op grond van ORD2, waarvan tien naar Curaçao (waarvan één vervolgens is overgeplaatst naar het Europese deel van Nederland), zeven naar het Europese deel van Nederland, drie naar het Caribische deel van Nederland en één naar Sint Maarten. De beslistermijn van veertien dagen is volgens het Parket PG Aruba in alle zaken overschreden. Voor vier gedetineerden is er meerdere malen (totaal 17) een verlengingsverzoek gedaan. De gemiddelde verblijfsduur was in alle gevallen langer dan zes maanden, namelijk tussen de één en vijf jaren.

Overplaatsing naar Aruba

Voorts zijn er op grond van ORD2 zeventien⁶⁰ verzoeken ingewilligd voor overplaatsing naar Aruba, waarvan zeven vanuit het Caribische deel van Nederland, zes vanuit Curaçao en vier vanuit Sint Maarten. Ook hier is volgens het PPG Aruba de beslistermijn overschreden. De gemiddelde verblijfsduur in Aruba lag tussen de één maand en bijna vier jaren. Er zijn zestien verlengingen aangevraagd, maar geen een is volgens het verstrekte overzicht ingewilligd. In wederhoor geeft het PPG Aruba een toelichting op de discrepantie in de registratie. Deze discrepantie heeft te maken met het feit ingewilligde verzoeken om verlenging niet worden geregistreerd door het KIA. Het KIA stelt geen terugkoppeling van het PPG Aruba te krijgen als een verzoek tot verlenging wordt ingewilligd, vandaar dat dit ook niet kan worden geregistreerd. Het PPG Aruba geeft aan dat het PPG voortaan het KIA hieromtrent zal informeren.

DJI

DJI geeft aan dat in oktober 2021 op basis van ORD2 in totaal 34 gedetineerden tijdelijk waren gehuisvest in het Europese deel van Nederland.

4.6 ORD2 in de praktijk

Bij de hiernavolgende beschrijving van de wijze waarop ORD2 in de praktijk wordt uitgevoerd en de beoordeling daarvan, volgt de Raad de opzet van het toetsingskader voor dit onderzoek.

⁵⁹ De door het PPG Aruba bijgehouden aantallen over de verzoeken komen niet exact overeen met die van het KIA, echter zijn de verschillen minimaal.

⁶⁰ De door het PPG Aruba bijgehouden aantallen over de verzoeken komen niet exact overeen met die van het KIA, echter zijn de verschillen minimaal.

4.6.1 Begripsbepaling en toepasselijkheid ORD

De gebruikte begrippen zijn voor de betrokkenen voldoende duidelijk en worden op dezelfde manier geïnterpreteerd. Er bestaat geen onduidelijkheid over welke ORD voor welk geval moet worden toegepast.

Bevindingen

Ook ORD2 voorziet – net als ORD1 – over het algemeen in de behoefte. Ook hier maken de geïnterviewden geen melding van begrippen die onduidelijk zijn. Wat betreft ORD2 bestaat er geen onduidelijkheid over de gevallen waarin die kan worden toegepast.

Beoordeling

Op het gebied van begripsbepaling en toepasselijkheid van ORD2 zijn er geen knelpunten.

4.6.2 Maximale duur overplaatsing

De aan de tijdelijke overplaatsing gestelde maximale duur is gezien de in de ORD genoemde gronden realistisch en de omstandigheden op grond waarvan tijdelijke overplaatsing noodzakelijk is, kunnen binnen de gestelde termijn worden opgelost.

Bevindingen

Bij met name overplaatsing vanwege veiligheidsredenen zijn geïnterviewden voorstander van aanpassing van de initiële overplaatsingstermijn en de verlengingstermijn van zes naar twaalf maanden. Zij stellen dat de (vaak aan *gangs*-gerelateerde) veiligheidskwesaties en -situaties zodanig zijn dat er in het verzoekende land geen oplossing op korte termijn is. Dit mede door de kwaliteit van de justitiële inrichtingen (zie ook 3.6.5). Door de *gangs*-problematiek is overplaatsing naar het Europese deel van Nederland vaak de enige mogelijkheid. De aanpassing van de termijn zou de benodigde administratieve verlengingshandeling ontlasten. Het is DJI bekend dat er mogelijk erwijs een langere termijn zou kunnen worden gehanteerd en DJI merkt op per casus mee te denken. In wederhoor geeft het PPG te Curaçao aan dat het nog niet is voorgekomen dat DJI akkoord is gegaan met het aanhouden van een langere termijn.

Voorts zijn er in de praktijk gedetineerden die vanwege de veiligheid eigenlijk in het geheel niet terug kunnen keren naar het land van hun veroordeling. Juist daarom vallen dat soort gevallen niet onder ORD2, aldus het PPG te Curaçao in wederhoor. Dit geldt bijvoorbeeld voor gedetineerden die belastende verklaringen hebben afgelegd én die worden gezocht voor liquidatie of wraak, zo geeft het PPG te Curaçao aan. Een ander voorbeeld is een aantal veroordeelden van wie bekend is dat zij lange tijd in het Europese deel van Nederland zullen moeten verblijven vanwege veiligheidsredenen. Er ligt in dat kader een verzoek van PPG te Curaçao aan DJI om een definitieve plaatsingsbeslissing voor een aantal gedetineerden, omdat nu elke zes maanden de verlengingsprocedure gevolgd moet worden. Er is voorsnog niet ingegaan op het verzoek. Een geïnterviewde wijst erop dat meer rekening moet worden gehouden met de lokale context en de daarbij behorende mogelijkheden. Een mogelijke oplossing is aanpassing van ORD2 om het voor dit soort gevallen mogelijk te maken dat plaatsing of verlenging voor een (veel) langere periode of zelfs definitief mogelijk wordt. Voor andere gevallen is geopperd dat het vanwege de veiligheid beter zou zijn om bepaalde gedetineerden aan het einde van hun straf in het land van overplaatsing op vrije voeten te stellen. Momenteel is dit op grond van ORD2 niet mogelijk, aldus een geïnterviewde. Betrokkene meent dat artikel 40 van het Statuut voor deze gevallen mogelijk een uitkomst kan bieden.

Beoordeling

Op basis van de aangeleverde cijfers concludeert de Raad dat er vrijwel altijd minimaal één verlenging wordt aangevraagd in het kader van de veiligheid en dat deze in de meeste

gevallen wordt ingewilligd. Dit betekent dat de grond voor tijdelijke overplaatsing nog aanwezig was en dat in al deze gevallen de verlengingsperiode gevolgd is. De Raad ziet voor ORD2 soelaas in het voorstel van de geïnterviewden en de tussentijdse evaluatiecommissie om de initiële termijn en de verlengingstermijn te verruimen van zes naar twaalf maanden. Het verlengen van de initiële termijn voor verzoeken in het kader van de veiligheid biedt volgens de Raad pas echt verlichting als ook de verlengingstermijn wordt aangepast van zes naar twaalf maanden. Dit omdat het anders feitelijk tot slechts één verlengingsprocedure minder leidt. De Raad meent verder dat naast aanpassing van de termijnen, ook vereenvoudiging van de verlengingsprocedure wenselijk is. Vereenvoudiging van die procedure zal volgens de Raad ook leiden tot minder administratieve lasten. De Raad deed reeds in paragraaf 2.7 suggesties voor de bedoelde vereenvoudiging en deed in dat kader een aanbeveling. De Raad merkt in dit verband wel op dat het uitgangspunt uiteraard blijft dat de gedetineerde terugkeert zodra de noodzaak voor tijdelijke overplaatsing is komen te vervallen.

De omstandigheden op grond waarvan tijdelijke overplaatsing in het kader van veiligheid noodzakelijk is, zijn mede gerelateerd aan de kwaliteit van de gevangenen en kunnen vaak niet binnen de gestelde termijn worden opgelost. De Raad deed reeds in verschillende rapporten aanbevelingen ter verbetering van de kwaliteit van de justitiële inrichtingen.⁶¹ Deze aanbevelingen gelden onverkort.

Voorts bieden de huidige bepalingen in het kader van aan veiligheid gerelateerde verzoeken geen lange termijnoplossing voor de gevallen die een langer of meer permanent karakter hebben, ondanks het feit dat er behoefte is aan een oplossing hiervoor. Aangezien dit een knelpunt is, meent de Raad dat de landen voor dit soort gevallen nadere afspraken moeten maken. De Raad meent dat de landen bijvoorbeeld kunnen afspreken en vastleggen dat voor de gevallen met een meer langdurig of permanent karakter een andere procedure gevolgd kan worden dan die voor de huidige ORD's geldt. Er kunnen bijvoorbeeld langere (verlengings)termijnen aangehouden worden. Het specifieke genoemde voorbeeld over het verzoek om permanente plaatsing van veroordeelden is volgens de Raad ook een aangelegenheid binnen in één land zoals besproken in paragraaf 2.6, waardoor het verzoek overeenkomstig dient te worden behandeld. Artikel 8b, tweede lid, van het Nederlandse Wetboek van Strafrecht biedt aan het openbaar ministerie in Nederland zelfs de mogelijkheid om de strafvervolgning van het OM BES over te nemen. Het voorgaande geeft als voorbeeld aan dat in het Nederlandse staatsbestel veel mogelijkheden bestaan tot 'interne' samenwerking tussen de betrokken openbare ministeries. De aanbeveling over hoe de tijdelijke overplaatsingen tussen het Caribische en Europese deel van Nederland te behandelen, zoals opgenomen in hoofdstuk 2.6, geldt hier onverkort.

Aanbevelingen

- Verleng voor ORD2 zowel de initiële als de verlengingstermijn van zes naar twaalf maanden.
- Maak in het kader van verzoeken gerelateerd aan de veiligheid nadere afspraken voor de gevallen die een voorzienbaar langer of meer permanent karakter hebben.

4.6.3 Wettelijk kader

De betrokken landen nemen bij de overplaatsing van gedetineerden de algemene geldende mensenrechten, de geldende *European prison rules* en *standard minimum rules* over het vervoer van gedetineerden en de van toepassing zijnde nationale wet- en regelgeving in het kader van vervoer van gedetineerde in acht. In het geval de onderlinge regeling

⁶¹ Zie voor de rapporten over de gevangenen te Sint Maarten en Curaçao www.raadrechtshandhaving.com en voor de gevangenis te Aruba (KIA) de rapportage en inspectiebrieven op www.inspectie-jenv.nl.

beschikbaarstelling detentiecapaciteit niet van toepassing of niet toereikend is, worden er andere verdragsrechtelijke of wettelijke bepalingen toegepast om het doel van tijdelijke overplaatsing alsnog te bereiken.

Bevindingen

Hetgeen in paragraaf 3.6.3 is gesteld, geldt ook voor ORD2. Net als ORD1 bevat ook ORD2 geen bepaling over rechtsmiddelen voor gedetineerden in het geval zij het niet eens zijn met de tijdelijke overplaatsing of terugplaatsing. Naast de daar genoemde uitspraken, zijn er twee relevante uitspraken die specifiek ORD2 betreffen. In 2017 verklaarde de voorzieningenrechter van de rechtbank Den Haag een eiser in kort geding niet-ontvankelijk in zijn vordering om een ordemaatregel te treffen teneinde zijn terugkeer op te schorten, omdat er een andere rechtsgang is aangewezen waarin eiser een met een kort geding vergelijkbaar resultaat kan bereiken.⁶² Dit betreft het strafvorderlijk kort geding, welke mogelijkheid ook door meerdere geïnterviewden is geopperd. In een andere zaak uit 2021 is met succes een strafvorderlijk kort geding aangespannen door een gedetineerde in het kader van zijn overplaatsing.⁶³ Het Hof verbood het openbaar ministerie om verzoeker over te plaatsen naar Curaçao tot het moment van de volgende toetsing als bedoeld in artikel 4, lid 3, van de ORD2 (betreft het al dan niet verlengen van de overplaatsing).

Beoordeling

Hetgeen is gesteld bij de beoordeling in paragraaf 3.6.3 geldt ook ten aanzien van ORD2.

4.6.4 Informatie(voorziening)

Relevante informatie over de gedetineerde in het kader van de beschikbaarstelling van detentiecapaciteit wordt beschikbaar gesteld aan het aangezochte land. Verdachten en veroordeelden worden voorgelicht over ORD2 en over de toepassing daarvan en (eventuele) daaruit voortvloeiende rechten en plichten.

Bevindingen

Hetgeen in paragraaf 3.6.4 is gesteld over het GRIP, de dreigingsinformatieproducten, de informatie(voorziening), de ORD-databank, de reclassering en voorlichting aan gedetineerden geldt ook voor ORD2.

De dreigingsinformatieproducten in het kader van ORD2 worden onder andere gebruikt voor de beoordeling van een mogelijke tijdelijke overplaatsing, overplaatsing naar een andere inrichting in het Europese deel van Nederland (of andere landen) of voor mogelijke bezoekers van gedetineerden in het Europese deel van Nederland. DJI geeft aan dat de betrokkenen samen kritisch moeten blijven kijken naar de correcte uitvoering van de processen van de ORD, waaronder dreigingsanalyses. Soms wordt een gedetineerde vanuit een acuut veiligheidsoogpunt naar het Europese deel van Nederland overgeplaatst zonder dat daar op voorhand al alle benodigde informatie beschikbaar voor is. Van belang is om dat alsnog na overplaatsing op zo kort mogelijke termijn beschikbaar te krijgen ten gunste van een veilige plaatsing. Voorts is het volgens DJI nodig dat bij een verzoek om verlenging goed gelet blijft worden op een tijdige aanlevering van een actuele dreigingsinschatting. Indien de veiligheidsrisico's niet meer bestaan, moet betrokkene terug naar het land waar hij is veroordeeld. Daarom is actuele informatie nodig. De toelichting bij ORD2 spreekt over 'rapportages van inlichtingen- en opsporingsdiensten en detentiefaciliteiten'. Zoals aangegeven worden de producten opgesteld door de info-units van de korpsen. De JICN en het KIA hebben beiden specifieke personen die dit ook kunnen opstellen voor hun gedetineerden. Er is voorts een document opgesteld voor de gevangenisdirectie met daarin vragen die minimaal beantwoord moeten worden in een informatieproduct voor ORD2. In het

⁶² [ECLI:NL:RBDHA:2017:9296, Rechtbank Den Haag, C/09/531370 / KG ZA 17/527 \(rechtspraak.nl\)](#)

⁶³ [ECLI:NL:OGHACMB:2021:168, Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba, HAR 83/2021 \(rechtspraak.nl\)](#)

geval van nieuwe gedetineerden beantwoordt het opsporingsteam de vragen, aldus PPG te Curaçao in wederhoor.

Beoordeling

Hetgeen is gesteld bij de beoordeling in paragraaf 3.6.4 geldt ook ten aanzien van ORD2; korthedshalve verwijst de Raad naar genoemde paragraaf.

4.6.5 Beschikbaarstelling en onderbrenging in het Europese deel van Nederland

De landen stellen ten behoeve van elkaar detentiecapaciteit ter beschikking op de wijze, bij de ORD2 bepaald. Overbrenging naar het Europese deel van Nederland geschiedt uitsluitend indien ORD1 niet kan worden toegepast.

Bevindingen

Hetgeen in paragraaf 3.6.5 over de beschikbaarstelling van detentiecapaciteit en de mogelijkheden in het kader van veiligheid van gedetineerden geldt ook voor ORD2. Eerder is aangegeven dat de *gangs*-problematiek beperkingen met zich meebrengt. Het Europese deel van Nederland heeft in vergelijking met het Caribische deel van het Koninkrijk veel meer plaatsings- en spreidingsmogelijkheden en beschikt over hogere beveiligingsniveaus in de justitiële inrichtingen.

Ook in het kader van ORD2 worden er gedetineerden indien mogelijk op basis van wederkerigheid ('ruilen van gedetineerden') tijdelijk overgeplaatst. Zo zijn er bijvoorbeeld twee gedetineerden op basis van ORD2 overgeplaatst naar de FOBA van het SDKK en twee gedetineerden van SDKK overgeplaatst naar de justitiële inrichting te Pointe Blanche in Sint Maarten. In het geval van vluchtgevaarlijke gedetineerden komen de justitiële inrichtingen in het Europese deel van Nederland in beeld.

Indien mogelijk wordt er eerst naar mogelijkheden in het Caribische deel van het Koninkrijk gezocht, alvorens een beroep te doen op het Europese deel van Nederland. Europees Nederland wordt overwegend als bereidwillig ervaren, maar is volgens een aantal geïnterviewden wel meer terughoudend in vergelijking met de andere (ei)landen van het Koninkrijk. Dit met name bij het inwilligen van verzoeken op grond van ORD2 medisch, omdat bepaalde verzoeken in dit kader volgens geïnterviewden worden afgewezen. Dit zorgt voor frustraties, omdat er vaak een oplossing gevonden moet worden voor een acuut probleem, waarvoor lokaal geen mogelijkheden zijn.

DJI stelt dat verzoeken om overplaatsing naar het Europese deel van Nederland zelden worden afgewezen. PPG te Curaçao geeft in wederhoor aan dit beeld niet te herkennen voor wat betreft medische verzoeken. DJI geeft aan dat zij regelmatig verzoeken ORD2 medisch ontvangt, echter zijn dat vaak open vragen. Voordat een dergelijk verzoek kan worden gehonoreerd, moet informatie worden verstrekt en moeten er concrete afspraken worden gemaakt (bijvoorbeeld wie de behandeling betaalt en de periode van revalidatie). PPG te Curaçao vult in wederhoor aan dat in deze gevallen sprake is van collegiale afstemming en het daarom nog niet als een formeel verzoek dient te worden behandeld. Voorts geeft DJI aan dat ORD2 medisch ziet op somatische (zijnde lichamelijke) aandoeningen en niet op psychische aandoeningen. Daarentegen wijzen meerdere geïnterviewden op de toelichting bij ORD2, waarin wordt aangegeven dat bij medische complicaties expliciet moet worden gedacht aan psychiatrische complicaties.

In het geval een TBS- of PIJ-maatregel is opgelegd, is er vanuit het Caribische deel van het Koninkrijk behoefte aan overplaatsing naar Nederland, omdat de landen daar geen voorzieningen voor hebben. Meerdere geïnterviewden geven aan dat Europees Nederland verzoeken hiertoe op basis van ORD2 (medisch) niet inwilligt, maar volgens hen ziet de eerdergenoemde toelichting over psychiatrische complicaties ook op deze situaties. In het

geval de opgelegde maatregelen (onder andere TBS en PIJ) niet onder ORD2 vallen, is de opvatting dat ORD2 hiermee uitgebreid dient te worden. Indien dat niet kan, is er de wens een gelijksoortige onderlinge regeling voor deze gevallen op te stellen.

DJI geeft aan dat de verzoeken in het kader van maatregelen niet onder ORD2 vallen. Als voorbeeld verschaft de PPG te Curaçao de Raad een ministeriële beschikking d.d. 23 september 2019 van de minister voor Rechtsbescherming. In deze beschikking is het verzoek om overplaatsing op grond van ORD2 'medische redenen' afgewezen met als motivering dat de opgelegde TBS een maatregel is en daarmee niet onder het bereik van deze regeling valt. De verzoeken worden volgens DJI veelal afgewezen in verband met het karakter van dit soort maatregelen en behandelingen, welke zich volgens geïnterviewden niet lenen voor tenuitvoerlegging in het Europese deel van Nederland.

DJI stelt begrip te hebben voor de situatie en is bereid om mee te denken. In enkele zeer bijzondere gevallen is er – met als grondslag artikel 40 van het Statuut – maatwerk geleverd. Dit was bijvoorbeeld in het geval van overname van een jeugdige gedetineerde door het Europese deel van Nederland in het kader van een PIJ-maatregel. PPG te Curaçao vult in wederhoor aan dat het beleidsstuk "Scenario tenuitvoerlegging jeugd TBR van CAS-eilanden naar Nederland" hierbij is gehanteerd.

Ten slotte zouden diverse geïnterviewden graag mogelijkheden zien in ORD2 voor TBS- en PIJ-maatregelen vanwege de huidige ontbrekende voorzieningen daarvoor.

DJI geeft in wederhoor aan zich niet geheel te herkennen in een aantal bevindingen.

Beoordeling

De Raad stelt vast dat de landen overeenkomstig ORD2 aan elkaar detentiecapaciteit ter beschikking stellen. Uit de cijfers blijkt dat de meeste verzoeken voor overplaatsing worden gedaan aan het Europese deel van Nederland en Curaçao (zie 4.5). Veruit de meeste verzoeken worden ingewilligd. Indien het aantal verzoeken aan het Europese deel van Nederland en aan de (ei)landen in de regio wordt vergeleken, worden de meeste verzoeken in de regio gedaan.

De Raad stelt vast dat niet alle partijen hetzelfde verstaan onder 'aanwezigheid van medische complicaties'. De Raad merkt op dat het standpunt van DJI, dat onder medische complicaties alleen somatische complicaties moeten worden verstaan, onjuist is. De toelichting bij ORD2 laat voor wat betreft dit punt geen ruimte voor interpretatie. De Raad meent dat DJI hier dienovereenkomstig mee om moet gaan.

Voorts stelt de Raad vast dat ORD2 niet ziet op maatregelen, aangezien er wordt gesproken over 'personen aan wie rechtens hun vrijheid is ontnomen op grond van een bevel tot voorlopige hechtenis of een veroordeling tot een vrijheidsstraf'. Hierdoor zijn TBS- of PIJ-maatregelen uitgesloten van ORD2. Echter blijft artikel 40 van het Statuut in dat geval grondslag bieden voor een eventuele overplaatsing. Artikel 1:84 Sr. regelt dat terbeschikkinggestelden elders in het Koninkrijk kunnen worden verpleegd. Dit neemt niet weg dat het ontbreken van voorzieningen hiervoor in de regio een serieus knelpunt is, waarvan zelfs gesteld kan worden dat het raakt aan de mensenrechten. Daarom kan er – ondanks de complexiteit van de problematiek – niet zonder meer gesteld worden dat dit soort behandelingen zich vanwege hun karakter niet lenen voor tenuitvoerlegging in het Europese deel van Nederland. Te meer omdat in het Caribische deel van het Koninkrijk de maatregel van TBS in het Wetboek van Strafrecht is opgenomen en in voorkomende gevallen in de praktijk ook door de strafrechter wordt opgelegd, ondanks de daarvoor ontbrekende voorzieningen in deze landen.

De Raad is ervan op de hoogte dat vanuit het JVO de mogelijkheden van een al dan niet gezamenlijke TBS- en/of PIJ-voorziening in het Caribische deel van het Koninkrijk worden

onderzocht en spreekt de verwachting uit dat de landen tot een oplossing zullen komen. Gelet op artikelen 3 en 5 van het EVRM en de opvatting van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens over de hulp en bijstand tussen de Koninkrijksdelen acht de Raad een oplossing hiervoor noodzakelijk. Het Europees Hof ziet overdracht soms zelfs als plicht, namelijk wanneer de opgelegde straf in het Koninkrijksdeel waar de veroordeelde verblijft niet op een aanvaardbare manier ten uitvoer kan worden gelegd en de veroordeelde zelf om overdracht vraagt.⁶⁴

Aanbevelingen

- Pas bij een verzoek op medische gronden de term medische complicaties overeenkomstig de toelichting daarop toe.
- Kom zo spoedig mogelijk tot een voor de landen werkbare oplossing voor TBS- en PIJ-maatregelen.

4.6.6 Gronden beschikbaarstelling en weigeringsgronden

De ORD2 is uitsluitend van toepassing op basis van de twee genoemde gronden. Dit zijn de aanwezigheid van medische complicaties; en dringende redenen van veiligheid. De Minister van Justitie van het aangezochte land wijst het verzoek slechts af op basis van één of meer van de zes voorgeschreven afwijzingsgronden. Dit zijn: onvoldoende capaciteit; ontbreken van noodzakelijke informatie; onverenigbaarheid orde of veiligheid; ter bescherming openbare orde of nationale veiligheid; belang van de voorkoming of opsporing van strafbare feiten; en het feit dat er dichterbij de woonplaats van gedetineerde plek is.

Bevindingen

Er is een checklist ORD2 aan de hand waarvan onder meer de gronden nagegaan worden. Uit de interviews komt naar voren dat de landen in het Caribische deel van het Koninkrijk met name ORD2-verzoeken doen met als grond 'dringende redenen van veiligheid'. Daarnaast worden verzoeken gedaan met als grond 'aanwezigheid medische complicaties', maar dit komt niet vaak voor volgens de geïnterviewden. Geïnterviewden geven aan dat aan de meeste verzoeken om overplaatsing in de regio wordt voldaan. Een verzoek wordt slechts afgewezen als de gevraagde capaciteit niet beschikbaar is of er sprake is van een dreiging (JICN). De JICN heeft weleens door eigen capaciteitstekort een aantal gedetineerden tijdelijk overgeplaatst naar het Europese deel van Nederland. Verzoeken op basis van ORD2 worden vaker afgewezen door DJI, zo stellen diverse geïnterviewden.

Geïnterviewden geven aan dat zowel de motivering van het initiële verzoek als die in het kader van verlenging een knelpunt is. Een aantal geïnterviewden geeft aan dat het voorkomt dat er een serieus veiligheidsissue is, maar dat er onvoldoende informatie is om dat te onderbouwen. In die gevallen wordt het verzoek veelal afgewezen, ondanks de acute nood. Het kan ook zijn dat de gebruikte informatie voor de eerder opgestelde dreigingsinschatting nog steeds actueel is en opnieuw gebruikt wordt voor het verlengingsverzoek, maar dat dit voor DJI niet voldoende is. DJI wenst een nieuwe onderbouwing, die niet kan worden verstrekt omdat nog steeds sprake is van dezelfde dreiging. Voorts komt het voor dat de benodigde informatie – mede op basis van ervaringen met andere verzoeken – wordt geleverd, maar er dan vanuit DJI andere – soms ook onbegrijpelijke – informatie wordt verlangd. Dit zorgt niet alleen voor (meer) vertraging, maar leidt uiteindelijk ook tot afwijzingen.

In dat kader wordt door PPG te Curaçao gesteld dat steeds nieuwe eisen worden gesteld die niet altijd in lijn zijn met de voorgeschreven afwijzingsgronden. Zoals een afwijzing vanwege het feit dat een gedetineerde de Nederlandse taal niet zou spreken. Er wordt aangegeven dat het voorkomt dat verklaringen van medische specialisten van het verzoekende land zonder goede motivering terzijde worden geschoven door een specialist van het

⁶⁴ Zie Reijntjes, Het interregionale strafrecht van het Koninkrijk der Nederlanden, pagina 74, ISBN nr. 9789462901216.

aangezochte land. Het PPG vult in wederhoor aan dat de specialist van het aangezochte land onvoldoende inzicht heeft in de lokale context, waaronder in de daar al dan niet voorhanden zijnde specialismen. De specialist geeft dan bijvoorbeeld aan dat de behandeling in het verzoekende land zelf kan plaatsvinden, ondanks het feit dat het verzoekende land juist aangeeft dat die behandeling daar niet voorhanden is. In het specifieke geval dat als voorbeeld werd genoemd, was het ORD2-verzoek voor psychiatrische behandeling uitvoerig gemotiveerd door het verzoekende land. Maar werd met name het advies van de specialist van het aangezochte land door het verzoekende land als onvoldoende onderbouwd ervaren. Het verzoek werd afgewezen door Nederland. De bij dit geval behorende ministeriële beschikking d.d. 12 mei 2021 is aan de Raad ter beschikking gesteld. Naar aanleiding van deze casus hebben DJI en het OM Sint Maarten afgesproken voorafgaand aan een verzoek in overleg te treden, zodat onder meer de lokale context kan worden toegelicht.

Door geïnterviewden uit verschillende landen in het Caribische deel van het Koninkrijk werd ook in algemene zin opgemerkt dat er meer rekening gehouden zou moeten worden met de lokale context, omdat het vaak gaat om ernstige kwesties op het terrein van veiligheid en gezondheid, waarmee deze landen niet lichtvaardig omgaan.

Meer duidelijkheid is gewenst over wat wel en niet valt onder medische complicaties en wie het doorslaggevende besluit neemt. Ook is meer duidelijkheid gewenst over welk medisch advies van welk land leidend is. Voorts is er behoefte aan dat een afwijzing van een medisch verzoek door een specialist gemotiveerd wordt en aan afspraken als het einde van de detentie eerder is dan het einde van een medische behandeling.

Beoordeling

De verzoeken worden ingediend op basis van één van de twee mogelijkheden. De meest voorkomende grond voor een verzoek is in het kader van de veiligheid. De Raad merkt op dat de verzoeken niet alleen op basis van één of meer van de zes voorgeschreven afwijzingsgronden worden afgewezen door DJI, maar ook op andere gronden, zoals bijvoorbeeld het niet beheersen van de Nederlandse taal of het weren van bepaalde gedetineerden. Nu de afwijzingsgronden limitatief zijn, zouden verzoeken niet op andere gronden mogen worden afgewezen. De Raad kon zelf niet nagaan in hoeverre de verzoeken of afwijzingen daarvan gemotiveerd worden. Voorts kon de Raad ook niet op basis van dossieronderzoek nagaan of, hoe vaak en in welke gevallen verzoeken al dan niet worden toe- of afgewezen. Op basis van de verstrekte cijfers en enkele voorbeelden van documenten kan er gesteld worden dat een afwijzing door DJI in ieder geval een keer is voorgekomen. Motivering van beslissingen moet altijd het uitgangspunt zijn. De Raad wijst in dit verband ook op de toegevoegde waarde van een betere en meer gedetailleerde geautomatiseerde registratie van ORD-zaken.

Het valt de Raad op dat veel onduidelijkheid bestaat over de beoordeling van medische verzoeken. Het ligt daarom voor de hand dat de landen hierover nadere afspraken maken zodat alle verzoeken in de kern op dezelfde wijze worden beoordeeld. Zoals eerder aangegeven, kan de Raad zich bijvoorbeeld voorstellen dat de landen afspreken dat in beginsel wordt afgegaan op het medisch oordeel van het verzoekende land.

Aanbevelingen

- Wijs verzoeken alleen af op basis van de limitatief voorgeschreven afwijzingsgronden.
- Zorg dat beslissingen altijd worden gemotiveerd.
- Maak in het kader van medische verzoeken nadere afspraken over de beoordeling van deze verzoeken.

4.6.7 Kostenvergoeding

De landen vergoeden elkaar de kosten die voortvloeien uit de toepassing van deze regeling.

Bevindingen

Net als bij de toepassing van ORD1 vindt ten aanzien van ORD2 geen kostenvergoeding plaats. Hetgeen bij de bevindingen in paragraaf 3.6.8 is weergegeven, geldt ook voor ORD2.

Sint Maarten betaalt wel voor de gedetineerden die na de orkanen op basis van bestuurlijke afspraken zijn overgeplaatst naar Europees Nederland. Indien van toepassing ontvangen zij van DJI betalingsherinneringen. Het SDKK geeft aan dat Nederland de kosten voor de huisvesting van de naar aanleiding van de orkanen in het SDKK geplaatste groep betaalt. Initieel was de declaratieprocedure voor hen onduidelijk, wat erin resulteerde dat dit pas een jaar later in gang is gezet. De betaalde gelden zijn echter in de post algemene middelen van het Land Curaçao beland. Hierdoor stonden deze specifieke gelden niet rechtstreeks ter beschikking van het SDKK en kon daardoor niet ten behoeve van de genoemde groep gedetineerden worden aangewend. Een apart verzoek van het SDKK aan het ministerie van Financiën van Curaçao is hiervoor ingediend.

Beoordeling

Hetgeen de Raad onder 'beoordeling' in paragraaf 3.6.8 heeft opgemerkt over de kostenvergoeding bij ORD1 geldt ook voor de kostenvergoeding bij ORD2. Kortheidshalve verwijst de Raad daarnaar. De Raad wees in paragraaf 2.11 reeds op de slechte financiële situatie van de landen en de opbouw van een potentiële schuld aan Nederland in verband met de kostenvergoeding. Zoals reeds aangegeven moet naar het oordeel van de Raad naar een meer realistische oplossing worden gezocht. De aanbeveling over de kostenvergoeding, zoals opgenomen in hoofdstuk 2.11, geldt hier onverkort.

4.6.8 Schriftelijke afspraken

Er worden schriftelijke afspraken gemaakt over tussentijdse berichtgeving betreffende het gedrag en de toestand van de gedetineerde. Dit om te bevorderen dat de landen elkaar alle medewerking verlenen om de uitoefening van de wettelijke verantwoordelijkheden jegens de gedetineerde te kunnen verzekeren.

Bevindingen

De bevindingen over tussentijdse berichtgeving, de vastlegging van informatie en de dossiers zoals vermeld in paragraaf 3.6.9 gelden eveneens voor ORD2. De JICN stelt dat het tijdig verkrijgen van informatie een knelpunt is. Vanuit het Europese deel van Nederland krijgt de JICN geen gedragsrapportages of bericht van overplaatsingen of doorplaatsingen in Europees Nederland. De maatschappelijk werkers van de Pointe Blanche gevangenis in Sint Maarten stellen alleen betrokken te zijn bij het opstellen van v.i.-rapporten voor kortgestraften die tijdelijk in Nederland verblijven. De maatschappelijk werker van het SDKK belt af en toe om te informeren naar gedetineerden die in het kader van ORD1 en ORD2 zijn overgeplaatst. Het PPG te Curaçao geeft aan dat in juni 2021 met DJI is afgesproken om voortaan jaarlijks gedragsrapportages te zenden.

Voorts gelden de bevindingen zoals vermeld in paragraaf 3.6.9 over de wettelijke verantwoordelijkheden ook voor ORD2. Voor ORD2 geldt, zoals eerder aangegeven, specifiek dat de landen in de praktijk alleen rekening houden met de v.i.-datum en niet met verlopen zoals ET, omdat de gedetineerden vanwege veiligheidsoverwegingen niet in aanmerking komen voor ET. Meer duidelijkheid hierover richting de gedetineerde is gewenst. Dit is ook aangekaart door de tussentijdse evaluatiecommissie, waar voorgesteld wordt om dit tekstueel te verduidelijken.

Beoordeling

Hetgeen is gesteld over de tussentijdse berichtgeving bij de beoordeling in paragraaf 3.6.9 geldt eveneens ten aanzien van ORD2. Volgens de Raad is het voor de betrokken landen voldoende duidelijk wat de wettelijke verantwoordelijkheden inhouden. Wel meent de Raad

dat de gedetineerden beter geïnformeerd moeten worden over verloven in het verband van tijdelijke overplaatsing op grond van ORD2. Volgens de Raad kan bijvoorbeeld aanpassing van het Handboek en/of het reeds bestaande informatieblad daarbij helpen. De aanbevelingen over de schriftelijke afspraken over de tussentijdse berichtgeving en vastlegging van informatie, zoals opgenomen in paragraaf 3.6.9, gelden hier onverkort.

Aanbeveling

- Geef meer duidelijkheid richting de gedetineerden over de mogelijkheden bij verlof.

4.6.9 Procedure

Er is een procedure waarin de verantwoordelijken zijn benoemd, de benodigde documentatie is uiteengezet en de wijze van monitoring is bepaald.

Bevindingen

De in paragraaf 3.6.11 beschreven procedure en het knelpunt over de als bureaucratisch getypeerde procedure gelden ook voor ORD2.

Het komt voor dat een verzoek is gedaan op basis van ORD2, maar plaatsing – zonder motivering – is gehonoreerd op basis van ORD1. In die gevallen wordt soms, met het oog op de verwachte behoefte aan verlenging, een verzoek gedaan tot omzetting naar ORD2. Verder komt het voor dat een op basis van ORD2 geplaatste gedetineerde verzoekt om een ORD3-plaatsing (zie hoofdstuk 5 voor de bevindingen over ORD3). Volgens PPG te Curaçao in wederhoor is dit dan geen omzetting, maar een nieuw verzoek.

De (advisering over de) besluitvorming door DJI duurt volgens geïnterviewden te lang. In het Caribische deel van het Koninkrijk reageren de landen zoals aangegeven doorgaans binnen de gestelde termijnen. Echter worden de termijnen door DJI volgens het PPG te Curaçao ruim overschreden. Ter illustratie hiervan is door het PPG te Curaçao een aantal ministeriële beschikkingen van de minister voor Rechtsbescherming aan de Raad overgelegd. In bijvoorbeeld een beschikking d.d. 12 mei 2021 wordt het verzoek tot overplaatsing, gedateerd 26 november 2020, na ruim vijf maanden afgewezen. In een ander geval, waarin bij brief d.d. 14 januari 2019 is verzocht om een overplaatsing op medische gronden (TBS), is het verzoek, na verschillende rappels, na ongeveer acht maanden bij ministeriële beschikking d.d. 23 september 2019 afgewezen. Er zijn geen consequenties verbonden aan dit soort overschrijdingen, wat volgens genoemd PPG wel wenselijk is in het kader van de voortgang. Als mogelijke oplossing daarvoor wordt aangegeven om het verzoek automatisch toe te kennen bij het uitblijven van een reactie. Tijdens de maandelijkse bijeenkomsten tussen de beleidsmedewerker PPG van Curaçao, van Sint Maarten en van de BES-eilanden en DJI worden de zaken waarin sprake is van termijnoverschrijding besproken, maar dit leidt er niet altijd toe dat alsnog op korte termijn een beslissing wordt genomen. Bij verzoeken op basis van medische lichamelijke redenen bestaat bij het PPG te Curaçao de indruk dat de afhandeling langer duurt dan voorgeschreven dan wel nodig is. Er wordt ook aangegeven dat er behoefte is aan duidelijke(re) kaders ter inperking van de beoordelingsruimte van de beoordelaars van de verzoeken. Er worden gronden toegepast of eisen gesteld die niet zijn voorgeschreven. Er wordt dan bijvoorbeeld gevraagd of de gedetineerde wel de Nederlandse taal beheerst als voorwaarde om de medische behandeling in (Europees) Nederland te kunnen laten uitvoeren. Dit ondanks het feit dat dit geen vereiste is in de regeling. Voorts valt het geïnterviewden op dat er verschil is in de toe- en afwijzing van overwegend gelijke gevallen. Een verzoek ORD2-medisch is bijvoorbeeld per email na bijna een jaar afgewezen omdat de betrokkenen op basis van de definitie van detentiecapaciteit niet gedetineerd zat maar huisarrest had, terwijl bij een ander (mogelijk) verzoek waar sprake was van schorsing van detentie er wel medewerking van DJI was. Van beide gevallen heeft het PPG te Curaçao ter illustratie documenten aan de Raad verstrekt.

DJI geeft in wederhoor aan zich niet geheel te herkennen in een aantal bevindingen.

Beoordeling

Hetgeen in paragraaf 3.6.11 over de beoordeling van de procedure is gesteld geldt ook ten aanzien van ORD2.

De Raad merkt op dat het gezien het karakter van de regeling van belang is dat beslissingen tijdig worden genomen. In de aangehaalde voorbeelden zaten er ruim vijf maanden tot een jaar tussen het verzoek en de beslissing. De afgesproken termijnen hebben volgens de Raad geen vrijblijvend karakter en dienen nagekomen te worden. Zeker gezien het feit dat vaak veiligheidsaspecten aan de orde zijn en voortvarendheid om die reden geboden is. De opvatting van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens is dat de landen elkaar hierin moeten bijstaan.⁶⁵ De Raad gaat er daarom vanuit dat alle betrokkenen ernaar streven de afgesproken termijnen te halen. Indien het een aanhoudend knelpunt blijft, meent de Raad dat er nieuwe afspraken gemaakt moeten worden. Hierbij dient wel rekening gehouden te worden met de redenen voor de vertragingen. Het voorstel om aan het uitblijven van een reactie de consequentie te verbinden dat het verzoek stilzwijgend wordt toegekend, acht de Raad het overwegen waard. De Raad spoort de landen aan om hier afspraken over te maken. De in paragraaf 3.6.11 opgenomen aanbeveling over de vereenvoudiging van de procedure geldt hier onverkort.

Hoewel de Raad geen dossieronderzoek heeft kunnen doen om bepaalde informatie zelf na te kunnen gaan, merkt de Raad op dat in ieder geval de schijn van willekeur voorkomen moet worden bij de beoordeling van verzoeken. De Raad wees er in een eerdere paragraaf reeds op dat een goede motivering het uitgangspunt moet zijn. Ook in dit kader is dit van toepassing.

Aanbeveling

- Neem binnen de gestelde termijn een beslissing.

4.6.10 Terugkeer gedetineerde

Zodra de noodzaak tot onderbrenging in een ander land komt te vervallen, keert de gedetineerde terug naar het land waarin het bevel tot voorlopige hechtenis is gegeven of de vrijheidsstraf is opgelegd.

Bevindingen

De meeste verzoeken worden gedaan in het kader van veiligheid. Geïnterviewden geven aan dat de veiligheidsissues van de in Europees Nederland geplaatste gedetineerden zodanig zijn dat deze niet op korte termijn opgelost zullen worden. Het is in die gevallen voorzienbaar dat verlenging aangevraagd moet worden. De tijdelijke overplaatsing duurt daarom veelal zes maanden of langer. Gezien de mogelijkheid van meerdere verlengingen komt daardoor ORD2 in beeld.

Het is de executie-OvJ die zorgt voor het tijdig terughalen van de gedetineerde. Het in paragraaf 3.6.7 genoemd knelpunt rondom de v.i.-datum en tijdige terugkeer geldt ook voor ORD2. Het komt ook voor dat een gedetineerde tijdelijk op grond van ORD2 in het Europese deel van Nederland verblijft en daar een strafbaar feit pleegt. Ook kan eenmaal daar blijken dat een gedetineerde nog één of meerdere openstaande Nederlandse strafrechtelijke vonnissen heeft, die nog geëxecuteerd moeten worden. In dat laatste geval keert de gedetineerde dan niet na afloop van de in de ORD aangegeven periode terug. Dit vanwege de tenuitvoerlegging van de in Nederland opgelegde straf(fen).

⁶⁵ Reijntjes Het interregionale strafrecht van het Koninkrijk der Nederlanden, pagina 74, ISBN nr. 9789462901216.

Indien de noodzaak voor overplaatsing is komen te vervallen, ligt de terugkeer veelal rond de einddatum van de tijdelijke overplaatsing. Het PPG te Curaçao geeft aan dat DJI zich voor wat betreft de terugkeertermijn strak aan de regels houdt. Een geïnterviewde stelt dat DJI meer procedureel de termijnen beoordeelt en zou graag een meer inhoudelijke beoordeling zien waarin meerdere aspecten worden meegewogen. DJI geeft aan dat als de veiligheidsrisico's niet meer bestaan, de gedetineerde terug moet keren. Mede daarom is actuele informatie nodig. Echter is die niet altijd beschikbaar of kan deze niet geleverd worden.

De PG van Curaçao, Sint Maarten, Bonaire, Sint Eustatius en Saba heeft, na daarop door Nederland te zijn geattendeerd, de minister van Justitie van Curaçao per brief om aandacht gevraagd voor het belang van de verbetering van de omstandigheden in het SDKK alsmede het belang van een goede registratie.⁶⁶ Dit in verband met het kunnen voldoen aan enerzijds de in ORD2 gemaakte afspraken over (tijdig) terughalen van in Europees Nederland geplaatste gedetineerden en anderzijds vanwege het kunnen opstellen van gemotiveerde verlengingsverzoeken.

Veel geïnterviewden wijzen ook op de bijzondere groep gedetineerden die als gevolg van de orkanen in 2017 zijn overgeplaatst naar Curaçao en Europees Nederland. Hoewel de grondslag hiervoor artikel 40 van het Statuut is en (deels) de ORD2-afspraken worden aangehouden, wordt deze groep voornamelijk aangehaald als overgeplaatst op basis van nadere bestuurlijke afspraken. Voor diegenen die zich nog elders bevinden, wordt elke zes maanden een verlengingsverzoek gedaan. Ook worden er andere afspraken gemaakt over de periode van de verlenging. Dit betreft drie gedetineerden afkomstig uit Sint Maarten, van wie er twee in het SDKK verblijven en een in het Europese deel van Nederland. Voor deze gedetineerden is overwogen dat van het land Sint Maarten redelijkerwijs kan worden verwacht dat het in staat zal zijn om binnen een termijn van vijf jaren te kunnen voorzien in een eigen adequate detentievoorziening. Voorts is overwogen dat het dreigingsniveau van deze gedetineerden in die periode niet wezenlijk zal verminderen als gevolg waarvan is verzocht om het tijdelijk verblijf in Curaçao te verlengen tot 1 november 2023.⁶⁷ Voor de groep die op basis van bestuurlijke afspraken in Europees Nederland verblijft, is het de dossierhouder gevangeniswezen van het ministerie van Justitie van Sint Maarten die de verlengingsverzoeken voorbereidt en de termijnen monitort.

Beoordeling

De Raad gaf reeds eerder aan de indruk te hebben dat zodra de noodzaak tot onderbrenging in een ander land in het Caribische deel van het Koninkrijk komt te vervallen de gedetineerden in de meeste gevallen tijdig terugkeren. Het voorgaande lijkt overwegend ook het geval te zijn in het geval van overplaatsing naar het Europese deel van Nederland. De Raad wees hiervoor al op het belang van het nakomen van afspraken voor de werking van de ORD. Dat in Nederland openstaande vonnissen aldaar geëxecuteerd dienen te worden, is volgens de Raad soms onvermijdelijk. Immers is hiervoor een grondslag en dienen vonnissen ten uitvoer te worden gelegd. Op deze wijze leidt het niet tot uitstel of afstel van de executie van het vonnis en hoeven er ook geen extra kosten gemaakt te worden omdat de gedetineerde eerst teruggebracht zou moeten worden naar het verzoekende land om daarna wederom teruggezonden te moeten worden naar Nederland. De Raad gaat er hierbij wel vanuit dat gedetineerden in het algemeen ook over deze mogelijke gang van zaken ingelicht worden.

Het initiële overplaatsingsverzoek moet zo compleet mogelijk zijn en vergezeld gaan van het benodigde dreigingsproduct. Voor wat betreft de beoordeling van de mogelijkheid van terugkeer van de gedetineerde is aanvullende informatie onmisbaar. Die moet niet alleen

⁶⁶ Brief PG d.d. 19 maart 2018

⁶⁷ Brief PG d.d. 2 oktober 2018

actueel zijn, maar de nieuwe informatie moet actief verstrekt worden door het verzoekende land. Alleen op die manier kan de situatie met betrekking tot de terugkeer van de gedetineerde het beste beoordeeld worden.

Aanbeveling

- Zorg dat de gedetineerde terugkeert zodra de noodzaak van overbrenging is komen te vervallen.

4.6.11 Overdracht

De (feitelijke) overdracht wordt georganiseerd door het verzoekende land.

Bevindingen

ORD2 bevat in tegenstelling tot ORD1 een specifieke bepaling over de organisatie van de overdracht van een gedetineerde.

De landen houden onderling contact op operationeel niveau, delen informatie en maken concrete afspraken over de overdracht aan het aangezochte land (bijvoorbeeld het tijdstip vertrek en aankomst) en over het uit te voeren transport. De contacten worden tijdig gelegd om de overdracht te plannen. Geïnterviewden geven geen knelpunten aan over de communicatie op operationeel niveau. Betrokkenen weten elkaar te vinden.

De te volgen procedure is opgenomen in het Handboek. In de praktijk coördineert de executie-OvJ het transport van gedetineerden naar en vanuit het aangezochte land. De executie-OvJ zorgt daarbij voor de dienstreis aanvragen en regelt tijdig de tickets via het ministerie van Justitie. De executie-OvJ verzamelt ook alle relevante (insluitings)documenten die de begeleiders voor het transport moeten meenemen. Op Curaçao en Sint Maarten zijn de leden van het AT belast met het inschatten van de risico's die zich tijdens het transport zouden kunnen voordoen. In wederhoor meldt het PPG Aruba dat de in Aruba gevolgde procedure deels anders is dan hiervoor vermeld. Daar regelt primair het KIA het transport van de gedetineerde naar en vanuit het aangezochte land, echter wel in samenwerking met de executie-OvJ. Het KIA heeft direct contact met medewerkers van het ministerie van Justitie voor het regelen van de reis- en verblijfskosten van de begeleiders. Ook staat het KIA in contact met de autoriteiten van het aangezochte land en doet het KIA-personeel samen met het OM de risicoschatting voor tijdens het transport. Als de KMar de transportbegeleiding op zich neemt, dan verricht zij de risicoanalyses in verband met het transport.

Het OM van Curaçao heeft een document "*Transport van gedetineerden van Curaçao naar het buitenland en van het buitenland naar Curaçao*" opgesteld waarin de wijze waarop het transport van gedetineerden moet plaatsvinden is verwerkt. Dit document beschrijft de wijze van een aanvraag voor een transport, de procedures bij Schiphol en het gewenste gedrag van het transportpersoneel. Het document vermeldt onder meer dat de OvJ belast met executie het transport van gedetineerden moet coördineren en dat de begeleiders vóór het verrichten van het transport de risico's en de dreigingen moeten nagaan. Zoals reeds aangegeven in paragraaf 2.10 zijn voor de landen Aruba en Sint Maarten geen soortgelijke documenten opgesteld over het transportbeleid.

Het feitelijk transport vindt op dezelfde wijze plaats als bij ORD1. Daarom wordt voor de bevindingen daarover verwezen naar de paragrafen 2.10 en 3.6.13.

Beoordeling

De (feitelijke) overdracht wordt georganiseerd door het verzoekende land. Voor de beoordeling van het onderwerp transport verwijst de Raad naar de paragrafen 2.10 en 3.6.13.

Hoofdstuk 5 ORD3

5.1 De regeling en toelichting

Anders dan ORD1 en ORD2, die beide de mogelijkheid bieden gedetineerden *tijdelijk* in een ander land te plaatsen, is ORD3 gericht op *volledige en definitieve overdracht* van de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke vonnissen. Deze ORD is getroffen met het oog op resocialisatie van betrokkene. In de aanhef van deze ORD staat in dit verband het volgende:

‘Overwegende, dat de optimale resocialisatie van gedetineerden gediend is bij een detentie in het land waar deze gedetineerden de sterkste banden hebben met de lokale gemeenschap en dat dit in gevallen vereist dat de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke vonnissen wordt overgedragen aan een ander land binnen het Koninkrijk.’

De regeling geldt voor alle landen binnen het Koninkrijk, en voor wat betreft Nederland zowel voor het Caribische als het Europese deel.

Anders dan bij ORD1 en ORD2 moet de veroordeelde zelf het initiatief nemen tot overplaatsing naar een ander land. In het tweede lid van artikel 2 van ORD3 staat dat de veroordeelde een aanvraag tot overdracht kan indienen bij de minister van Justitie van het land waar hij verblijft middels een verzoekschrift, in te dienen bij de PG of een door de minister van Justitie daartoe aangewezen dienst van het land waar het vonnis op dat moment ten uitvoer wordt gelegd.

Gronden voor afwijzing van een verzoek om overdracht zijn onder andere:

- de resterende detentietijd bedraagt minder dan zes maanden op het moment van indiening van het verzoek;
- het door betrokkene aangevoerde resocialisatiebelang kan in redelijkheid niet gediend zijn bij de verzochte overdracht;
- strafvorderlijke belangen;
- het algemeen belang.

Specifiek voor Nederland is bepaald dat betrokkene moet kunnen aantonen dat voor een periode van drie jaar of langer sprake is geweest van hoofdverblijf in Nederland.

Zowel de minister van Justitie¹³ van het verzoekende land als – in het geval van een positief besluit van die minister – de minister van Justitie van het aangezochte land moet met het verzoek instemmen om tot strafoverdracht over te gaan.

De toelichting bij ORD3 gaat onder meer in op de doelgroep:

‘De doelgroep die aanspraak kan maken op deze samenwerkingsregeling, bestaat uit personen die in een ander land binnen het Koninkrijk der Nederlanden gedetineerd zijn dan waar zij hun hoofdverblijf kennen en wier resocialisatie niet gediend is bij de huidige detentieplek. Er wordt gesproken van een hoofdverblijf wanneer een persoon voor een periode van minstens 3 jaar aaneengesloten in een land verblijft. Reeds lang geleden is onderkend dat bij de tenuitvoerlegging van een straf in het land van veroordeling de mogelijkheden van resocialisatie gering zijn voor personen die niet in dat land wonen. Overdracht van de tenuitvoerlegging van de straf aan het land waar de veroordeelde zijn hoofdverblijf heeft, maakt resocialisatie mogelijk en biedt daarmee belangrijke voordelen.’

Onder het kopje ‘Resocialisatiebelang en aantoonbaar hoofdverblijf’ staat het volgende:

‘In de overweging van het resocialisatiebelang ligt enige discretionaire bevoegdheid van de respectievelijke Procureurs-Generaal of de door de Minister van Justitie daartoe aangewezen dienst, ter invulling waarvan onderlinge beleidsafspraken en/of –richtlijnen kunnen worden opgesteld teneinde de eenvormigheid van de besluitvorming met betrekking tot verzoekschriften te bevorderen.’

Voorts staat onder dit kopje het volgende:

‘Onder g wordt verwezen naar gronden ontleend aan het algemeen belang. Hierbij kan men bijvoorbeeld denken aan de veiligheidsbelangen van veroordeelde en/of de overige detentiepopulatie, maar ook aan de maatschappelijke belangen van de verzoekende en de aangezochte landen. Gezien de relatief open normstelling zal een afwijzing op gronden aan het algemeen belang ontleend mogelijk uitgebreider gemotiveerd moeten worden dan een afwijzing op grond van de drie eerstgenoemde gronden.’

Bijlage 1 van dit rapport bevat de tekst van ORD3 alsmede van de toelichting daarop, zoals gepubliceerd in Staatscourant 2014, nr. 17853, van 1 juli 2014.

ORD3 is in bepaalde opzichten te vergelijken met de Wet overdracht tenuitvoerlegging strafvonnis (WOTS) en de Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging vrijheidsbenemende en voorwaardelijke sancties (WETS) die onder meer de overname van buitenlandse strafrechtelijke beslissingen door Nederland en omgekeerd regelen. Ook die wetten hebben als doel om terugkeer van justitiabelen in de samenleving te bevorderen.

Kort gezegd geldt in het Europese deel van Nederland voor strafoverdracht binnen de Europese Unie de WETS en voor daarbuiten de WOTS. De WETS bevat vijf algemene uitgangspunten voor de strafoverdracht⁶⁸ en de WOTS zeven.⁶⁹ De WOTS en de WETS voorzien in rechtsmiddelen voor de betrokken veroordeelde. Zo kan hij een bezwaarschrift indienen bij het gerecht dat in hoogste instantie de tot vrijheidsbeneming strekkende sanctie heeft opgelegd indien hij bezwaar heeft tegen het voornemen van de minister van JenV tot overdracht aan een vreemde staat van de tenuitvoerlegging van die sanctie.⁷⁰

En de WETS biedt veroordeelden de mogelijkheid om in bepaalde situaties een bezwaarschrift in te dienen bij het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden.⁷¹

Een van die voorwaarden in het kader van de WOTS en de WETS is binding met Nederland. Daarover staat in het door DJI ten behoeve van gedetineerden gepubliceerde informatieblad WOTS het volgende:

“Binding met Nederland

U moet voldoende ‘binding’ met Nederland hebben. Dat betekent: u bent Nederlander, u woont en werkt of studeert in Nederland en u heeft familie hier. IOS⁷² controleert dit.

Bijvoorbeeld door te kijken of u een Nederlands paspoort heeft en of u staat ingeschreven in de gemeentelijke basisadministratie (GBA). IOS kan in het GBA ook informatie opvragen

⁶⁸ Dit zijn de volgende onderwerpen: de buitenlandse straf wordt voortgezet, alleen het land waar de persoon vastzit kan het verzoek doen, strafovername is niet verplicht, de Nederlandse v.i.-regeling geldt en de terugkeergarantie.

<https://www.dji.nl/justitiabelen/documenten/publicaties/2013/05/06/wets-infoblad-voor-gevangenen-uit-eu-land-in-nederland>

⁶⁹ Dit zijn de volgende onderwerpen: binding met NL, Richtlijn: nog voldoende straf, rechtszaak is klaar, gevangenisstraf, ook in NL strafbaar, beide landen akkoord en zelf verzoek indienen. <https://www.dji.nl/documenten/publicaties/2013/05/06/wots-informatieblad-voor-nederlandse-gevangenen-in-het-buitenland>

⁷⁰ Artikel 52 WOTS.

⁷¹ Artikel 2:27 WETS.

⁷² IOS: Internationale Overdracht Strafvonnis. IOS is de afdeling van DJI (ministerie van JenV) die WOTS- en WETS-zaken behandelt.

over uw partner, kinderen of ouders. Als niet duidelijk is of u voldoende binding heeft met Nederland, stuurt IOS u een brief met een vragenlijst om in te vullen. Of IOS vraagt de reclassering te onderzoeken of u binding heeft met Nederland. Dit onderzoek duurt ongeveer zes weken. Het gebeurt alleen als u bekend bent bij Bureau Buitenland van de reclassering en als u geen bezwaar heeft tegen het onderzoek.”

5.2 Informatieblad

Er is voor gevangenen binnen het Koninkrijk een informatieblad over ORD3 opgesteld waarin staat dat het mogelijk is om overplaatsing aan te vragen naar een penitentiaire inrichting in een ander land van het Koninkrijk. Dat kan volgens het informatieblad alleen als dat de kansen van betrokkene op een goede terugkeer in de maatschappij vergroot. Voorts is opgemerkt dat het dan de bedoeling is dat betrokkene de rest van zijn gevangenisstraf uitzit in het land waar hij naartoe wil, en dat hij ook zal worden vrijgelaten in dat land. In het informatieblad staat dat de gedetineerde of zijn advocaat een verzoek kan indienen bij de PG of bij de door de minister van Justitie aangewezen dienst van het land waar de straf is opgelegd, en dat de minister van Justitie van het aangezochte land het uiteindelijke besluit neemt.

Aan het slot van het informatieblad staat dat betrokkene voor meer informatie terecht kan bij de directeur van de inrichting waarin hij vastzit.

5.3 Handboek Procesbeschrijving Bijstand

In het eerdergenoemde Handboek is onder andere vermeld dat indien een veroordeelde is gedetineerd in Curaçao, Sint Maarten of Aruba hij het verzoekschrift naar de desbetreffende PG moet sturen. Indien betrokkene gedetineerd zit in het Europese of in het Caribische deel van Nederland moet hij het verzoekschrift naar de Divisie Individuele Zaken (DIZ) van DJI sturen. Het verzoekschrift moet worden getoetst aan de vereisten van ORD3. Deze vereisten staan opgesomd in een checklist die bij het Handboek behoort.

De feitelijke beoordeling van het verzoek gebeurt op minstens twee momenten, de eerste keer door een beleidsmedewerker van het PPG, dan door de minister van Justitie van het land van veroordeling en bij diens instemming door de minister van Justitie van het aangezochte land of een daartoe aangewezen dienst. Op basis van een advies van het PPG dan wel DIZ neemt de minister van Justitie een besluit. Bij afwijzing van het verzoek informeert deze minister de betrokken gedetineerde (en diens advocaat).

Als het verzoek is ingewilligd, informeert de betrokken minister zijn ambtgenoot van het land waarnaar overplaatsing is verzocht (het aangezochte land) alsmede de betrokken gedetineerde. De minister van Justitie van het aangezochte land neemt vervolgens een besluit na ontvangst van het dossier van de minister van het land van veroordeling dan wel DIZ. Als DIZ of het PPG al een advies heeft opgesteld vanuit het land van veroordeling kan het ontvangende land, dat voor de tweede beoordeling gebruiken en aanvullen.

De minister van Justitie van het aangezochte land moet zijn ambtgenoot van het verzoekende land over zijn besluit informeren. In het Handboek is opgenomen dat de betrokken gedetineerde, eventueel via zijn advocaat, door de minister van Justitie van het aangezochte land wordt geïnformeerd over zijn beslissing.

Indien het verzoek is toegewezen, kan overdracht van de tenuitvoerlegging van het strafvonnis plaatsvinden.

In het Handboek staat voorts dat de executie-OvJ van het parket in eerste aanleg van het verzoekende land bepaalt wanneer het transport zal plaatsvinden en nagaat wie de gedetineerde zullen begeleiden tijdens het transport. Deze OvJ moet ervoor zorgen dat het detentiecentrum van het verzoekende land de noodzakelijke informatie verstrekt.

Het betrokken parket in eerste aanleg is verantwoordelijk voor de begeleiding van de gedetineerde van het ene naar het andere detentiecentrum. Voor wat betreft Europees Nederland vervult DIZ deze rol.

In de genoemde checklist ORD3 staat bij de toetsing aan het resocialisatiebelang de volgende voetnoot:

‘Re-integratie in de Nederlandse samenleving is zinloos indien er geen wezenlijke relatie is met Nederland. Bij het bepalen of er sprake is van binding wordt onder meer gekeken naar waar betrokkene feitelijk woonachtig is en hoe lang, waar hij werkt, waar de sociale banden liggen (zoals familie, gezin, vrienden), etc. De periode die tijdelijk is verbleven in een detentiecentrum in Nederland wordt niet meegerekend.’

5.4 Tussentijdse evaluatie

Specifiek met betrekking tot ORD3 heeft de Tussentijdse evaluatiecommissie in haar verslag van 15 december 2017 de volgende voorstellen gedaan:

- in de checklist bij het Handboek Procesbeschrijving vermelden in welke gevallen om advies van de reclassering wordt of kan worden gevraagd;
- aanpassing van ORD3 op het punt van uiterlijke datum indiening van het verzoek in verband met minimale tijd van zes maanden die nodig is voor bevordering re-integratie.
- in het Handboek en de informatiebladen per land opnemen bij welke autoriteit een verzoek kan worden ingediend;
- in het Handboek verduidelijken welke autoriteit een verzoek in behandeling neemt in het geval de betrokken gedetineerde ten tijde van het verzoek om veiligheidsredenen (tijdelijk) is overgeplaatst naar een ander land;
- regelen dat een gedetineerde door de overdracht van de tenuitvoerlegging niet wordt benadeeld maar ook niet wordt bevoordeeld op het punt van detentietijd.
- verduidelijking van de tekst in de toelichting op ORD3 met betrekking tot het vereiste van drie jaar aaneengesloten verblijf in Europees Nederland met informatie over de noodzakelijke binding met Europees Nederland;
- voorkomen dat dezelfde PG tweemaal advies moet uitbrengen over eenzelfde casus door te bepalen dat het eerste advies wordt hergebruikt bij overplaatsingen tussen Caribisch Nederland en Europees Nederland of tussen Curaçao en Sint Maarten.

5.5 Gebruikmaking ORD3

Parket van de PG te Curaçao

Het PPG te Curaçao verstrekke aan de Raad een overzicht van alle ORD3-zaken sinds 2014. Daaruit blijkt dat dit parket 28 keer is betrokken bij overplaatsing van een justitiabele op grond van ORD3 naar een justitiële inrichting in een ander land. In zestien van deze gevallen ging het om overplaatsing naar het Europese deel van Nederland en in elf gevallen om overplaatsing naar Curaçao. Zowel naar Aruba als naar Bonaire werd een keer een justitiabele overgeplaatst. Bij die laatste zaak was het PPG te Curaçao niet betrokken omdat het ging om iemand die in het Europese deel van Nederland was gedetineerd. Zijn aanvraag is door DJI behandeld.

Er vonden in deze periode geen ORD3-overplaatsingen naar Sint Maarten plaats. Daarnaast blijkt uit dit overzicht dat het PPG te Curaçao veertig keer is betrokken bij een afgewezen ORD3-verzoek van een justitiabele. Uit nadere informatie van dit PPG blijkt dat in ongeveer dertig van deze zaken het verzoekende land heeft beslist dat het verzoek niet toewijsbaar was, en in de overige zaken het aangezochte land.

De meest gebruikte grond voor afwijzing door de verzoekende landen is het niet voldoen aan formele vereisten en, in mindere mate, het algemeen belang.

Het meest gebruikte argument van het aangezochte land, in de praktijk Nederland, is het ontbreken van voldoende binding met Nederland.

Parket van de PG te Aruba

Het PPG Aruba deelde mee dat er sinds 2014 vijf keer een ORD3-verzoek is gedaan door een gedetineerde van het KIA, namelijk drie keer in 2019 en twee keer in 2020. Een van deze verzoeken was ingediend om medische redenen; dat verzoek is niet afgehandeld omdat ORD3 daar niet in voorziet. Op de vier andere verzoeken is binnen zestig dagen beslist door de minister van Justitie van Aruba. Van die vier verzoeken zijn er twee toegewezen. In de twee gevallen waarin het verzoek werd afgewezen, gebeurde dat op gronden ontleend aan het algemeen belang.

Het OM van Aruba deelde voorts mee dat tot nu toe één keer een beroep op ORD3 is gedaan door een justitiabele die in een ander land was gedetineerd en die om overplaatsing naar Aruba had verzocht. Het ging om een Arubaanse vrouw die in het Europese deel van Nederland was veroordeeld en daar vast zat. Dit verzoek is ingewilligd en betrokkene heeft de laatste 16 van de in totaal 21 maanden detentie in het KIA verbleven.

DJI

DJI spreekt van een beperkt aantal ORD3-zaken, het gaat om 'slechts enkele' ORD3-verzoeken aan Nederland per jaar. Het aantal gedetineerden dat op basis van ORD3 in het Europese deel van Nederland verblijft, is volgens DJI niet direct zichtbaar 'omdat zij door de permanente overplaatsing worden opgenomen in het systeem.' Dit betekent dat de verblijfplaats van de gedetineerden niet meer apart wordt bijgehouden.

5.6 ORD3 in de praktijk

Bij de volgende beschrijving en beoordeling van de wijze waarop ORD3 in de praktijk wordt uitgevoerd, volgt de Raad de opzet van het toetsingskader voor dit onderzoek.

5.6.1 Begripsbepaling

Het is van belang dat de organisaties die deze ORD uitvoeren de begrippen uit de onderlinge regeling op dezelfde manier interpreteren.

Bevindingen

Het PPG te Curaçao wees erop dat verzoeken moeten worden ingediend bij het land van veroordeling en niet bij het land van verblijf. Indien de betrokkene gedetineerde op grond van ORD1 of ORD2 tijdelijk in een ander land verblijft, moet hij volgens dit PPG zijn ORD3-verzoek indienen bij de minister van Justitie van het land van veroordeling. Dat is ook de praktijk. PPG stelde in verband hiermee aanpassing van het tweede lid van artikel 2 voor. In dat artikellid staat immers dat het verzoek moet worden ingediend bij de minister van Justitie van het land waar het vonnis op dat moment ten uitvoer wordt gelegd.

Tijdens het onderzoek door de Raad maakten de geïnterviewden verder geen melding van begrippen in de tekst van ORD3 die onduidelijk zijn.

De afwijzingsgrond 'gronden ontleend aan het algemeen belang' (artikel 3, tweede lid, onder g) is niet nader uitgewerkt in schriftelijk vastgelegd beleid. In de praktijk wordt bij de toetsing aan deze bepaling gekeken naar aspecten als aard, ernst en context van het gepleegde delict. Het PPG te Curaçao noemde in dit verband nog het veiligheidsbelang van betrokkene en dat van de detentiepopulatie alsmede slachtofferbelangen zoals schadevergoeding.

Bij de beoordeling van ORD3-verzoeken wordt de duur van de nog uit te zitten straf soms meegenomen bij de toetsing aan het onder de letter e. genoemde resocialisatiebelang ('het verzoekschrift wordt afgewezen indien het door de verzoeker aangevoerde resocialisatiebelang in redelijkheid niet gediend kan zijn bij de aangezochte overdracht van de tenuitvoerlegging'). De redenering is dat bij een lange gevangenisstraf resocialisatie pas aan de orde komt tijdens het laatste deel van de detentie. Wanneer dat voor de toepassing

van ORD3 dan het geval is, blijkt niet uit de tekst van de regeling of de toelichting daarop. Dit aspect is niet uitgewerkt in beleid. Een directeur van een reclasseringsorganisatie merkte in dit verband op dat resocialisatie niet begint aan het einde van een straf maar direct al aan het begin.

Ter illustratie volgen hieronder passages uit twee brieven van de minister van Justitie van Curaçao waarmee hij ORD3-verzoeken van twee langgestrafte gedetineerden van het SDKK heeft afgewezen.

‘Naast de maatschappelijke onrust komt dat het grootste deel van de opgelegde vrijheidsstraf aan u nog niet is uitgezeten, waardoor uw strafvonnissen nog niet kan worden overgedragen. Gedurende de tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf is het goed mogelijk dat het resocialisatiebelang in zwaarte toeneemt en uiteindelijk – wanneer de terugkeer naar de maatschappij van de veroordeelde afzienbaar is – dient te prevaleren.’

‘Afgezet tegen de ernst van het misdrijf, de maatschappelijke onrust en het relatief korte deel van de gevangenisstraf welke u al heeft ondergaan, acht ik het resocialisatiebelang op dit moment onvoldoende zwaarwegend om tot toewijzing van het verzoek over te gaan.’

In algemene zin merkten verschillende geïnterviewden op dat zij het gevoel hebben dat Nederland terughoudend is bij het inwilligen van ORD3-verzoeken.

Beoordeling

Anders dan in het tweede lid van artikel 2 van ORD3 is bepaald, moet een ORD3-verzoek in de praktijk worden ingediend bij de autoriteiten van het land van veroordeling, en niet van verblijf. Gezien de verantwoordelijkheid van het land van veroordeling is dit ook logisch. Op dit punt is de genoemde bepaling niet geheel juist en ligt aanpassing daarvan in de rede.

De afwijzingsgronden ‘algemeen belang’ en ‘resocialisatiebelang’ zijn dermate ruim dat de uitkomst van de toetsing van een ORD3-verzoek daaraan, zonder voorafgaande uitwerking van die gronden in een beleidsdocument, ongewis is. Bij een negatieve uitkomst van zo’n toetsing door het aangezochte land kan dat worden uitgelegd als onwil van dat land om mee te werken aan de overdracht, ook in gevallen waarin het aangezochte land valide argumenten heeft om het verzoek niet in te willigen. De Raad vindt het van belang dat de landen overeenstemming bereiken over de aspecten die bij toetsing aan deze afwijzingsgronden een rol spelen en dat zij deze vervolgens uitwerken.

Aanbevelingen

- Maak in het tweede lid van artikel 2 van ORD3 duidelijk dat een aanvraag moet worden ingediend bij de minister van Justitie van het land van veroordeling.
- Werk de afwijzingsgronden ‘algemeen belang’ en ‘resocialisatiebelang’ nader uit.

5.6.2 Wettelijk kader

De ORD moet voldoen aan internationale en nationale regelgeving, zoals het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR), het EVRM (artikelen 3, 5 en 8), het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden en de penitentiaire beginselenwetten en landsverordeningen van de landen.

Bevindingen

In verschillende verdragen is aandacht voor resocialisatie van gedetineerden. Zo staat in artikel 10, derde lid, eerste volzin, van het IVBPR het volgende:

'Het gevangenisstelsel dient te voorzien in een behandeling van gevangenen die in de eerste plaats is gericht op heropvoeding en reclassering'.⁷³

Ook de penitentiaire beginselenwetten en landsverordeningen van de landen, te weten de Landsverordening beginselen gevangeniswezen, de Wet beginselen gevangeniswezen BES en de in het Europese deel van Nederland geldende Penitentiaire beginselenwet, noemen de voorbereiding van de terugkeer van de betrokken gedetineerde in de maatschappij als een van de uitgangspunten bij de tenuitvoerlegging van opgelegde vrijheidsstraffen.

ORD3 bevat de specifieke voorwaarde van ten minste drie jaren hoofdverblijf in Nederland indien een justitiabele een verzoek doet om op basis van ORD3 naar Nederland overgeplaatst te worden (artikel 3, tweede lid, onder h). In de toelichting staat, onder het kopje 'Doelgroep', dat van hoofdverblijf kan worden gesproken wanneer een persoon voor een periode van minstens drie jaren aaneengesloten in een land verblijft. Het voorstel van de evaluatiecommissie van december 2017 om de toelichting op dit punt te verduidelijken, heeft nog niet geleid tot aanpassing van die toelichting.

DJI merkte met betrekking tot de voorwaarde van drie jaren hoofdverblijf in eerste instantie op dat die uitsluitend van toepassing is op Europees Nederland. Naar aanleiding van de vraag van de Raad of de tekst van ORD3 in verband daarmee op dit punt aanpassing behoeft, liet DJI echter weten dat de huidige tekst klopt en dat de betreffende voorwaarde dus zowel voor het Caribische als het Europese deel van Nederland geldt. Het PPG te Curaçao gaat er blijkens de wederhoorreactie van uit dat deze voorwaarde alleen voor overplaatsingen naar het Europese deel van Nederland geldt.

Het PPG te Curaçao merkte op dat DJI aan de eis van 'drie jaar hoofdverblijf in Nederland' sinds enkele jaren eenzijdig een andere invulling geeft ('betrokkene moet de laatste drie jaren voor de detentie aaneengesloten in het Europese deel van Nederland hebben gewoond'), met als gevolg dat minder vaak aan dit criterium wordt voldaan. Nederland hanteert dit criterium als een harde eis, aldus dit PPG.

Het PPG stuurde in het kader van deze evaluatie bij wijze van voorbeelden enkele ministeriële beschikkingen toe. In een geval ging het om een in Sint Maarten tot 36 maanden gevangenisstraf veroordeelde man die op basis van ORD2 per augustus 2021 in een penitentiaire inrichting in Europees Nederland was geplaatst. Zijn verzoek om op basis van ORD3 in (Europees) Nederland te kunnen blijven, is in oktober 2021 door de minister voor Rechtsbescherming van Nederland toegewezen, dit ondanks het gegeven dat betrokkene volgens het PPG te Curaçao voorheen niet langere tijd in Europees Nederland had gewoond.

Beoordeling

Zoals ook in de toelichting op ORD3 is vermeld (zie bijlage 1), vormt het bevorderen van resocialisatie van justitiabelen de belangrijkste drijfveer achter deze onderlinge regeling. Voor succesvolle resocialisatie is binding met het betreffende land vanzelfsprekend van belang. De duur van een eerder (hoofd)verblijf van de betrokken justitiabele in dat land kan daarbij zeker een rol spelen.

Toepassing van het criterium van minimaal drie jaren hoofdverblijf, dat blijkens artikel 3 van ORD3 uitsluitend geldt voor overplaatsing naar Nederland, is volgens de Raad echter moeilijk te rijmen met het uitgangspunt dat de detentie in de eerste plaats moet zijn gericht op 'heropvoeding en reclassering', zoals bepaald in de hiervoor genoemde bepaling van het IVBPR. Bij de beslissing op ORD3-verzoeken dienen ook andere aspecten mee te wegen. De wijze waarop bedoeld criterium nu wordt gehanteerd, is volgens de Raad niet per se in het belang van een goede terugkeer van de betrokken justitiabele in de maatschappij. In dit

⁷³ De authentieke tekst van deze verdragsbepaling luidt als volgt: *'The penitentiary system shall comprise treatment of prisoners the essential aim of which shall be their reformation and social rehabilitation.'*

verband verwijst de Raad ook naar de WOTS en de WETS, die geen van beide een dergelijke bepaling over hoofdverblijf kennen. Ook die wetten hebben mede als doel de kansen op resocialisatie na detentie te vergroten.

De Raad vindt het moeilijk uit te leggen dat dit criterium van minimaal drie jaren hoofdverblijf in het kader van de uitvoering van ORD3 uitsluitend geldt voor overplaatsingen naar Nederland.

Ten overvloede wijst de Raad erop dat de tekst van deze ORD op dit punt niet correct zou zijn indien de betreffende voorwaarde uitsluitend zou gelden voor overplaatsingen naar het Europese deel van Nederland. In de regeling wordt immers gesproken over Nederland, en daaronder valt ook het Caribische deel van Nederland. Het is de Raad opgevallen dat deze voorwaarde op verschillende manieren wordt geïnterpreteerd.

Aanbeveling

- Heroverweeg het criterium van 'drie jaar hoofdverblijf in Nederland' alsmede de manier waarop dit criterium wordt toegepast.

5.6.3 Informatie(voorziening)

Het is van belang dat justitiabelen die mogelijk een beroep kunnen doen op ORD3 goed worden voorgelicht over de mogelijkheden die de onderlinge regeling biedt. Daarnaast is het van belang dat de betrokken landen elkaar de relevante informatie doen toekomen wanneer een ORD3-zaak speelt.

Bevindingen

a. Informatie aan gedetineerden

Uit de interviews is naar voren gekomen dat in geen van de justitiële inrichtingen in het Caribische deel van het Koninkrijk gedetineerden stelselmatig en proactief worden geïnformeerd over de mogelijkheid die ORD3 kan bieden. Naar aanleiding van een aanbeveling van de tussentijdse evaluatiecommissie is wel een 'Informatieblad voor gevangenen binnen het Koninkrijk' over ORD3 opgesteld. Uit informatie van de zijde van de inrichtingen blijkt dat dit informatieblad niet is opgenomen in de huisregels of is neergelegd in de bibliotheek of op een andere voor alle gedetineerden toegankelijke plek.

Verschillende advocaten deelden mee dat gedetineerden vaak niet van het bestaan van ORD3 op de hoogte zijn. En omdat justitiabelen na het onherroepelijk worden van het vonnis meestal geen advocaat meer hebben, is het afhankelijk van het personeel van de inrichting of betrokkene wordt geïnformeerd over deze onderlinge regeling.

Casemanagers en maatschappelijk werkers van inrichtingen in het Caribisch deel van het Koninkrijk zijn op de hoogte van de inhoud van de ORD's. Zij deelden mee dat zij gedetineerden op verzoek informeren over de criteria voor overplaatsing op basis van ORD3. Dit gebeurt niet standaard of proactief.

In het kader van wederhoor liet het KIA weten dat in de bibliotheek van die inrichting informatie zal komen te liggen over de ORD's en dat tijdens de intakegesprekken met 'nieuwe' gedetineerden aandacht zal worden besteed aan de ORD's.

De reclasseringsorganisaties, waaronder Reclassering Nederland (RN), ontvangen soms vragen van gedetineerden of familieleden over ORD3. Zo heeft de buitenlandbalie van RN de afgelopen twee jaren in vijf gevallen bemoeienis gehad met een ORD3-zaak. In die zaken heeft RN een doorverwijzende en informerende rol vervuld. In zijn algemeenheid stelt RN dat er soms in een te laat stadium wordt gezocht naar informatie over mogelijkheden van overplaatsing op grond van ORD3. In één geval bleek het strafrestant op het moment dat om overplaatsing werd gevraagd inmiddels minder dan zes maanden te bedragen. Om die reden kwam het verzoek niet voor inwilliging in aanmerking.

Ook andere reclasseringsorganisaties vervullen soms een doorverwijzende rol in ORD3-zaken.

Het voorstel van de tussentijdse evaluatiecommissie van december 2017 om in de checklist bij het Handboek op te nemen wanneer de reclassering om advies wordt of kan worden gevraagd, heeft niet tot aanpassing van die checklist geleid (zie verder 5.6.5). Overdracht van tenuitvoerlegging aan een ander land kan gevolgen hebben voor bijvoorbeeld de datum waarop voorwaardelijke invrijheidstelling (v.i.) ingaat doordat de berekening van die datum niet in elk land hetzelfde is.

DJI gaf aan dat bij een binnenkomend ORD3-verzoek altijd een berekening wordt gemaakt van de v.i.-datum na overdracht. Die datum kan op een later moment liggen dan wanneer betrokkene niet zou worden overgeplaatst. In verband daarmee geeft DJI de uitgerekende datum door aan het betreffende PPG, aldus DJI. DJI gaat ervan uit dat het PPG die datum communiceert met de betrokken gedetineerde zodat die zelf kan bepalen of hij zijn verzoek wil doorzetten.

Het PPG te Curaçao bevestigde dat gedetineerden vooraf goed worden geïnformeerd over de consequenties van verandering van detentie-regime, zoals eventuele verschillen in de v.i.-datum.

b. Informatie aan aangezocht land

Omdat de Raad geen dossieronderzoek heeft kunnen doen, baseert hij zich op de informatie die de betrokken organisaties hebben verstrekt.

Voor wat betreft Nederland heeft de minister van Justitie de DJI aangewezen als het organisatieonderdeel dat de ORD3-zaken behandelt. Binnen DJI is de Divisie Individuele Zaken (DIZ) belast met deze taak.

Verzoeken om plaatsing in het Europese deel van Nederland komen bij DJI binnen via het PPG te Curaçao dan wel Aruba. DJI heeft maandelijks overleg met het PPG te Curaçao. Met het PPG Aruba – waarvan veel minder verzoeken worden ontvangen – is incidenteel contact. DJI ontvangt slechts een paar ORD3-zaken per jaar. Volgens DJI komt dat misschien door het onderzoek dat de PPG's ten behoeve van de advisering voor de beslissing van het 'aanvragende' land doen. Het kan zijn dat verzoeken dan al stranden, volgens PPG te Curaçao vanwege formele vereisten, en dus niet bij DJI belanden. ORD3-verzoeken die bij DJI binnenkomen, worden meestal ingewilligd. Wat ORD3-zaken betreft, ervaart DJI geen knelpunten over de ontbrekende of gebrekkige informatie van de kant van het aanvragende land.

Het PPG te Curaçao en PPG Aruba maakten evenmin melding van het ontbreken van relevante informatie bij binnenkomende ORD3-verzoeken. Het PPG te Curaçao merkte nog wel op dat DJI regelmatig om aanvullende informatie vraagt.

Beoordeling

a. Informatie aan gedetineerden

ORD3 biedt gedetineerden de mogelijkheid om met het oog op hun resocialisatie te verzoeken om overplaatsing naar een inrichting in een ander land. Om gebruik te maken van deze mogelijkheid moeten de betrokken gedetineerden daarvan wel op de hoogte zijn. Uit de bevindingen blijkt dat zij daar niet actief over worden geïnformeerd. Het KIA heeft al laten weten de informatieverstrekking aan gedetineerden te gaan verbeteren.

Omdat bij toepassing van ORD3 sprake is van volledige overdracht van bevoegdheden en verantwoordelijkheden, kunnen er voor betrokkene nadelen kleven aan overdracht, zoals een latere v.i.-datum. Het is van belang dat de betrokken gedetineerde wordt gewezen op dit soort consequenties voordat definitief over overdracht wordt beslist. Het ligt daarom op de weg van de justitiële inrichtingen om de gedetineerden die eventueel in aanmerking kunnen komen voor overplaatsing op grond van ORD3 daarover standaard en actief te informeren.

Op basis van de informatie van DJI en van het PPG te Curaçao gaat de Raad ervan uit dat dit aspect in de praktijk inmiddels goed is geregeld en dat betrokken gedetineerden tijdig krijgen te horen welke gevolgen overdracht voor bijvoorbeeld de v.i.-datum heeft.

b. Informatie aan aangezocht land

Los van de opmerking van het PPG te Curaçao dat DJI regelmatig om aanvullende informatie vraagt, maakten de betrokken organisaties die ORD3-verzoeken van een ander land ontvangen geen opmerkingen over onvolledigheid van die verzoeken. De Raad gaat er daarom van uit dat zich geen knelpunten voordoen bij de uitwisseling van de beschikbare informatie. Hierna gaat de Raad nog afzonderlijk in op de informatie die specifiek over het aspect resocialisatie wordt verzameld.

Aanbevelingen

- Zorg ervoor dat het informatieblad over ORD3 eenvoudig is te raadplegen voor gedetineerden.
- Zorg ervoor dat de justitiële inrichtingen gedetineerden die mogelijk voor toepassing van ORD3 in aanmerking komen proactief informeren over de mogelijkheid daartoe een verzoek in te dienen.

5.6.4 Doelstelling

De betrokken landen moeten bereid zijn mee te werken aan de uitvoering van ORD3 teneinde de tenuitvoerlegging van het vonnis zo veel mogelijk dienstbaar te maken aan de terugkeer van betrokkenen in de maatschappij.

Bevindingen

Bij ORD3 gaat het om overdracht van de tenuitvoerlegging van onvoorwaardelijke gevangenisstraffen. Deze ORD bevat geen bepalingen over de overdracht van maatregelen. Inmiddels zijn ongeveer dertig gedetineerden op basis van deze ORD overgeplaatst naar een ander land binnen het Koninkrijk.

Het Handboek bevat een gedetailleerde beschrijving van de procedurele gang van zaken bij ORD3-procedures.

De toelichting op ORD3 gaat nader in op enkele inhoudelijke aspecten van ORD3. Zoals hiervoor onder 5.6.1 is opgemerkt, behoeven verschillende aspecten verdere uitwerking in beleidsdocumenten. Uit het onderzoek is gebleken dat dergelijke beleidsdocumenten er niet zijn. Dit impliceert dat de landen veel ruimte hebben om naar eigen inzicht afwegingen te maken.

Het PPG te Curaçao noemde voor wat betreft ORD3-zaken het overnemen van een schadevergoedingsmaatregel een knelpunt. Volgens dit parket speelt in veel ORD3-zaken dat betrokkene een schadevergoedingsmaatregel is opgelegd en dat de executie daarvan na overplaatsing van betrokkene niet plaatsvindt. Een eventueel voorschot dekt niet in alle gevallen de gehele schade. Maar het gegeven dat executie van deze maatregel niet voorafgaand aan de overplaatsing heeft plaatsgevonden, is volgens dit PPG geen geldige reden om een ORD3-verzoek af te wijzen. Het PPG te Curaçao is van mening dat door de executie van het vonnis over te nemen daarmee ook de uitvoering van de schadevergoedingsmaatregel is overgenomen.

Het PPG te Aruba liet in het kader van wederhoor weten te onderschrijven dat hier sprake is van een knelpunt.

Beoordeling

Uit de gesprekken die de Raad heeft gevoerd en op basis van de aangeleverde cijfers, blijkt dat de landen meewerken aan de uitvoering van ORD3.

Door een restrictieve uitleg van bepaalde criteria kan echter wel de indruk ontstaan dat een land zich terughoudend opstelt.

Het door het PPG te Curaçao genoemde en door het PPG te Aruba herkende knelpunt rond de executie van een schadevergoedingsmaatregel verdient nadere aandacht. Het kan volgens de Raad niet de bedoeling zijn dat slachtoffers schadevergoeding mislopen door permanente overplaatsing van de betrokken veroordeelde naar een ander land. Tegelijkertijd kan het enkele feit dat betrokkene nog schadevergoeding moet betalen als zodanig geen grond opleveren voor afwijzing van een ORD3-verzoek. Het is aan de landen om een oplossing te vinden die recht doet aan de belangen van slachtoffer én veroordeelde. De Raad is van mening dat het oordeel van het PPG te Curaçao in overeenstemming is met artikel 40 Statuut.

Aanbeveling

- Zorg dat de schadevergoedingsmaatregel wordt uitgevoerd, met inachtneming van artikel 40 van het Statuut.

5.6.5 Resocialisatie

ORD3 heeft als doel de resocialisatiemogelijkheden van gedetineerden te verbeteren. Bij de beoordeling van een ORD3-verzoek moeten de betrokken autoriteiten daarom bijzondere aandacht besteden aan het resocialisatiebelang en de resocialisatiemogelijkheden van de gedetineerde die een beroep doet op deze onderlinge regeling.

Bevindingen

De Raad heeft vanuit het PPG te Curaçao en de justitiële inrichting SDKK in Curaçao verschillende documenten toegestuurd gekregen maar de Raad heeft geen dossieronderzoek kunnen verrichten. Daardoor heeft hij niet kunnen vaststellen welke documenten in het kader van ORD3-verzoeken worden opgesteld. Uit de gesprekken die de Raad heeft gevoerd met medewerkers van alle betrokken organisaties is hem in ieder geval gebleken dat de reclasseringsorganisaties niet worden betrokken bij de advisering en besluitvorming over ORD3-verzoeken, ondanks het feit dat de regeling wel die mogelijkheid noemt. Noch het betrokken PPG noch DJI schakelt een reclasseringsorganisatie in alvorens een verzoek te beoordelen.

Evenmin is gebleken dat aan casemanagers of maatschappelijk werkers van het detentiecentrum in het land waar de betrokken gedetineerde verblijft, wordt verzocht in het kader van een ORD3-verzoek een rapportage of advies over het resocialisatiebelang of de resocialisatiemogelijkheden van betrokkene op te stellen. Medewerkers van de JICN lieten weten dat zij wel altijd een advies over het ORD3-verzoek bijvoegen bij het verzoekschrift. In hoeverre daarin specifiek wordt ingegaan op het resocialisatiebelang en op de resocialisatiekansen van betrokkene is de Raad niet bekend.

Het PPG te Curaçao merkte op nog nooit een rapportage van het SDKK te hebben ontvangen.

Beoordeling

De Raad vindt het van belang dat bij de beoordeling van ORD3-verzoeken altijd voldoende aandacht wordt besteed aan het specifieke resocialisatiebelang en de resocialisatiekansen van betrokkene. Dit is een belangrijk punt van aandacht omdat elk geval anders is en maatwerk daarom is geboden. De Raad is van oordeel dat met de huidige werkwijze onvoldoende is gewaarborgd dat deze specifieke aspecten in elke zaak voldoende aandacht krijgen. Volgens de Raad zouden reclasseringsorganisaties hierbij een belangrijke rol kunnen vervullen vanwege hun expertise op het terrein van resocialisatie en re-integratie.

Aanbeveling

- Leg vast in welke gevallen bij ORD3-verzoeken bij de betreffende justitiële inrichting en bij de reclassering informatie wordt ingewonnen met het oog op de beoordeling van het resocialisatiebelang en de resocialisatiekansen van betrokkene.

5.6.6 Verzoekschrift veroordeelde

Gedetineerden die niet in staat zijn zelf een verzoekschrift op te stellen, moeten daarbij hulp kunnen krijgen.

Bevindingen

ORD3 gaat ervan uit dat de gedetineerde zelf de aanvraag tot overdracht indient. De toelichting noemt ook de mogelijkheid dat de raadsman van betrokkene dat doet. Verschillende advocaten met wie de Raad sprak, wezen erop dat gedetineerden lang niet altijd over de vaardigheden beschikken om zelf een verzoekschrift op te stellen. Ook merkten zij op dat een onherroepelijk veroordeelde meestal geen raadsman (meer) heeft en dat niet is geregeld dat advocaten een vergoeding ontvangen voor dit soort werkzaamheden. Het PPG te Aruba liet weten dat dit inderdaad een knelpunt vormt. Maatschappelijk werkers van twee detentiecentra (JICN en SDKK) gaven aan dat zij gedetineerden desgewenst wel helpen bij het opstellen van een ORD3-aanvraag.

Beoordeling

De Raad vindt het belangrijk dat gedetineerden die mogelijk in aanmerking komen voor overplaatsing naar een ander land op basis van ORD3 altijd adequate hulp krijgen bij het doen van een verzoek daartoe. In de huidige situatie wordt die hulp desgevraagd vaak wel geboden maar is die naar de mening van de Raad onvoldoende verzekerd.

Aanbeveling

- Tref een voorziening voor adequate hulp aan gedetineerden die mogelijk in aanmerking komen voor overplaatsing op basis van ORD3.

5.6.7 Procedure verzoekend land

Voor een goed verloop van de aanvraagprocedure in het verzoekende land is het van belang dat de betrokken organisaties daarop zijn ingericht en dat de dossiers de benodigde stukken bevatten.

Bevindingen

Zoals eerder al opgemerkt, spelen voor wat betreft Curaçao, Aruba, Sint Maarten en de BES-eilanden de parketten van de PG een centrale rol bij de behandeling van ORD3-verzoeken. Indien gedetineerden uit die landen een ORD3-verzoek doen, stuurt het OM (executie-officier) in het betreffende land dat door naar het betrokken PPG. Soms komt het verzoek rechtstreeks bij het PPG binnen. Het PPG brengt advies uit aan de betrokken minister van Justitie en bewaakt de voortgang. ORD3-verzoeken van gedetineerden uit Nederland worden behandeld door DJI. In de praktijk laat DJI de eerste toetsing over aan de PG van het land van veroordeling en toetst DJI daarna als dienst van het aangezochte land, aldus het PPG te Curaçao.

De werkwijze van de twee parketten staat gedetailleerd beschreven in het Handboek. Bij beide parketten werken beleidsmedewerkers die zich specifiek met de behandeling van ORD-zaken bezighouden.

Naar aanleiding van het voorstel van de tussentijdse evaluatiecommissie van december 2017 is het Handboek in die zin aangepast dat een advies van de PG in de daarvoor in aanmerking komende gevallen kan worden hergebruikt. Daardoor wordt voorkomen dat die PG twee keer advies moet uitbrengen in dezelfde casus.

DJI hanteert een vergelijkbare procedure voor de gevallen waarin een in Nederland

gedetineerde verzoekt om toepassing van ORD3. Enkele beleidsmedewerkers/adviseurs van DIZ zijn specifiek met deze taak (beoordeling van en advisering over ORD3-verzoeken, termijnbewaking) belast.

De Raad ontving tijdens de interviews overwegend positieve geluiden over de wijze waarop de betrokken medewerkers van de beide parketten en van DJI de ORD-zaken behandelen. Omdat de Raad geen dossieronderzoek heeft kunnen verrichten en alleen een aantal voorbeelddocumenten heeft ontvangen, heeft hij niet kunnen nagaan of de ORD-dossiers de benodigde stukken bevatten.

Voor zover de Raad heeft begrepen, slagen de ministers van Justitie van het land waar de betrokken justitiabele zich bevindt er in het algemeen in om binnen de in ORD3 gestelde termijn van zestig dagen een beslissing te nemen over de toewijsbaarheid van het verzoek.

Beoordeling

De Raad is in algemene zin niet gebleken van problemen bij de procedure in de verzoekende landen. Het PPG te Curaçao, het PPG te Aruba en DJI in Den Haag beschikken over gekwalificeerde medewerkers die zich specifiek met ORD-zaken bezighouden. Uit de gesprekken die de Raad voerde met ketenpartners bleek dat er tevredenheid bestaat over de wijze waarop zij die taken uitvoeren.

Over de volledigheid van de dossiers kan de Raad geen uitspraak doen omdat dossieronderzoek niet mogelijk was.

De beslistermijn van zestig dagen wordt in het algemeen gehaald.

Voor zover sprake is van inhoudelijke knelpunten, zoals de hantering van de voorwaarde van drie jaren hoofdverblijf, behandelt de Raad die in de betreffende paragraaf van dit hoofdstuk.

5.6.8 Toe- en afwijzing verzoek (verzoekend land)

Indien de minister van Justitie van het land van veroordeling van oordeel is dat het verzoek niet kan worden toegewezen op een of meer van de afwijzingsgronden van ORD3, moet hij dat betrokkene schriftelijk en gemotiveerd laten weten. Tegen de beslissing behoort een rechtsmiddel open te staan.

Bevindingen

De Raad heeft enkele ORD3-beslissingen ontvangen van de minister van Justitie van het land waar betrokkene was veroordeeld en waar het vonnis op dat moment ten uitvoer werd gelegd. Het betrof twee zaken waarin de minister het verzoek had afgewezen. In beide gevallen was de beslissing voorzien van een uitvoerige motivering met verwijzing naar de betreffende bepalingen van ORD3.

Noch in ORD3 noch in de toelichting wordt melding gemaakt van een rechtsmiddel tegen de beslissing op een ORD3-verzoek. Vrijwel alle geïnterviewden noemden dit een knelpunt. Gevraagd naar eventuele mogelijkheden voor betrokkene om toch tegen zo'n beslissing op te komen, werd door verschillende geïnterviewden een strafvorderlijk kort geding genoemd. Omdat het om beslissingen van de minister gaat, werd ook de mogelijkheid van een bestuursrechtelijk rechtsmiddel geopperd. Daarnaast werd opgemerkt dat de betrokken gedetineerde na een afwijzing een jaar later opnieuw een verzoekschrift kan indienen.

Beoordeling

De Raad heeft enkele afwijzingen van ORD3-verzoeken ontvangen afkomstig van de minister van Justitie van het land waar de betrokken gedetineerde was veroordeeld en verbleef. Deze beslissingen waren uitvoerig gemotiveerd en de afwijzingen waren gebaseerd op afwijzingsgronden van ORD3. De Raad gaat ervan uit dat de beslissingen in de regel voldoende zijn gemotiveerd. Over aanwijzingen dat dit niet het geval zou zijn, beschikt de Raad niet.

De ORD's zijn in wezen niet meer dan afspraken tussen de landen binnen het Koninkrijk. Het gaat niet om algemeen verbindende voorschriften waaraan gedetineerden rechtstreeks rechten kunnen ontleen. Dit geldt ook voor ORD3. De Raad verwijst in dit verband naar hetgeen hij daarover in paragraaf 2.4 heeft opgemerkt. Niettemin biedt juist deze ORD veroordeelden wel uitdrukkelijk de mogelijkheid om met het oog op resocialisatie te verzoeken om overplaatsing naar een ander land. De beslissing dat zo'n verzoek niet toewijsbaar is, kan vérstreckende gevolgen hebben voor de toekomst van betrokkene. Alleen daarom al is de Raad van oordeel dat het op de weg van de landen ligt deze regeling van een wettelijke basis te voorzien en een specifieke voorziening te realiseren voor de toetsing van dit soort beslissingen. De Raad verwijst in dit verband naar de paragrafen 2.4 en 2.5, en in het bijzonder naar de daarin opgenomen aanbevelingen.

5.6.9 Procedure aangezocht land

Voor een goed verloop van de aanvraagprocedure in het aangezochte land is het van belang dat de betrokken organisaties daarop zijn ingericht en dat de dossiers de benodigde stukken bevatten.

Bevindingen

ORD3-verzoeken die worden ontvangen van een ander land, worden behandeld door het betreffende PPG dan wel door DJI. In deze gevallen brengt het betreffende PPG dan wel DJI advies uit aan de betrokken minister van Justitie. DJI heeft ook de taak te bepalen in welke inrichting in het Europese deel van Nederland een gedetineerde wordt geplaatst indien overplaatsing daarnaar aan de orde is. Zoals hiervoor al opgemerkt, werken bij de PG's en bij DJI beleidsmedewerkers/adviseurs die zich met name met deze taken bezighouden. De Raad ontving overwegend positieve signalen van ketenpartners over de wijze waarop de bedoelde beleidsmedewerkers en adviseurs invulling geven aan hun ORD-taken. Zoals eerder aangegeven, heeft de Raad geen dossieronderzoek verricht en heeft hij dus geen beeld kunnen krijgen van de volledigheid van de ORD-dossiers.

Tijdens de interviews werd opgemerkt dat de procedure in het algemeen goed verloopt. Wel maakte het PPG te Curaçao er melding van dat het soms lang duurt voordat DJI op een ORD3-verzoek beslist, in gevallen waarin het Europese deel van Nederland het aangezochte land is. ORD3 bevat geen termijn waarbinnen het aangezochte land op een verzoek moet beslissen.

Het PPG te Curaçao stuurde de Raad ter illustratie enkele ministeriële beschikkingen van de minister voor Rechtsbescherming van Nederland. In een van die gevallen was het verzoek afgewezen omdat het om een TBS-zaak ging. Bedoelde minister besliste zeven maanden nadat de minister van Justitie van Curaçao hem de zaak had voorgelegd. In een ander geval wees de minister voor Rechtsbescherming het verzoek af omdat betrokkene niet aan de voorwaarde van drie jaar hoofdverblijf voldeed. In die zaak had bedoelde minister vijf maanden nodig om tot een beslissing te komen. In een zaak waarin bedoelde minister het ORD3-verzoek toewees, had hij zeven maanden nodig om tot dat besluit te komen. Dit PPG heeft maandelijks overleg met DJI; tijdens dat overleg worden per land de actuele gevallen besproken.

Beoordeling

De Raad is in algemene zin niet gebleken van problemen bij de procedure als zodanig in de aangezochte landen. Beide parketten PG en DJI zijn qua personeel toegerust om ORD-zaken te behandelen.

Over de volledigheid van de ORD-dossiers kan de Raad geen uitspraken doen omdat dossieronderzoek niet mogelijk was.

Uit het onderzoek is wel naar voren gekomen dat de procedure in Nederland, als aangezocht land, soms lang duurt. Anders dan voor het 'verzoekende land' bevat ORD3 geen beslistermijn voor het aangezochte land. Het lijkt de Raad met het oog op de voortgang van de procedure goed om ook voor het aangezochte land een beslistermijn in de onderlinge regeling op te nemen.

Aanbeveling

- Neem in ORD3 een termijn op waarbinnen het aangezochte land op een ORD3-verzoek moet beslissen.

5.6.10 Toe- en afwijzing verzoek (aangezochte land)

Indien de minister van Justitie van het aangezochte land besluit dat het verzoek niet kan worden toegewezen op een of meer van de afwijzingsgronden van ORD3, moet hij dat schriftelijk en gemotiveerd laten weten aan de minister van Justitie van het verzoekende land en aan de betrokken gedetineerde. Tegen een dergelijke beslissing moet een rechtsmiddel openstaan.

Bevindingen

In algemene zin merkte het PPG te Curaçao in reactie op de vragenlijst op dat het aangezochte land de reden van afwijzing of toekenning onvoldoende onderbouwd en beargumenteerd vermeldt.

De Raad ontving van het PPG te Curaçao bij wijze van voorbeeld vier beslissingen van Nederland op ORD3-verzoeken. In de twee afwijzingen zijn de gronden duidelijk vermeld. In het ene geval wees de minister voor Rechtsbescherming de aanvraag af omdat het om een TBS-maatregel ging, die niet onder ORD3 valt. In de andere afwijzing werd volgens die minister niet voldaan aan de voorwaarde van drie jaren hoofdverblijf in Nederland. De twee toewijzingen bevatten beide een summiere motivering. In een van deze twee zaken wees de minister voor Rechtsbescherming het verzoek toe omdat er sprake zou zijn van 'bestendig verblijf in Nederland'. In de andere toewijzing stelt de minister dat betrokkene in Nederland is geboren, een hoofdverblijf van langere duur in Nederland heeft gehad en meerdere bindingen met Nederland heeft.

Het PPG te Curaçao maakte gewag van problemen bij de beoordeling van ORD3-verzoeken door Nederland. In een van de genoemde zaken waarin een verzoek werd toegekend, sprak de minister voor Rechtsbescherming volgens dit PPG ten onrechte van 'bestendig verblijf in Nederland'. Volgens het PPG was daarvan geen sprake.

De Raad heeft geen aanwijzingen dat de autoriteiten van de aangezochte landen de ministers van Justitie van de verzoekende landen en de betrokken gedetineerden niet op correcte wijze informeren over hun beslissing.

Voor wat betreft de mogelijkheid van het instellen van een rechtsmiddel tegen een afwijzing door de minister van Justitie van het aangezochte land verwijst de Raad naar de bevindingen van paragraaf 2.5 over de afwijzing van een ORD3-verzoek door het land waar de gedetineerde vast zit (het verzoekende land).

Beoordeling

Op basis van de ontvangen voorbeeldbeslissingen gaat de Raad er vooralsnog van uit dat de aangezochte landen een eventuele afwijzende beslissing op een ORD3-verzoek voorzien van een toereikende motivering. Daarbij merkt de Raad op dat bij een toewijzing kan worden volstaan met een summiere onderbouwing.

Ten overvloede wijst de Raad er nog op dat het niet tot zijn taken behoort een oordeel te geven over de juistheid van beslissingen in individuele zaken.

De Raad gaat er voorts vanuit dat het aangezochte land zijn beslissing op een ORD3-

verzoek onverwijld communiceert met het verzoekende land en dat ook de betrokken gedetineerde conform hetgeen daarover in het Handboek is bepaald, wordt geïnformeerd. In zoverre is de Raad niet gebleken van knelpunten.

Tegen een afwijzende beslissing van het aangezochte land staat geen specifiek rechtsmiddel open. Zoals in hoofdstuk 2 van dit rapport al is opgemerkt, beschouwt de Raad dit als een tekortkoming. Korthedshalve verwijst hij naar hetgeen hij daarover in paragraaf 2.5 heeft overwogen. De aanbeveling die de Raad in dit rapport in dit verband heeft gedaan, geldt uiteraard ook voor afwijzende beslissingen op ORD3-verzoeken afkomstig van het aangezochte land. Het is hierbij van belang te beseffen dat de betrokken gedetineerde de meest direct belanghebbende bij zo'n beslissing is.

5.6.11 Overdracht

In geval van toewijzing van een verzoek organiseert het verzoekende land de overdracht en vindt overdracht in beginsel plaats binnen dertig dagen nadat de minister van Justitie van het aangezochte land daarmee heeft ingestemd. De betrokken gedetineerde wordt geïnformeerd over de consequenties van de overdracht.

Bevindingen

Toewijzing van het verzoek door het aangezochte land heeft als gevolg dat het verzoekende land bevoegd is tot overdracht van de tenuitvoerlegging. Het aangezochte land verkrijgt door overdracht van de tenuitvoerlegging het recht tot tenuitvoerlegging van de onvoorwaardelijke gevangenisstraf, met inbegrip van alle relevante bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Het betrokken PPG informeert de betrokken gedetineerde over de consequenties van overdracht van tenuitvoerlegging op bijvoorbeeld het punt van de v.i.-datum (zie onder 5.6.3.).

Voor zover de Raad bekend is, is er tot nu toe geen gebruik gemaakt van de opschortingsmogelijkheid wegens gebrek aan detentiecapaciteit, zoals bedoeld in artikel 7, lid 3, van ORD3. De geïnterviewden hebben geen melding gemaakt van problemen rond de organisatie van de overdracht door het verzoekende land.

Beoordeling

Zoals eerder opgemerkt, heeft de Raad geen dossieronderzoek kunnen doen en dus niet kunnen nagaan of de overdrachten binnen dertig dagen hebben plaatsgevonden. De Raad heeft geen aanwijzingen dat er sprake is geweest van vertraging na het inwilligen van een verzoek door het aangezochte land of van problemen rond de organisatie van de feitelijke overdracht.

Zoals onder 5.6.3 al is opgemerkt, krijgen de betrokken gedetineerden van de autoriteiten tijdig te horen welke consequenties overdracht heeft.

De landen hebben in de ORD3 reeds afgesproken dat de wettelijke regelingen van het land van permanente overdracht van toepassing zijn. Op basis van artikel 40 van het Statuut kan dit ook niet in een ORD worden geregeld.

5.6.12 Vervoer gedetineerden

Het vervoer van de gedetineerde naar het andere land moet plaatsvinden met inachtneming van de geldende regels voor het transport van gedetineerden en hun beveiliging tijdens het transport.

Bevindingen

Het vervoer van gedetineerden van het ene naar het andere (ei)land op basis van ORD3 gebeurt niet op een andere wijze dan het vervoer op basis van ORD1 en ORD2. Korthedshalve verwijst de Raad naar de bevindingen daarover in de hoofdstukken 3 en 4. Over het algemeen gaat het bij ORD-transporten niet om riskante ondernemingen. De

transportbegeleiders hoeven daarom niet van zwaar kaliber te zijn, aldus het PPG te Curaçao.

Tijdens de interviews werd geen melding gemaakt van bijzondere problemen bij transporten in het kader van overplaatsingen op basis van ORD3.

In het kader van wederhoor wees het OM Aruba er nog op dat in Aruba niet de executie-OvJ maar de justitiële inrichting (het KIA) het voortouw heeft bij het organiseren van het transport.

Beoordeling

De Raad is niet gebleken dat zich rond deze ORD3-transporten problemen voordoen. Kortheidshalve verwijst de Raad naar hetgeen hij over het vervoer heeft opgemerkt in hoofdstuk 2 (paragraaf 2.10) alsmede in de hoofdstukken 3 en 4.

5.6.13 Kostenvergoeding

De betrokken landen zijn op de hoogte van de verdeling van de kosten die samenhangen met de toepassing van ORD3.

Bevindingen

In ORD3 is bepaald dat de kosten van het transport van de betrokken gedetineerde en van de hem begeleidende ambtenaren naar het aangezochte land (waaraan overdracht van de tenuitvoerlegging plaatsvindt) voor rekening komen van het verzoekende land. Het land waaraan de overdracht plaatsvindt, en waarin de verdere tenuitvoerlegging van de gevangenisstraf dus zal plaatsvinden, draagt de kosten van die verdere tenuitvoerlegging. De landen zijn van deze kostenverdeling op de hoogte. Tijdens de interviews zijn op dit punt geen knelpunten genoemd.

Beoordeling

Op grond van hetgeen medewerkers van de betrokken organisaties over dit aspect hebben meegedeeld, gaat de Raad ervan uit dat zich op het punt van de betaling van de kosten bij feitelijke toepassing van ORD3 geen problemen voordoen.

Hoofdstuk 6 ORD4

6.1 De regeling en toelichting

ORD4 regelt de samenwerking tussen Nederland, Curaçao en Sint Maarten ten behoeve van het transport van gedetineerden tussen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Zoals in de toelichting bij deze ORD wordt aangegeven, behoren de BES-eilanden gezamenlijk tot een jurisdictie. ORD4 is volgens de toelichting overeengekomen omdat Sint Eustatius en Saba geen huis van bewaring en gevangenis hebben en het transport van gedetineerden tussen de BES-eilanden noodzakelijkerwijs via de landen Sint Maarten en Curaçao verloopt. De ministers van Justitie van deze landen zijn verantwoordelijk voor de beveiliging en het welzijn van de gedetineerden wanneer zij zich op het grondgebied van het betrokken land bevinden.

ORD4 regelt hoofdzakelijk de kostenvergoeding, de inspanningen van Nederland om een transport op één dag uit te voeren, de procedure en de verantwoordelijkheden van de betreffende landen. Volgens artikel 2 van deze onderlinge regeling moet Nederland de kosten vergoeden die voortvloeien uit de onderlinge regeling.

Artikel 3 bepaalt dat de openbare lichamen BES ernaar streven het vervoer van een gedetineerde op één dag te laten plaatsvinden.

Artikel 4 beschrijft de procedure en bepaalt dat de minister van Justitie van het land dat het transport aandoet in kennis wordt gesteld van een voorgenomen transport. De kennisgeving moet door het OM BES, door tussenkomst van de PG te Curaçao, niet minder dan vijf dagen voorafgaand aan het voorgenomen transport worden gedaan. Daarnaast vermeldt de toelichting dat het van belang is dat de betrokken landen voldoende informatie hebben om adequaat invulling te geven aan de verantwoordelijkheden die uit deze onderlinge regeling voortvloeien. Het tweede lid van artikel 4 bepaalt dat de kennisgeving onder meer moet bevatten: de datum van het transport, de organisatie die het transport uitvoert en het aantal begeleiders dat de gedetineerde transporteert, de insluitingsdocumenten, de gegevens van de gedetineerde, en het beveiligingsniveau dat noodzakelijk is voor een eventuele detentieplek. Verder bepaalt de derde volzin van het vierde lid van artikel 4 dat een afschrift met voormelde informatie terstond verstrekt moet worden aan de beveiligingsorganisaties op de betrokken luchthavens, de KMar en de immigratiediensten.

Volgens artikel 5, eerste lid, kunnen bij het vervoer van gedetineerden en met het oog op de veiligheid en het ongestoorde verloop van het vervoer vrijheidsbeperkende middelen worden toegepast.

6.2 Informatieblad

Er is geen informatieblad opgesteld om gedetineerden te informeren over ORD4.

6.3 Handboek Procesbeschrijving Bijstand

Het Handboek bevat geen procedures voor het transport van gedetineerden tussen de BES-eilanden.

6.4 Tussentijdse evaluatie

De tussentijdse evaluatiecommissie vermeldt in haar verslag dat ORD4 niet of nauwelijks bekend is (zie hierover paragraaf 9.6.1 over de begripsbepaling). Ook staat in het verslag dat ORD4 in de praktijk niet of niet volgens de onderlinge regeling wordt toegepast. De commissie beveelt aan om ORD4 te handhaven en om te onderzoeken in hoeverre

aanpassing van de onderlinge regeling noodzakelijk is voor toepasbaarheid. Bij memo van 18 juni 2019 beschrijft de commissie de stand van zaken over de implementatie van haar aanbevelingen. In een bijlage bij deze memo vermeldt de commissie dat de aanbeveling om ORD4 te handhaven en om te onderzoeken in hoeverre aanpassing daarvan noodzakelijk is voor toepasbaarheid, is geïmplementeerd. Volgens de commissie wordt gebruik gemaakt van ORD4.

6.5 Gebruikmaking ORD4

Het KPCN houdt geen registratie bij van het aantal transporten van gedetineerden dat op jaarbasis wordt uitgevoerd tussen de BES-eilanden. Geïnterviewden schatten dat op jaarbasis ongeveer twee à drie gedetineerden van Sint Eustatius naar Bonaire worden overgebracht en zes à zeven van Saba naar Bonaire.

6.6 ORD4 in de praktijk

Bij de volgende beschrijving en beoordeling van de wijze waarop ORD4 in de praktijk wordt uitgevoerd, volgt de Raad de opzet van het toetsingskader voor dit onderzoek.

6.6.1 Begripsbepaling

Het is noodzakelijk dat alle gebruikte begrippen voor de betrokkenen voldoende duidelijk zijn en op dezelfde manier worden geïnterpreteerd.

Bevindingen

De geïnterviewden bleken tijdens het onderzoek van de Raad bekend te zijn met ORD4. In artikel 3 van ORD4 is bepaald dat de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba er bij de toepassing van deze onderlinge regeling naar streven het vervoer van een gedetineerde op één dag te laten plaatsvinden. In de praktijk blijkt dat de openbare lichamen niet betrokken zijn bij de toepassing van ORD4. De geïnterviewden, onder wie vertegenwoordigers van genoemde openbare lichamen zelf, zien niet in welke rol de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba in dit kader zouden moeten vervullen.

Artikel 4, eerste lid, bevat ook een bepaling die volgens de geïnterviewden van het PPG te Curaçao onduidelijk is. Het artikel stelt de eis aan het OM BES om - via de PG - de ministers van Justitie van Curaçao en Sint Maarten, niet minder dan vijf dagen voorafgaand aan een voorgenomen transport in kennis te stellen. De geïnterviewden van het PPG te Curaçao weten niet waarom de termijn van vijf dagen wordt vereist en vinden dat kennisgeving binnen deze termijn niet haalbaar is. De transportbegeleiders van het KPCN geven aan dat de termijn van inverzekeringstelling tien dagen duurt en dat de gedetineerde pas op ongeveer de achtste dag van de inverzekeringstelling voor de rechter-commissaris wordt voorgeleid om de noodzaak van de verdere detentie te toetsen. Indien de rechter-commissaris de voorlopige hechtenis gelast, gaat de executie daarvan op de elfde dag van de detentie in. Per die dag moet de gedetineerde in een ander regime, namelijk in een huis van bewaring, worden ingesloten. De kennisgeving binnen een termijn van vijf dagen kan hierdoor onmogelijk worden gerealiseerd, aldus de geïnterviewden. De geïnterviewden van het PPG te Curaçao vinden dat deze termijn uit de ORD geschrapt moet worden.

Beoordeling

De Raad heeft vastgesteld dat de openbare lichamen in de praktijk geen rol spelen bij de uitvoering van ORD4. Artikel 3 noch de toelichting daarop verschaft duidelijkheid over de rol van de openbare lichamen. De Raad is van oordeel dat dit aspect nader moet worden toegelicht dan wel dat deze bepaling moet worden geschrapt.

De Raad acht de kennisgeving aan de betrokken minister een belangrijk aspect aangezien hij verantwoordelijk is voor de beveiliging en voor het welzijn van een gedetineerde die zich op zijn grondgebied bevindt. Hij draagt in dit kader ministeriële verantwoordelijkheid. De Raad is van oordeel dat de betrokken minister vooraf kennis moet dragen van een voorgenomen transport dat via zijn land verloopt. De Raad meent dat het OM BES de gestelde termijn kan naleven door van tevoren het PPG te Curaçao te informeren over een voornemen van een vordering tot voorlopige hechtenis zodat de minister tijdig in kennis kan worden gesteld.

Aanbevelingen

- Heroverweeg de bepaling over de rol van de openbare lichamen en pas de regeling indien nodig aan.
- Informeer het PPG te Curaçao altijd tijdig over een voorgenomen transport.

6.6.2 Wettelijk kader

Artikel 3 van het EVRM bepaalt dat niemand onderworpen mag worden aan onmenselijke of vernederende behandeling en bestraffing. De ambtenaar van politie is volgens artikel 13, eerste lid, van de Rijkswet Politie⁷⁴ in de rechtmatige uitoefening van zijn taak bevoegd om, onder meer, vrijheidsbeperkende beperkende middelen te gebruiken. Volgens artikel 31, eerste lid, van de Ambtsinstructie politie BES kan de ambtenaar een persoon die rechtens van zijn vrijheid is beroofd, ten behoeve van het vervoer handboeien aanleggen. Volgens het tweede lid kan deze maatregel slechts worden getroffen, indien de feiten of omstandigheden dit redelijkerwijs vereisen met het oog op gevaar voor ontvluchting, voor de veiligheid of het leven van personen. Volgens artikel 5, tweede lid, van ORD4 mogen de begeleidende ambtenaren met het oog op de veiligheid en het ongestoorde verloop van het vervoer alle dienstige maatregelen nemen, waaronder vrijheidsbeperkende maatregelen.

Bevindingen

Uit het onderzoek blijkt dat de transportbegeleiders van het KPCN over speciale riemhandboeien beschikken. Er is echter verschil in het gebruik van de handboeien tussen de transportbegeleiders van het KPCN met standplaats Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Er is gesteld dat alleen één hand tijdens de vlucht wordt geboeid en dat vóór het feitelijke transport een gesprek met de gedetineerde wordt gevoerd, waarbij de gedetineerde wordt gewaarschuwd dat zijn andere hand geboeid wordt als hij zich misdraagt. Andere geïnterviewden stellen dat de transportbegeleiders inschatten of het gebruik van de handboeien noodzakelijk is, maar dat de piloot toestemming moet geven als blijkt dat aanleg van de handboeien nodig is. Er is ook gesteld dat gedetineerden tijdens de vlucht niet geboeid worden. Er zijn geen afspraken gemaakt met de luchtvaartmaatschappijen over een mogelijk gebruik van handboeien.

Beoordeling

De Raad is van oordeel dat de begeleiders op grond van de wet bevoegd zijn om met inachtneming van de wettelijke voorwaarden een gedetineerde tijdens een transport handboeien aan te leggen. De Raad is, gezien het bijzondere karakter van het transport per vliegtuig, van oordeel dat er procedurele afspraken moeten worden gemaakt met de luchtvaartmaatschappijen over mogelijk gebruik van de handboeien tijdens de vlucht. De Raad is tevens van oordeel dat transportprocedures moeten worden opgesteld waarbij aandacht wordt besteed aan het mogelijk gebruik van handboeien. Naar het oordeel van de

⁷⁴Rijkswet van 7 juli 2010, houdende regeling van de inrichting, de organisatie, het gezag en het beheer van de politie van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba en de onderlinge samenwerking tussen de politie van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Rijkswet politie van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba).

Raad borgt vastlegging van de transportprocedure naast een eenduidig gebruik van handboeien ook transparantie. Deze procedures moeten uiteraard in overstemming zijn met vigerende regels over het gebruik van handboeien (zie paragraaf 2.10). Verder heeft de Raad geen aanwijzingen dat bij het transport van de gedetineerden handelingen worden verricht die niet stroken met artikel 3 van het EVRM.

6.6.3 Informatie(voorziening)

De gedetineerden worden ingelicht over de rechten en plichten voortvloeiende uit de onderlinge regeling.

Bevindingen

Gedetineerden worden niet geïnformeerd over het toepassingsbereik van deze onderlinge regeling en over de daarmee samenhangende rechten – zoals bijvoorbeeld het recht op familie en gezinsleven (familiebezoek)- en plichten. Zoals eerder vermeld, is er geen informatieblad over ORD4 voor gedetineerden. De begeleiders houden kort voor de aanvang van de vlucht een gesprek met de gedetineerde over zijn gedrag tijdens de vlucht.

Beoordeling

De Raad is van oordeel dat de gedetineerden actief moeten worden geïnformeerd over het transport en dat ook over ORD4 een informatieblad moet worden opgesteld waarin de rechten en plichten van de gedetineerden zijn vermeld. Het voorgaande dient volgens de Raad hetzelfde doel als de voor de andere ORD's opgestelde informatiebladen, namelijk duidelijkheid richting de gedetineerden.

Aanbeveling

- Stel een informatieblad op voor ORD4.

6.6.4 Toepasselijkheid ORD

De betrokken landen stellen beleid op over de wijze waarop de overplaatsing (het feitelijke transport) van gedetineerden plaatsvindt. Dit beleid moet zijn gericht op de bevordering van transparantie, eenduidigheid en veiligheid.

Bevindingen

Zoals reeds vermeld, is er geen beleidsdocument met procedures over het transport van gedetineerden tussen de BES-eilanden. Ondanks het ontbreken van een transportbeleid wordt in de praktijk een vaste werkwijze aangehouden.

Het personeel van het KPCN is belast met het transport van gedetineerden tussen de BES-eilanden. In het geval er ernstige veiligheidsrisico's zijn, kan de 'Groep Bijzondere Opdrachten' van het KPCN een transport uitvoeren. Voordat het transport plaatsvindt, analyseert het Bureau Inlichtingen Veiligheid van de JICN de risico's met betrekking tot de betrokken gedetineerde. Aan de hand hiervan bepaalt de JICN de noodzakelijke veiligheidsvoorzieningen zoals het aantal in te zetten begeleiders. De chefs basispolitiezorg op Sint Eustatius en Saba bespreken met de betrokken begeleiders het transport en bepalen de eventueel te nemen veiligheidsvoorzieningen.

De luchtvaartmaatschappij reserveert de achterste zitplaatsen in het vliegtuig voor de gedetineerde en begeleiders. In de regel zet het KPCN bij het transport twee (ongewapende) transportbegeleiders in voor elke gedetineerde.

Voor wat betreft Sint Eustatius en Saba brengen de medewerkers van het KPCN van deze eilanden in principe een gedetineerde over naar Bonaire. De inzet van leden van het KPCN van Sint Eustatius en Saba vormt een zware belasting voor de krappe politiebezetting van deze eilanden. Het duurt twee of drie dagen voordat de ingezette politieagenten terugkeren naar hun respectieve standplaatsen. Het komt daarom ook voor dat de leden van het KPCN met standplaats Sint Eustatius en Saba een beroep moeten doen op de collega's op Bonaire om een gedetineerde op te halen op Sint Maarten. Als de gedetineerde op Sint Maarten wordt opgehaald, brengen de leden van het KPCN met standplaats Sint Eustatius of Saba de gedetineerde naar Sint Maarten om de gedetineerde daar over te dragen aan hun collega's vanuit Bonaire. In Sint Maarten wacht het Alpha-Team⁷⁵ van het KPSM de begeleiders en de gedetineerde op en zorgt voor de nodige bewaking. In Curaçao gebeurt dit door de grensbewaking en het Hato-team (medewerkers van het KPC). De documenten betreffende de insluiting (transport) van de gedetineerde worden getoond aan de immigratiediensten van de landen waar de tussenlanding wordt gemaakt.

Op Bonaire komen de medewerkers van de afdeling beveiliging van de JICN de gedetineerde op de luchthaven van Bonaire ophalen. Zowel de KMar als de medewerkers van de JICN krijgen kopieën van de insluitingsdocumenten. Het komt ook voor dat de overdracht bij de JICN plaatsvindt. De medewerkers van de KMar, gestationeerd op de luchthaven, brengen de gedetineerde samen met de begeleiders over naar de JICN. De insluitingsdocumenten worden dan bij de JICN overgedragen.

Beoordeling

Het stemt de Raad tevreden dat de begeleiders een vaste werkwijze volgen om de veiligheid te borgen. De Raad is van oordeel dat deze werkwijze de veiligheid voldoende borgt. Desondanks is de Raad van oordeel dat de betrokken autoriteiten deze procedures moeten vastleggen. Een nadeel van het niet vastleggen van de procedures is namelijk dat er geen eenduidigheid is over de wijze van uitvoering van het transport. Een voorbeeld daarvan is het gebruik van de handboeien. De Raad meent daarom dat vastlegging van de procedures zinvol is. De Raad verwijst in dit verband naar hetgeen hij daarover in paragraaf 2.10 heeft overwogen en naar zijn aanbeveling op dit punt.

6.6.5 Kostenvergoeding

Artikel 2 van ORD4 bepaalt dat Nederland de kosten moet vergoeden. In dit kader is het noodzakelijk om gezamenlijk procedures in het leven te roepen over de wijze van bekostiging.

Bevindingen

In de praktijk blijkt dat het OM BES de vlieggasten van de gedetineerden en begeleiders en de verblijfskosten op Bonaire van de begeleiders van Saba of Sint Eustatius betaalt. Er is geen procedure voor de vergoeding van deze kosten en ook niet voor de kosten die gemaakt worden in het geval een gedetineerde in Curaçao of Sint Maarten moet overnachten.

In de praktijk blijkt dat het niet duidelijk is welke organisatie de terugreis van Stataanse en Sabaanse gedetineerden die op Bonaire op vrije voeten zijn gesteld, moet organiseren dan wel betalen. De meningen daarover zijn verdeeld. Deze gedetineerden blijven soms een aantal dagen op Bonaire voordat hun terugreis is geregeld. In de meeste gevallen neemt het OM BES uiteindelijk het voortouw en voorziet in betaling van de kosten.

⁷⁵ Het Alpha-team is een multidisciplinair team werkzaam op het vliegveld van Sint Maarten. De samenwerking bestaat uit de volgende diensten: het KPSM, Immigratiedienst, de KMar en de douane.

Beoordeling

Het feit dat een gedetineerde uit de JICN wordt ontslagen zonder ticket of geld om naar Sint Eustatius of Saba terug te reizen, is naar het oordeel van de Raad onaanvaardbaar. Dat de partners in de justitiële keten niet weten welke organisatie de terugreis van de betrokken (ex)gedetineerde moet betalen, is naar het oordeel van de Raad opmerkelijk. Naar het oordeel van de Raad moet hierin helderheid komen. De autoriteiten zijn in ieder geval gehouden om de terugkeer van de gedetineerde naar zijn 'thuiseland' goed te regelen.

Aanbeveling

- Leg de procedure vast voor de (vergoeding van de kosten van de) heen- en terugreis.

6.6.6 Vervoer gedetineerden

Volgens artikel 3 van ORD4 moeten de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba ernaar streven het vervoer van een gedetineerde op één dag te laten plaatsvinden, zodat een overnachting in Curaçao dan wel Sint Maarten niet nodig is. Om dit te bewerkstelligen moet een functionaris of afdeling bij de openbare lichamen belast zijn met het plannen van het vervoer.

Bevindingen

Zoals reeds vermeld in paragraaf 6.6.1 zien de geïnterviewden niet in welke rol de openbare lichamen bij de ORD4 moeten hebben. De openbare lichamen hebben in de praktijk geen taak bij de uitvoering van ORD4 en ontvangen geen informatie over een voorgenomen transport van een gedetineerde. Geïnterviewden achten het ook niet noodzakelijk dat de openbare lichamen betrokken zijn. Geïnterviewden zien niet in waarom ORD4 voorschrijft dat de openbare lichamen verantwoordelijk zijn om het transport op één dag te laten plaatsvinden.

Het zijn de leden van het KPCN gestationeerd op Sint Eustatius en Saba die een voorgenomen transport naar Bonaire plannen en er daarbij voor zorgen dat het op één dag geschiedt. Op Bonaire ontfermt de betrokken casemanager van de JICN zich over de organisatie van de terugreis naar de bovenwinden. In bijzondere gevallen wordt een chartervlucht geregeld om een gedetineerde direct naar het betrokken eiland te transporteren. Volgens een geïnterviewde is het één keer voorgekomen dat een gedetineerde op Sint Maarten moest overnachten.

Beoordeling

Uit het onderzoek is gebleken dat het KPCN zich inspant om het vervoer op één dag te laten plaatsvinden. In de praktijk lukt dat vrijwel altijd. De Raad constateert geen knelpunten bij dit proces en is van oordeel dat het transport voldoet aan artikel 3 van ORD4. Zie paragraaf 6.6.1 voor de beoordeling van de rol van de openbare lichamen en de daarbij behorende aanbeveling van de Raad.

6.6.7 Procedure in verband met kennisgeving

De relevante informatie over de gedetineerde in het kader van transport tussen Bonaire, Sint Eustatius en Saba wordt beschikbaar gesteld aan het land van tussenlanding.

Bevindingen

In paragraaf 6.6.1 is reeds aangegeven dat op grond van artikel 4 van ORD4 het OM BES, door tussenkomst van het PPG te Curaçao, de minister van Justitie van het land dat het

transport aandoet niet minder dan vijf dagen voorafgaand aan een voorgenomen transport in kennis moet stellen van dat transport. In de praktijk blijkt dat het OM BES zelden het PPG te Curaçao informeert over een voorgenomen transport. Als gevolg hiervan worden de ministers van Justitie van de betrokken landen niet in kennis gesteld van het transport. Medewerkers van het KPCN menen dat de betrokken ministers van Justitie vooraf toestemming moeten verlenen aan het transport.

Kennisgeving en communicatie over een voorgenomen transport vinden plaats op operationeel niveau. Het personeel van de grensbewaking op de luchthaven van Curaçao (ook het Hato-team op Curaçao), het Alpha-team op de luchthaven van Sint Maarten en de KMar op de luchthaven van Bonaire worden van tevoren over de datum, het tijdstip van aankomst en het benodigde beveiligingsniveau geïnformeerd. Als een gedetineerde van Sint Eustatius en Saba naar Bonaire moet worden overgebracht, communiceren de begeleiders van Sint Eustatius en Saba direct met de politie in Sint Maarten om de beveiliging en eventueel de overnachting of medische hulp te regelen. De communicatie met betrokken functionarissen in Curaçao verloopt via het onderdeel van het KPCN op Bonaire.

Op Bonaire is de casemanager van de JICN belast met het verzamelen van de relevante documenten voor het transport en de overdracht (insluitingsdocumenten) van de gedetineerde. Op Sint Eustatius en Saba zijn de chefs basispolitiezorg daarmee belast. De begeleiders nemen deze documenten en gegevens mee tijdens de reis en tonen die aan hun collega's van Curaçao en Sint Maarten.

De begeleiders beschikken over de contactgegevens van de functionarissen van de justitiële inrichtingen op Sint Maarten en Curaçao en van de politie in Curaçao voor het geval een overnachting of medische hulp geregeld moet worden. De justitiële inrichtingen in Curaçao en het KPSM zijn bereid om insluitingscapaciteit beschikbaar te stellen als een gedetineerde moet overnachten. Als een chartervlucht wordt gehuurd, is de kennisgeving aan Sint Maarten en Curaçao niet noodzakelijk omdat deze vluchten zonder tussenlanding worden uitgevoerd.

Beoordeling

De omstandigheid dat het OM BES het PPG te Curaçao niet in kennis stelt van een voorgenomen ORD4-transport heeft als gevolg dat ook de ministers van Justitie van Sint Maarten en van Curaçao daarover niet worden geïnformeerd. De kennisgevingen lopen immers via het PPG te Curaçao. Dat deze ministers niet in kennis worden gesteld, is naar het oordeel van de Raad een tekortkoming. De Raad vindt het van belang dat de kennisgeving altijd worden gedaan aangezien zich tijdens de tussenlanding incidenten kunnen voordoen, zoals situaties waarin geweld moet worden toegepast. De minister van Justitie van het betrokken land draagt daarvoor dan verantwoordelijkheid. Naar het oordeel van de Raad kan de kennisgeving eenvoudig worden gedaan door het sturen van een e-mailbericht naar het PPG te Curaçao.

De stelling van sommige begeleiders, medewerkers van het KPCN, dat de bedoelde ministers van Justitie op grond van de onderlinge regeling vooraf toestemming moeten verlenen, is naar het oordeel van de Raad terug te voeren op een verkeerde interpretatie van ORD4. In de onderlinge regeling noch de toelichting wordt dat vermeld.

Aanbeveling

- Zorg ervoor dat de betrokken ministers van Justitie via het PPG te Curaçao altijd in kennis worden gesteld van een voorgenomen transport dat via Sint Maarten en Curaçao wordt uitgevoerd.

7 Slotbeschouwing

De centrale vraag van deze evaluatie was of de vier ORD's beantwoorden aan het doel waarvoor zij zijn getroffen.⁷⁶ De Raad kan deze vraag naar aanleiding van zijn evaluatie voor het merendeel van de ORD's overwegend bevestigend beantwoorden. Op onderdelen - en dan met name in de uitvoering van de regelingen - is er ruimte voor verbetering.

Uit de evaluatie door de Raad is naar voren gekomen dat de betrokken organisaties over het algemeen tevreden zijn over deze regelingen en dat de regelingen voorzien in een behoefte. De Raad onderschrijft dit. De landen Aruba, Curaçao, Sint Maarten alsmede het Caribische deel van Nederland beschikken elk slechts over één justitiële inrichting. Alleen al daarom is het goed dat er is geregeld dat en onder welke voorwaarden overplaatsing mogelijk is in geval van bijvoorbeeld capaciteitstekort of veiligheidsissues.

En soms is in een ander land van het Koninkrijk op medisch gebied meer mogelijk dan in het land waarin iemand in detentie zit. De ORD's 1 en 2 kunnen in de bedoelde situaties tijdelijk uitkomst bieden, en bieden die in de praktijk ook. Dit is dan ook in lijn met de gedachte dat de landen 'elkander hulp en bijstand verlenen'.

ORD3 voorziet speciaal met het oog op resocialisatie in permanente overdracht aan een ander land van de tenuitvoerlegging van een gevangenisstraf. Omdat voorbereiding op terugkeer in de maatschappij een wezenlijk element vormt van de tenuitvoerlegging van gevangenisstraffen, is ook dit een belangrijke regeling.

Wel is de Raad van mening dat er meer aandacht moet zijn voor de belangen van de gedetineerden qua informatievoorziening en qua rechtsbescherming.

De Raad heeft vastgesteld dat de landen goed samenwerken bij de toepassing van deze drie ORD's, met vooral belangrijke rollen voor de beide parketten van de PG en, voor wat betreft ORD2 en ORD3, DJI. Het is goed te zien dat de medewerkers van deze organisaties elkaar weten te vinden en dat de landen elkaar daadwerkelijk helpen indien dat nodig is. Vereenvoudiging van de procedures op enkele punten zal de uitvoerbaarheid van deze regelingen ten goede komen.

De Raad is desalniettemin van oordeel dat deze drie regelingen in beginsel beantwoorden aan het doel waarvoor zij zijn getroffen.

ORD4 is erop gericht om het transport van gedetineerden tussen Bonaire, Sint Eustatius en Saba in goede banen te leiden. Op zich verlopen de overbrengingen naar behoren, maar enkele in deze ORD voorgeschreven handelingen worden in de praktijk achterwege gelaten. Omdat de bedoelde handelingen, in het bijzonder het vooraf informeren van de ministers van Justitie van Curaçao en van Sint Maarten over een transport van een gedetineerde, niet zonder belang zijn, pleit de Raad voor betere toepassing daarvan.

Een ander knelpunt is de vergoeding van de kosten, met name die van de terugreis. De Raad stelt vast dat ORD4 op zichzelf duidelijk is maar niet op de juiste wijze wordt uitgevoerd. Daardoor kan niet worden gezegd dat deze ORD beantwoordt aan het doel waarvoor zij is getroffen.

⁷⁶ De Raad maakt hierbij wel een kanttekening. Het onderzoek heeft zich vanwege omstandigheden niet uitgestrekt tot dossieronderzoek. Evenmin zijn gedetineerden bevraagd over hun ervaringen met de ORD's.

De Raad heeft vastgesteld dat een aantal aanbevelingen van de tussentijdse evaluatiecommissie al heeft geleid tot verbeteringen, met name op het terrein van aanpassingen van het Handboek, informatievoorziening, communicatie en samenwerking. Maar uit de evaluatie van de Raad is gebleken dat ook op die terreinen nog de nodige winst is te behalen.

De Raad doet in dit rapport in totaal 39 aanbevelingen. Een deel daarvan betreft de regelingen zelf en een ander deel betreft alleen de uitvoering. Opvolging van die aanbevelingen zal volgens de Raad bijdragen aan enerzijds nog beter uitvoerbare regelingen en anderzijds aan een betere feitelijke uitvoering daarvan. Zowel de betrokken landen als de betrokken gedetineerden zullen daar baat bij hebben.

Bijlage 1 Integrale teksten vier onderlinge regelingen detentie en vervoer

ORD1 en toelichting

Onderlinge regeling als bedoeld in artikel 38, eerste lid, van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden, regelende de samenwerking tussen Nederland, Aruba, Curaçao en Sint Maarten op het gebied van de onderlinge beschikbaarstelling van detentiecapaciteit

ORD2 en toelichting

Onderlinge regeling als bedoeld in artikel 38, eerste lid, van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden regelende de samenwerking tussen Nederland, Aruba, Curaçao en Sint Maarten op het gebied van de onderlinge beschikbaarstelling van detentiecapaciteit op medische gronden of in verband met dringende redenen van veiligheid

ORD3 en toelichting

Onderlinge regeling als bedoeld in artikel 38, eerste lid, van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden, regelende de samenwerking tussen Aruba, Curaçao, Sint Maarten en Nederland op het gebied van de overdracht van personen aan wie rechtens hun vrijheid is ontnomen op grond van een veroordeling tot een vrijheidsstraf

ORD4 en toelichting

Onderlinge regeling als bedoeld in artikel 38, eerste lid, van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden regelende de samenwerking tussen Nederland, Curaçao en Sint Maarten ten behoeve van het transport van gedetineerden tussen Bonaire, Sint Eustatius en Saba

Bijlage 2 Overzicht organisaties waarvan vertegenwoordigers zijn geïnterviewd

Nederland

Ministerie van Justitie en Veiligheid (Dienst Justitiële Instellingen)
Openbaar ministerie BES
Justitiële Inrichting Caribisch Nederland
Korps Politie Caribisch Nederland
Stichting Reclassering Caribisch Nederland
Openbaar lichaam Bonaire
Openbaar lichaam Sint Eustatius
Openbaar lichaam Saba
Advocatuur (Bonaire)

Curaçao

Ministerie van Justitie
Openbaar ministerie/Parket van de Procureur-Generaal
Sentro di Detenshon i Korekshon Kòrsou
Korps Politie Curaçao
Reclassering Curaçao
Advocatuur

Sint Maarten

Ministerie van Justitie
Openbaar ministerie
Point Blanche gevangenis
Korps Politie Sint Maarten
Advocatuur

Aruba

Openbaar ministerie/Parket van de Procureur-Generaal
Korrekție Instituut Aruba
Korps Politie Aruba
Reclassering Aruba

Colofon

Raad voor de rechtshandhaving

p/a Turfmarkt 147 2511 DP | Den Haag | Nederland

info@rrh-sxm.org

www.raadrechtshandhaving.com

Juni 2022