



‘Knelpunten binnen de WOTS’

Toetsing van:

Afstudeeronderzoek

RE441C

Hogeschool Leiden

Naam: Maureen Koster
Studentnummer: s1058253
Klas: LAW4

Opleiding HBO-Rechten

Afstudeerdocent: Annemieke Kloover
Onderzoeksdocent: Maaïke Rietmeijer
Inleverdatum: 23 juni 2015
Herkansing
2014/2015

Samenvatting

Er is een wet die het mogelijk maakt om Nederlandse gedetineerden die in het buitenland gedetineerd zitten naar Nederland te halen om de straf verder uit te zitten, dit wordt strafoverdracht genoemd. Voordat de gedetineerde via de WOTS (Wet overdracht tenuitvoerlegging strafvonnissen) in aanmerking kan komen voor strafoverdracht, moet het zogenaamde WOTS-verzoek aan bepaalde voorwaarden voldoen¹.

De ernstige zieke Samuel die in Venezuela gedetineerd zat voor drugshandel, voldeed niet aan een van de voorwaarden die de procedure stelt en dus werd zijn verzoek tot strafoverdracht naar Nederland door het ministerie van Veiligheid en Justitie afgekeurd. Om die reden nam de moeder van Samuel, Mevrouw H., op 16 november 2013 contact op met de Nationale ombudsman. Doordat Samuel ernstig ziek was tijdens zijn verblijf in de Venezolaanse gevangenis en zich in een levensbedreigende situatie bevond, was de Nationale ombudsman van mening dat het ministerie van Veiligheid en Justitie Samuel op grond van humanitaire redenen naar Nederland moest halen. Op aandringen van de Nationale ombudsman en na een bevestigend rapport over de slechte fysieke toestand van Samuel, werd het WOTS-verzoek opnieuw in behandeling genomen en alsnog gehonoreerd.

De Nationale ombudsman startte naar aanleiding van de bovenstaande klacht een onderzoek in naar de uitvoeringspraktijk van de WOTS omdat het ministerie WOTS-verzoeken afkomstig uit Panama en Venezuela namelijk stelselmatig zou afwijzen. De voornamelijke reden voor het afwijzen van deze verzoeken was dat de verzoeken niet voldeden aan het strafrestant van 6 maanden, dit was ook bij Samuel het geval². Na het onderzoek trad er een wetswijziging van artikel 43 van de WOTS in. Deze wetswijziging houdt in dat er bij alle WOTS-verzoeken die na 1 januari 2015 worden ingediend, standaard wordt gekozen voor de voortgezette tenuitvoerlegging. Toekomstige verzoeken zouden door de wetswijziging minder snel worden afgewezen, aangezien buitenlandse gevangenisstraffen vaak hoger uitvallen dan in Nederland³. Ondanks de wetswijziging was niet alle problematiek rondom de WOTS-procedure opgelost. Uit het onderzoek van de Nationale ombudsman kwam een tweetal knelpunten naar voren die zich leenden voor nader onderzoek. Ten eerste kent de WOTS-procedure geen behandelingstermijnen en ten tweede wordt er bij de beoordeling van het verzoek geen rekening gehouden met de persoonlijke omstandigheden van de gedetineerden.

De Nationale ombudsman wil het Ministerie van Veiligheid en Justitie adviseren om ten eerste overzichten bij te houden van het aantal WOTS-verzoeken dat Nederland per jaar ontvangt. Structurele knelpunten binnen WOTS-procedures kunnen hierdoor beter opgespoord worden. Daarnaast zouden de

¹ H.D Sanders en J.M Sjoerda, 2008/p.297

² Nationale ombudsman, 2013.09734, 2013

³ Brief Minister V&J aan Nationale ombudsman, 2013.06184001, 2 augustus 2013.

afdeling die belast is het de WOTS, het IOS, zijn contacten met de andere VOGP-lidstaten moeten optimaliseren om zo de WOTS-procedure zo snel mogelijk te laten verlopen. Ook de communicatie met de IOS en de gedetineerden en andere belanghebbende zou optimaler moeten verlopen. Uit dossieronderzoek en de interviews blijkt namelijk dat deze regelmatig stroef verloopt. Daarnaast wordt er bij de beoordeling van WOTS-verzoeken in eerste instantie geen rekening gehouden met humanitaire omstandigheden, dit wordt duidelijk benadrukt in het beleidskader van de WOTS en is meerdere malen aangehaald in jurisprudentie. Toch worden er uitzonderingen gemaakt op deze regel, dit vind je terug de jurisprudentie en via het dossieronderzoek van dossiers van de Nationale ombudsman. De minister ziet in sommige gevallen toch aanleiding om van het beleid af te wijken het WOTS-verzoek te honoreren ondanks dat er niet aan de voorwaarden voldaan is. Het opnemen van een uitzondering in de wet en een wijziging van het beleidskader zou een groot deel van de problematiek wegnemen. Deze maatregelen kunnen worden toegepast zonder dat een wetswijziging nodig is.

In de Memorie van Toelichting aangaande de wetswijziging van artikel 43 WOTS, heeft de minister zijn voorkeur aangegeven voor het meer identiek inrichten van de WETS en de WOTS⁴. Een van de verschillen tussen deze twee wetten is dat de WETS wel een behandelingstermijn kent. Door het instellen van een behandelingstermijn bij de WOTS zal de wet ook meer op een lijn met de WETS komen. Hiervoor is echter wel een wetswijziging nodig. De Uitleveringswet regelt de terbeschikkingstelling van verdachten en veroordeelden door een staat aan een andere staat. Uitlevering kan op grond van een hardheidsclausule geweigerd worden wanneer er sprake is van een te jeugdige leeftijd, hoge ouderdom of een slechte gezondheidstoestand. Het opnemen van een hardheidsclausule binnen de WOTS zou een oplossing kunnen bieden voor gedetineerden die in een slechte gezondheid verkeren en via de WOTS naar Nederland willen komen, maar in eerste instantie niet aan de voorwaarden voor strafoverdracht voldoen. Op grond van de clausule kan er dan op basis van humanitaire redenen een uitzondering gemaakt worden.

⁴ *Kamerstukken II 2013/2014, 33, 742, nr.3 p.3*

Inhoudsopgave

Afkortingenlijst

Hoofdstuk 1: Inleiding	6
1.1 Probleemanalyse	6
1.2 Doelstelling, centrale vraag en deelvragen	8
1.3 Begrippen operationaliseren	8
1.4 Onderzoeksmethoden	10
1.5 Leeswijzer	11
 Hoofdstuk 2: Juridisch kader	 13
2.1 Multilaterale en bilaterale verdragen	13
2.2 Het sluiten van verdragen	13
2.3 Inwerkingtreding van verdragen	14
2.4 Belangrijke verdragen Nederland	14
2.5 Het VOGP	16
2.5.1 Voortgezette tenuitvoerlegging	16
2.6 Geschiedenis internationale samenwerking strafrechtelijk gebied	18
2.7 Internationale Verdragen en Nationale wetgeving	18
2.8 De WOTS	19
2.8.1 Geschiedenis WOTS	19
2.8.2 Opzet WOTS	19
2.8.3 Doelstelling WOTS	20
2.8.4 De WOTS-procedure	22
2.8.4.1 Exequaturprocedure	23
2.8.4.2 Buitenrechtelijke procedure	24
2.8.4.3 Voorwaarden strafoverdracht Nederland	25
2.8.4.4 Toepassing van de WOTS-procedure	28
2.8.4.5 Wetswijziging artikel 43 WOTS	29
2.9 Conclusie Juridisch kader	30
 Hoofdstuk 3: Resultaten	 32
3.1 Cijfers Nederlandse gedetineerden in het buitenland	32
3.2 Interviewanalyse	34

3.2.1 Dhr. Rammelt, Keizer advocaten	34
3.2.2 Mevr. Imankhan, Stichting PrinsonLAW 34	36
3.2.3 Ministerie van Veiligheid en Justitie	37
3.2.4 Kamervragen en antwoorden	38
3.3 Jurisprudentieonderzoek	40
3.3.1 Conclusie jurisprudentieonderzoek	40
3.4 Dossieronderzoek	41
3.4.1 Conclusie dossieronderzoek	41
3.4.2 Opvallende dossiers	42
3.5 De Nationale ombudsman	43
3.5.1 Missie en visie	43
3.5.2 Middelen voor klachtbehandeling	44
3.5.2.1 Toepassing middelen klachten WOTS-procedure	46
Hoofdstuk 4: Conclusies	48
4.1 Uitkomsten onderzoek	48
4.2 Verantwoording	49
4.3 Doel en bruikbaarheid	49
Hoofdstuk 5: Aanbevelingen	51
5.1 Behandelingstermijn	51
5.2 Hardheidsclausule	51
Literatuurlijst	53
Bijlagen	57
Bijlage 1: interview dhr. Rammelt	57
Bijlage 2: interview mevr. Imankhan	61
Bijlage 3: Vragen ministerie Veiligheid en Justitie	64
Bijlage 4 Jurisprudentieanalyse	65
Bijlage 5: Dossieranalyse	70
Bijlage 6: Overzicht Nederlandse gedetineerden buitenland (2014)	74
Bijlage 7: Landenoverzicht strafoverdracht (2015)	75

Afkortingenlijst

Cass.	Cassatie
EU	Europese Unie
Hof	Gerechtshof
HR	Hoge Raad der Nederlanden
K.g.	Kort geding
Mvt	Memorie van Toelichting
OM	Openbaar Ministerie
Rb.	Rechtbank
Awb	Algemene wet bestuursrecht
Sr.	Wetboek van Strafrecht
Sv.	Wetboek van Strafvordering
WOTS	Wet overdracht tenuitvoerlegging strafvonnissen
WETS	Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging vrijheidsbenemende en voorwaardelijke sancties
VOGP	Verdrag inzake de overbrenging van geconvicten personen
OLW	Overleveringswet

Hoofdstuk 1: Inleiding

1.1 Probleemanalyse

De 32-jarige Samuel is in 2009 door de Venezolaanse rechter tot 8 jaar cel veroordeeld wegens drugshandel. Na tweeënhalf jaar hechtenis werd Samuel ernstig ziek. Door het gebrek aan goede medische zorg in de beruchte ‘Los Pecos’ in Venezuela, verslechterde zijn situatie aanzienlijk. Zijn moeder, mevrouw H., maakte zich ernstig zorgen over het welzijn van haar zoon. De advocaat van Samuel heeft via de WOTS-procedure meerdere keren geprobeerd Samuel naar Nederland te halen, maar het verzoek voldeed niet aan de voorwaarden die de WOTS stelt. Ondanks zijn zeer slechte gezondheid moest Samuel dus nog vier jaar in Venezolaanse gevangenis blijven zitten.

Er is een wet die het mogelijk maakt om Nederlandse gedetineerden die in het buitenland gevangen zitten naar Nederland te halen. Deze strafoverdracht wordt geregeld in de WOTS (Wet overdracht tenuitvoerlegging strafvonnissen). Via de zogenaamde WOTS-procedure kunnen Nederlandse gedetineerden die in het buitenland gevangen zitten onder bepaalde voorwaarden hun straf in Nederland uitzitten⁵. Samuel wilde graag naar Nederland overgeplaatst worden, maar de voormalige minister van Veiligheid en Justitie, de heer Opstelten, weigerde dit verzoek. Om die reden nam mevrouw H. op 16 november 2013 contact op met de Nationale ombudsman.

De reden van de voormalige minister om Samuel niet naar Nederland te halen, was dat als hij naar Nederland overplaatst zou worden, hij direct vrij zou komen. Buitenlandse gevangenisstraffen die worden omgezet naar Nederlandse maatstaven vallen in de regel namelijk lager uit. Volgens de WOTS zou Samuel na overplaatsing nog minstens 6 maanden celstraf in Nederland moeten overhouden. Dit om zich zo goed mogelijk voor te kunnen bereiden op de terugkeer in de samenleving⁶.

De Nationale ombudsman noemde de opstelling van de voormalige minister koud en star. De menselijke factor werd ondergeschikt gemaakt aan het beleid en de ombudsman riep de minister op om Samuel op grond van humanitaire redenen naar Nederland te halen⁷. Tevens startte de ombudsman een onderzoek naar de uitvoering van de WOTS⁸. Het doel van dit onderzoek was om in goed overleg met experts op het gebied van de WOTS, te bezien op welke wijze de uitvoeringspraktijk recht kon doen aan de intentie van de WOTS, namelijk resocialisatie.

⁵ H.D Sanders en J.M Sjocrona, 2008/p.297

⁶ Nationale ombudsman, 2013.09734, 2013

⁷ Nationale ombudsman, 2013.09734, 2013

⁸ Nationale ombudsman, 2013.09734, 2013

Naast de problematiek rondom het strafresistant, blijkt dat ook de behandelingsduur van de WOTS-verzoeken door veel partijen als stelselmatig probleem ervaren wordt. Momenteel duurt een WOTS-procedure ongeveer een anderhalf jaar. Door het ontbreken van behandelingstermijnen duurt het aanzienlijk langer voordat gedetineerden in aanmerking komen voor een overdracht⁹. Daarnaast komt het regelmatig voor dat de totale WOTS-procedure meer tijd in beslag neemt dan dat er nog aan straf ten uitvoer te leggen valt. Dit resulteert in het ontbreken van een strafresistant en dus wordt het WOTS-verzoek alsnog afgewezen.

Tenslotte ziet de Nationale ombudsman het onvoldoende laten meewegen van humanitaire omstandigheden bij de beoordeling van WOTS-verzoeken ook als een knelpunt binnen de procedure. De Nationale ombudsman is echter van mening dat, ondanks het feit dat de WOTS geen instrument is om de rechtsgang of detentieomstandigheden van gevangenen te verbeteren, het ministerie van Veiligheid en Justitie het meewegen van humanitaire omstandigheden bij de behandeling van WOTS-verzoeken niet moet uitsluiten. Hierbij wordt terugverwezen naar het dossier dat de aanleiding vormde voor het onderzoek naar de uitvoeringspraktijk van de WOTS, de ernstige zieke Samuel. De gezondheid van Samuel was zo slecht dat uiteindelijk toch besloten is zijn WOTS-verzoek te honoreren¹⁰. Voor de doodzieke Nederlandse gedetineerde maakte de minister op grond van humanitaire omstandigheden uiteindelijk alsnog een uitzondering.

Panama en Venezuela

Mijn onderzoek is een verdere uitwerking van het onderzoek van de Nationale ombudsman. In mijn onderzoek richt ik mij op de problemen binnen de WOTS-procedure tussen Nederland en Panama en Venezuela. Ik heb gekozen voor deze landen omdat uit het onderzoek van de Nationale ombudsman naar de uitvoeringspraktijk van de WOTS blijkt dat er voornamelijk problemen ontstaan in de WOTS-procedures tussen Nederland en Panama en Venezuela. Daarnaast blijkt uit informatie vanuit het ministerie van Veiligheid en Justitie dat de WOTS-verzoeken die worden ingediend door Nederlandse gedetineerden voor het merendeel afkomstig zijn uit deze landen.

Tenslotte is de situatie waarin gevangenen verkeren in de Zuid-Amerikaanse vaak schrikbarend slecht. Slechte leefomstandigheden zoals gebrek aan medische zorg en slechte hygiëne zijn geen uitzondering. Het is daarom van belang dat de in deze landen WOTS-procedure goed verloopt en gevangenen zo snel mogelijk kunnen terugkeren naar Nederland.

⁹ Annotatie Dhr. Rammelt, Keizer Advocaten, verslag expertmeeting 16 oktober 2013

¹⁰ Brief Nationale ombudsman aan Minister V&J, 469795, 13 maart 2014.

1.2 Doelstelling

Het doel van mijn onderzoek is het bieden van oplossingen voor de knelpunten die momenteel spelen bij de uitvoeringspraktijk van de Internationale strafoverdrachtsprocedure (WOTS-procedure) tussen Nederland en Panama en Venezuela.

De knelpunten omvatten de lange behandelingsduur van de behandeling van WOTS-verzoeken en het niet meewegen van humanitaire omstandigheden bij de beoordeling van de WOTS-verzoeken. Nadat ik mij heb verdiept in de knelpunten voorzie ik, met inachtneming van de middelen die de Nationale ombudsman in handen heeft, het ministerie van Veiligheid en Justitie van advies om deze problematiek op te lossen.

Centrale vraag:

Welk advies kan de Nationale ombudsman het ministerie van Veiligheid en Justitie geven om de huidige internationale strafoverdrachtsprocedure (WOTS-procedure) tussen Nederland en Panama en Venezuela te verbeteren?

Deelvragen:

1. Wat is de juridische achtergrond van het VOGP en wat zijn de motieven geweest voor de totstandkoming van deze wet?
2. Wat is de gebruikelijke verloop van de internationale strafoverdracht via de uitvoeringswet van het VOPG, de WOTS?
- 3a. Wat zijn de afspraken over de behandelingstermijnen van de WOTS-verzoeken ?
- 3b. In welke mate houdt het ministerie van Veiligheid en Justitie rekening met de humanitaire omstandigheden bij het beoordelen van een WOTS-verzoek?
4. Welke middelen heeft de Nationale ombudsman tot zijn beschikking met betrekking tot de WOTS-procedure?

1.3 Begrippen

Humanitair:

De Nationale ombudsman vindt dat het ministerie van Veiligheid en Justitie bij de beoordeling van de WOTS-verzoeken de humanitaire omstandigheden moet meewegen. Wanneer de gedetineerden die een WOTS-verzoek indienen chronisch ziek zijn, zoals HIV-patiënten, of leiden aan ernstige psychische aandoeningen, is de ombudsman van mening dat het ministerie een uitzondering moet maken, mochten de gedetineerden in eerste instantie niet aan de voorwaarden voor strafoverdracht voldoen¹¹.

¹¹ Nationale ombudsman, dossier 2013.09734, 2013

Knelpunten:

Van een knelpunt wordt gesproken wanneer een problemen structureel voorkomt, zich meerdere malen herhaalt. De ombudsman heeft meerdere klachten ontvangen over de WOTS-procedure en na onderzoek blijkt dat de wet een tweetal structurele problemen kent. Deze lenen zich voor onderzoek.

Behoorlijkheid:

De Nationale ombudsman probeert een brug te slaan tussen rechtmatigheid en behoorlijkheid.

Rechtmatigheid heeft een absoluut karakter: een gedraging is hetzij rechtmatig, hetzij onrechtmatig. Het begrip behoorlijkheid is niet zo zwart/wit als rechtmatigheid. Bestuursorganen kunnen zich namelijk in meerdere of mindere maten behoorlijk gedragen. Om inhoud te geven aan het begrip behoorlijkheid, heeft de Nationale ombudsman een behoorlijkheidswijzer opgezet. In deze wijzer vind je de vereisten voor behoorlijk overheidsoptreden onderverdeeld in 4 kernwaarden : open en duidelijk, respectvol, betrokken en oplossingsgericht; eerlijk en betrouwbaar.¹².

Maatwerk

Onder maatwerk wordt verstaan dat de overheid bereidt moet zijn om in voorkomende gevallen af te wijken van het algemene beleid of voorschriften als dat nodig is om onbedoelde of ongewenste consequenties te voorkomen.

Creativiteit:

Om de resocialisatie van de Nederlandse gedetineerden bij terugkomst in Nederland effectiever te kunnen waarborgen is naast maatwerk ook creativiteit noodzakelijk. De overheid moet creatief zijn door oplossingen en methoden te bedenken voor de betreffende situatie. Flexibiliteit, veerkracht, meebewegen en anticiperen zijn belangrijke kwaliteiten waarover de overheid volgens de ombudsman moet beschikken¹³.

Bereik:

In deelvraag 4 wordt onderzocht wat de Nationale ombudsman kan betekenen met betrekking tot de WOTS-procedure. Ik ga na wat er in het bereik ligt van de Nationale ombudsman. Hiermee wordt bedoeld dat bij het behandelen van klachten en het doen van onderzoek er altijd rekening gehouden moet worden met de bevoegdheden genoemd in titel 9.2, hoofdstuk 9 van de Awb. De Nationale ombudsman doet onderzoek met inachtneming van zijn bevoegdheden.

¹² Nationale ombudsman, behoorlijkheidswijzer, 2014

¹³ M. de Bruijne, p. 20, 2013

1.4 Onderzoeksmethoden

Bij deelvraag 1 en 2 maak ik voornamelijk gebruik van bronnenonderzoek, literatuuronderzoek en doe ik wetsanalyses. Voordat ik mij ga verdiepen in het VOPG, ga ik eerst na waarom landen onderling verdragen sluiten. Er wordt namelijk een verschil gemaakt tussen multilaterale verdragen en bilaterale verdragen. Het is van belang voor mijn onderzoek om het onderscheid tussen deze verdragen te weten, want in sommige gevallen is de internationale strafoverdracht tussen Nederland en andere landen tot stand gekomen door een bilateraal verdrag en niet via het VOPG, dat een multilateraal verdrag is.

Na het bestuderen van het VOPG ga ik in deelvraag 2 dieper in op de uitvoeringswet van de het VOPG, de WOTS. Bij deze deelvraag maak ik gebruik van wetsanalyse, ik ga na hoe de procedure van strafoverdracht werkt. Vragen als, wie moet een WOTS-verzoek indienen? Waar moet dit gedaan worden?, wat zijn de voorwaarden die gesteld worden aan de WOTS-verzoek?, Wie beoordeelt het WOTS-verzoek en zijn er rechtsmiddelen beschikbaar om de beslissing aan te vechten?, worden beantwoord in deze deelvraag.

Deelvraag 3 heb ik opgedeeld in een 3a en 3b. In deelvraag 3a behandel ik een van de twee knelpunten binnen de WOTS-procedure, namelijk de behandelingstermijn van de WOTS-verzoeken.

Deelvraag 3b gaat over een ander groot knelpunt, het onvoldoende laten meewegen van humanitaire omstandigheden bij de beoordeling van WOTS-verzoeken. Door het doen van jurisprudentieanalyses, dossieronderzoek en het afnemen van interviews, heb ik deze deelvraag kunnen beantwoorden. Tijdens de jurisprudentieanalyse ben ik nagegaan wat de rechtspraak zegt over de problematiek binnen de WOTS. Het doen van jurisprudentieanalyse was voornamelijk van belang om een antwoord te krijgen op deelvraag 3b, in hoeverre wordt er rekening gehouden met de individuele omstandigheden van de gedetineerde bij de beoordeling van een WOTS-verzoek? De intentie van de WOTS is in de jurisprudentie meerdere malen aan bod gekomen.

Daarnaast heb ik een dossieranalyse gedaan van dossiers van de Nationale ombudsman die klachten omvatten over de WOTS-procedure. Vanaf januari 2013 t/m heden heeft de Nationale ombudsman 11 klachten ontvangen van gedetineerden of hun familieleden over de WOTS-procedure. Door het bestuderen van de dossiers ben ik te weten gekomen tegen welke beletselen verzoekers en/of hun advocaten en andere belanghebbenden aanlopen wanneer er een WOTS-procedure is gestart. Daarnaast kon ik door het doen van dossieranalyse nagaan of de knelpunten genoemd in deelvraag 3a en 3b zich stelselmatig herhalen. Door het houden van interviews met experts op het gebied van de WOTS heb ik een nog beter beeld gekregen van de beletselen waar advocaten of juridische adviseurs tegenaan lopen wanneer zij cliënten begeleiden met het WOTS-verzoek. Ook hebben zij verschillende oplossingen aangedragen voor de problematiek, deze heb ik ook meegenomen in de aanbevelingen die ik richting het ministerie van

Veiligheid en Justitie heb gedaan om de problematiek op te lossen. Ten eerste heb ik een interview afgenomen met dhr. Rammelt, een expert op het gebied van WOTS-verzoeken en werkzaam bij Keizer advocaten in Amsterdam. Daarnaast heb mevrouw Imankhan gesproken, een juridische medewerkster werkzaam bij de stichting PrinsonLAW. PrinsonLAW is een onafhankelijke stichting met als doel het verschaffen van juridische informatie en richt zich voornamelijk op Nederlandse gedetineerden in het buitenland. Beiden partijen waren overigens ook aanwezig tijdens de expertmeeting bij de Nationale ombudsman, deze meeting werd gehouden in het kader van het onderzoek naar de uitvoeringspraktijk van de WOTS.

Om de objectiviteit en betrouwbaarheid van mijn onderzoek te waarborgen ben ik ook nagegaan wat het beleid van ministerie van Veiligheid en Justitie is wat betreft de WOTS. Hiervoor heb ik verschillende documenten geraadpleegd van het onderzoek van de Nationale ombudsman naar de uitvoeringspraktijk van de WOTS. Een van deze documenten bevat een vragenlijst over de WOTS-procedure waarin onder andere aan bod komt hoe de procedure te werk gaat. Daarnaast heb ik verschillende Kamervragen geraadpleegd. Door het analyseren van Kamervragen vanaf 2012 tot en met heden en het bestuderen van het beleidskader van de WOTS. Door de analyse heb ik een goed beeld gekregen van het Nederlandse beleid wat betreft de internationale strafoverdracht.

Deelvraag 4 omvat de middelen die de Nationale ombudsman in handen heeft bij het behandelen van klachten over de WOTS. Voordat klachten in behandeling genomen kunnen worden, moet de klacht aan bepaalde voorwaarden voldoen. Deze voorwaarden en regels vind je terug in de Awb. en de wet Nationale ombudsman, deze wetten heb ik dan ook geanalyseerd. Voldoet de klacht aan de gestelde voorwaarden, dan kan er gekeken worden naar de middelen die de ombudsman kan inzetten om de klacht te behandelen. Deze middelen zijn terug te vinden in verschillende bronnen binnen het bureau Nationale ombudsman.

1.5 Leeswijzer

In tweede hoofdstuk ga ik dieper in op de juridische achtergrond van het VOPG en ga ik na wat de motieven zijn geweest voor de totstandkoming van deze wet. Voordat ik mij ga richten op de WOTS is het belangrijk om te weten hoe verdragen tot stand komen en welke verdragen belangrijk zijn voor Nederland. De achtergrond en de belangrijkste regelingen binnen het VOPG komen hier aan bod. Daarnaast verdiep ik mij in de geschiedenis van de internationale samenwerking op strafrechtelijk gebied. Ten eerste ga ik na hoe het zit met internationale wetgeving versus nationale wetgeving, vervolgens komt de geschiedenis, de opzet, de doelstelling en de WOTS-procedure zelf aan de orde. Hoofdstuk drie omvat het onderzoek. Doormiddel van jurisprudentieanalyses en dossieranalyses, bronnenonderzoek, literatuuronderzoek en interviews, onderzoek ik de twee grootste knelpunten binnen de WOTS-procedure,

de lange behandelingstermijn en het niet meewegen van humanitaire omstandigheden bij de beoordeling van WOTS-verzoeken. In dit hoofdstuk onderzoek ik wat er precies geregeld is over de behandelingstermijnen, hiervoor heb ik interviews afgenomen met een tweetal deskundigen op die gebied. Daarnaast raadpleeg ik dossiers van de Nationale ombudsman en doe ik jurisprudentieonderzoek. Vervolgens ga ik na in welke mate het ministerie van Veiligheid en Justitie rekening houdt met individuele omstandigheden van de gedetineerden bij de beoordeling van het verzoek. Door het raadplegen van jurisprudentie, het beleidskader van de WOTS, het nagaan van Kamervragen en via de interviews, kan ik antwoord geven op deze vraag. Tenslotte betrek in de rol van de Nationale ombudsman bij de WOTS-procedure. Ik bekijk welke middelen de Nationale ombudsman in handen heeft met betrekking tot klachten die zij ontvangen omtrent de WOTS-procedure. Ik ga na hoe de klachten die de ombudsman ontvangt over de WOTS het beste behandeld kunnen worden. Tenslotte omvatten hoofdstuk 4 en 5 de conclusies van mijn onderzoek. In de vorm van aanbevelingen voorzie ik in opdracht van de Nationale ombudsman, het ministerie van Veiligheid en Justitie van advies om de huidige internationale strafoverdachtsprocedure te verbeteren.

Hoofdstuk 2: Juridisch kader

1. Wat is de juridische achtergrond van het VOGP en wat zijn de motieven geweest voor de totstandkoming van deze wet?

Het koninkrijk der Nederlanden sluit verdragen met andere landen om afspraken vast te leggen met andere staten of internationale organisaties. Het formaliseren van de verdragen zorgt ervoor dat de aangesloten partij(en) hun afspraken ook werkelijk nakomen. De verdragen gaan voornamelijk over internationale onderwerpen waarbij de aangesloten partijen elkaar nodig hebben. Een bekend multilateraal verdrag is het Europese Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, het zogenaamde EVRM. Verdragen worden ook wereldwijd afgesproken, een voorbeeld hiervan is het Kyotoprotocol. Verdragen gaan meestal over het milieu, vrij verkeer van personen en goederen, mensenrechten en criminaliteitsbestrijding¹⁴.

2.1 Multilaterale en bilaterale verdragen

Grote verdragen zoals het EVRM en het Kyotoprotocol worden multilaterale verdragen genoemd. Een multilateraal verdrag is een verdrag dat wordt gesloten met meerdere partijen. Dit kunnen andere staten zijn, maar ook grote internationale organisaties zoals de Verenigde Naties¹⁵. Bij een bilateraal verdrag spelen maar twee partijen een rol. Een voorbeeld van een bilateraal verdrag is het verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Koninkrijk Marokko inzake de overbrenging van gevonnisde personen van 1999, dat per 1 mei 2001 inwerking is getreden¹⁶.

2.2 Het sluiten van verdragen

Verdragen worden voornamelijk gesloten volgens een formele procedure die een vrij lange tijd in beslag neemt. Deze formele procedure verloopt op verschillende wijzen, het ligt er namelijk aan of het een bilateraal of een multilateraal verdrag betreft. De formele wijze begint met ‘face to face’ onderhandelingen, deze zijn in regel niet openbaar. Daarna volgen er quasi-parlementaire procedures, deze hebben een meer publiekelijk karakter.

Het sluiten van een bilateraal verdrag verloopt via verschillende fasen. Ten eerste wordt er tussen de vertegenwoordigers van de staten onderhandeld, de ‘face to face’ onderhandelingen. Deze onderhandelingen beginnen met een zogenaamde ‘geloofsbrieven’. Een geloofsbrief is een schriftelijk bewijsstuk afkomstig van het staatshoofd dat inhoudt dat iemand de bevoegdheid heeft tot het vervullen van een bepaalde functie. Vervolgens wordt er onderhandeld over de inhoud van het verdrag, de

¹⁴ www.rijksoverheid.nl onderwerpen, verdragen. Geraadpleegd op 1 december 2014

¹⁵ Paper Implementation TTSP (VOGP) Netherlands-Brazil

¹⁶ J.M. Sjöcrona, Elies van Sliedregt, A. M. M. Orie, Kluwer 2008 p.324

verdragstekst wordt pas aangenomen wanneer alle staten die bij het opstellen ervan betrokken zijn het eens over de verdragstekst. Ten slotte wordt het verdrag ondertekend. De ondertekening wil niet altijd zeggen dat verdragspartijen zich al gebonden hebben aan het verdrag. Wanneer de onderhandelaars niet zeker zijn of hun staat instemt met het verdrag, paraferen zij de tekst of ondertekenen ze hem ‘*ad referendum*’. Dit houdt in dat de ondertekening op een later tijdstip bevestigd wordt door de staat. Multilaterale verdragen komen tot stand op internationale conferenties, bij multilaterale verdragen gaat het namelijk om verdragen met meer dan twee verdragspartijen. Tijdens deze conferenties is iedere verdragspartij vertegenwoordigd door een delegatie. Tijdens de bijeenkomst wordt de ontwerptekst van het verdrag ten sprake gebracht. Het verdrag wordt per artikel besproken en vervolgens ondertekend. Iedere staat heeft een stem, de aanneming van het verdrag geschiedt door een meerderheid van twee derde van de aanwezige en stem- uitbrengende staten¹⁷.

2.3 Inwerkingtreding van verdragen

Verdragen zijn bindend. Wanneer de verdragspartijen het verdrag ondertekenen, bevestigen ze hiermee dat ze zich aan de afspraken houden die er gemaakt zijn. Verdragen maken deel uit van het internationaal recht. De nationale wetten mogen niet botsen met het internationale recht, wanneer dit wel gebeurt dan gaan de regels uit de verdragen in de meeste gevallen voor. Om die reden zijn de overheden soms genoodzaakt om hun nationale wetten aan te passen na de officiële bekrachtiging van een internationaal verdrag. Een herkenbaar voorbeeld hiervan is dat Nederland als lid van de Europese Unie zijn wetten moet aanpassen aan de afspraken die gemaakt zijn in de EU-verdragen¹⁸.

Wanneer partijen meningsverschillen hebben over de naleving van de afspraken die gemaakt zijn in de verdragen, kan het Internationaal gerechtshof in Den Haag hierover een uitspraak doen. Het hof heeft een tweevoudige taak: het beslechten van geschillen tussen staten en het uitbrengen van adviezen over de rechtsvragen die worden voorgelegd door organen en gespecialiseerde organisaties van de VN¹⁹.

2.4 Belangrijke verdragen Nederland

Nederland is aangesloten bij een aantal executieverdragen waarin de overdracht en overname van de tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen wordt geregeld. De voor Nederland belangrijkste verdragen inzake de overname en overdracht van de tenuitvoerlegging van buitenlandse strafrechtelijke beslissingen komen hieronder in chronologische volgorde aan bod.

Een van de eerste verdragen die werd gesloten was de *Herziene Rijnvaartakte van 1886*. Dit verdrag,

¹⁷ Inleiding tot het recht, A Soeteman, T Wallinga, R H C Jongeneel, Paul de Vroede, 2010

¹⁸ William W. Park and Alexander A. Yanos 2006

¹⁹ J.M. Sjöcrona, Elies van Sliedregt, A. M. M. Orie , Kluwer 2008 p.15

opgericht in Manheim, voorziet de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke veroordelingen tot geldboeten, opgelegd door Rijkvaartrechtbanken. Algemeen wordt aangenomen dat dit verdrag heeft gezorgd voor de welvaart in Europa, omdat deze in beginsel de vrijheid van scheepvaart regelt op de Rijn met betrekking tot handel. De deelnemende landen bij dit verdrag zijn: België, Duitsland, Frankrijk, Nederland en Zwitserland. Het verdrag houdt inmiddels al ruim 100 jaar stand²⁰. En ander belangrijk verdrag is het *Europees verdrag inzake het toezicht op voorwaardelijke veroordeelden of voorwaardelijk in vrijheid gestelden* (verder EVT). Dit verdrag uit 1964 regelt de overdracht van het toezicht op de naleving van de voorwaarden die zijn opgelegd bij rechtelijke beslissingen en betrekkingen hebben op sancties omtrent vrijheidsbeneming²¹. In 1970 werd het EVIG opgericht, *Het Europees verdrag inzake de internationale geldigheid van strafvonnissen*. Dit verdrag heeft betrekking op de overdracht van executie van vrijheidsbenemende sancties, verbeurdverklaringen, geldboetes en ontzettingen uit recht of bevoegdheden. Het verdrag regelt de overbrenging van gedetineerden veroordeelden naar de staat van tenuitvoerlegging. Het VOGP, het *verdrag inzake de overbrenging van gevonnisse personen*, van 1983 heeft uitsluitend betrekking op de overname of overdracht van de tenuitvoerlegging van tot vrijheidsbenemende straffen of maatregelen. Het VOPG is een overvleugeling van het EVIG, aangezien het VOPG een mondiaal verdrag is en de EVIG zich beperkt tot staten die lid zijn de Raad van Europa. De overdracht of overname van de tenuitvoerlegging kan in beginsel alleen plaatsvinden wanneer de gedetineerde met de tenuitvoerlegging en overbrenging instemt, dit in tegenstelling tot bij het EVIG waar instemming geen vereiste is. In een aanvullend protocol wordt een uitzondering gemaakt op de fysieke overdracht van de gedetineerden. Dit protocol regelt dat een staat de tenuitvoerlegging kan overnemen als de veroordeelde uit de staat van veroordeling naar zijn moederland is gevlucht. Ook voorziet de Uitvoeringsovereenkomst van Schengen een uitzondering op regels van het VOGP²². Voordat er verder wordt ingegaan op het VOPG, is er nog een ander belangrijk verdrag waar Nederland partij bij is, namelijk het *Verdrag van de Verenigde Naties tegen de sluikhandel in verdovende middelen en psychotrope stoffen* van 1988. Dit verdrag regelt de strafrechtelijke aanpak van internationale drugscriminaliteit. Dit verdrag omvat alle vormen van internationale rechtshulp en is gedeeltelijk vervat in de WOTS. De WOTS zal later uitgebreid aan bod komen.

Tenslotte heeft Nederland ook nog een aantal bilaterale verdragen gesloten waarin de overdracht en overname van de tenuitvoerlegging van rechtelijke beslissingen wordt geregeld. Zo heeft Nederland met het Koninkrijk Marokko, de Republiek Venezuela, het Koninkrijk Thailand en de Republiek Zambia een

²⁰ J.W.P. Prins. Diss., 2003, p.220

²¹ *Kamerstukken* ||, 1983-1984, 18 128 nr.6, p.6.

²² J.M. Sjöcrona, Elies van Sliedrecht, A. M. M. Orie, Kluwer 2008 P.322

bilateraal verdrag gesloten inzake de overbrenging van gevonnisde personen²³.

2.5 Het VOGP

Het belangrijkste executieverdrag aangaande de overname en overdracht van de tenuitvoerlegging van rechtelijke beslissingen is het VOPG. Dit verdrag maakt het mogelijk dat een Nederlander, die in het buitenland veroordeeld is, onder bepaalde voorwaarden de straf in een Nederlandse gevangenis kan ondergaan. De Nederlandse uitvoeringswetten van dit verdrag zijn de WOTS (Wet overdracht tenuitvoerlegging strafvonnissen) en de WETS (Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging vrijheidsbenemende en voorwaardelijke sancties). In de afgelopen periode heeft de overbrenging van gevonnisde personen zich ontwikkeld tot een volwaardig onderdeel van de internationale strafrechtelijke samenwerking. Dit komt doordat de aan de overbrenging ten grondslag liggende resocialisatie-gedachte en de vermindering van recidive gevaar, een groot draagvlak heeft gekregen binnen, maar ook buiten Europa. Zo is de samenwerking al lang niet meer beperkt tot de lidstaten van de Raad van Europa, maar vindt deze wereldwijd plaats²⁴.

Het VOGP, opgericht op 21 maart 1983, begon als verdrag tussen België, de Bondsrepubliek Duitsland, Canada, Denemarken, Griekenland, het Koninkrijk der Nederlanden, Luxemburg, Oostenrijk, Portugal, De Verenigde Staten van Amerika, Zweden en Zwitserland. De hoofdzakelijke doelen van het verdrag waren; het tot stand brengen van een grotere eenheid tussen de leden van de Raad van Europa, het verder ontwikkelen van internationale samenwerking op het gebied van strafrecht, bevordering van een dergelijke samenwerking wat betreft de reclassering van gevonnisde personen en vreemdelingen die gedetineerd zijn als gevolg van het plegen van een strafbaar feit in de gelegenheid stellen hun veroordeling binnen hun eigen samenleving te ondergaan²⁵. Kortom de partijen verbinden zich om elkaar wederzijds in zo ruim mogelijke mate samenwerking te verlenen met betrekking tot de overbrenging van gevonnisde personen overeenkomstig de bepalingen van het VOGP (artikel 2 lid 1 VOGP).

2.5.1 Voorgezette en omgezette tenuitvoerlegging

De verdragspartij kan bij de overdracht kiezen voor de voortgezette tenuitvoerlegging (artikel 10 VOPG) of voor omzetting van de veroordeling (artikel 11 VOGP).

Bij voortgezette tenuitvoerlegging is de staat van tenuitvoerlegging gebonden aan de duur van de veroordeling zoals die is vastgesteld door de staat van veroordeling. Mocht de aard en de duur van de straf niet overeen komen met de wet van de staat van tenuitvoerlegging, dan kan de staat doormiddel van een administratieve of rechtelijke beschikking de sanctie aanpassen naar de maatstaven van de wetgeving van

²³, www.mibuza.nl Het expertisecentrum Europees Recht. Geraadpleegd op 12 december 2014

²⁴ *Kamerstukken* || 2013-2014, 33742, nr.3 p.2

²⁵ *Trb.*1983, 74

de tenuitvoerleggende staat (artikel 11 lid 2 VOGP).

Dit zal ik verduidelijken met een voorbeeld. Wanneer je in Venezuela 800m gram heroïne smokkelt, kun je een gevangenisstraf van 15 jaren krijgen²⁶, terwijl Nederland het opzettelijk importeren of exporteren van drugs een maximale straf van 12 jaren kent. Wanneer een Nederlander in Venezuela wordt opgepakt voor drugssmokkel en via de WOTS zijn straf in Nederland kan uitzitten, wordt de straf naar de maatstaven van de Nederlandse wetgeving aangepast tot maximaal 12 jaren (artikel 10 en 11 Opiumwet).

Wanneer er wordt gekozen voor omzetting van de veroordeling, is de wetgeving van de staat der veroordeling van toepassing. Dit houdt in dat de straf die de veroordeelde heeft gekregen in de staat van veroordeling helemaal wordt overgenomen wanneer de veroordeelde naar de staat van de tenuitvoerlegging wordt overgebracht. Het verzwaren of verminderen van de straf door de staat van de tenuitvoerlegging is niet toegestaan (artikel 11 lid 1 sub d VOGP).

Door een beleidswijzing aangaande de omzettings- en voortzettingsprocedure, wordt er sinds januari 2015 in door Nederland gekozen voor voortgezette tenuitvoerlegging bij WOTS-verzoeken afkomstig uit landen waarmee Nederland een bilateraal verdrag heeft gesloten en bij landen die verdragspartij zijn bij het VOPG. De buitenlandse straf wordt dus helemaal overgenomen. Aan de straf mag niks veranderd worden, tenzij deze het wettelijk maximum van Nederland overschrijdt. De voormalige minister van Veiligheid en Justitie heeft deze wetwijziging in de WOTS doorgevoerd zodat de kans op het hebben van voldoende strafrestant (minimaal 6 maanden) groter is. Met 6 maanden strafrestant wordt bedoeld dat de gedetineerde bij terugkeer in Nederland nog ten minste 6 maanden van de veroordeling moet ondergaan. De WOTS-verzoeken zullen hierdoor minder snel worden afgewezen aangezien de kans op het hebben van voldoende strafrestant groter is. Dit komt doordat buitenlandse straffen, voornamelijk buiten Europa, vaak hoger uitvallen dan in Nederland. Het hebben van voldoende strafrestant is namelijk een van de voorwaarden waaraan voldaan moet worden, wil de strafoverdracht via de WOTS werkelijk kunnen plaatsvinden²⁷. Deze voorwaarde staat tevens vermeld in artikel 3 lid 1 sub c van het VOGP. Dit artikel biedt wel ruimte voor uitzonderingen maar beiden partijen dienen daarmee akkoord te gaan. De staat van veroordeling en de staat van de tenuitvoerlegging moeten het in eerste instantie ook beiden eens zijn over de strafoverdracht wil deze werkelijk kunnen plaatsvinden (artikel 3 lid 1 sub f VOGP).

²⁶ www.rijksoverheid.nl, wijs op reis, vraag en antwoord. Geraadpleegd op 12 december 2014.

²⁷ Gezant uit Nederland nr1. 2014

2.6 Geschiedenis internationale samenwerking op strafrechtelijk gebied

Momenteel bestaat de Nederlandse wetgeving op het gebied van internationale rechtshulp in strafzaken uit drie regelingen; de Uitleveringswet, het Wetboek van Strafvordering en de WOTS en WETS.

Voordat de WOTS in werking trad (1 januari 1988) bestond de internationale samenwerking met betrekking tot strafrechtelijke aangelegenheden vooral uit het verlenen van kleine rechtshulp. Deze vormen van rechtshulp hebben zowel in verdragen, zoals het Benelux-verdrag aangaande uitlevering en de rechtshulp in strafzaken (27 juni 1962)²⁸, het Europees Verdrag aangaande de wederzijdse rechtshulp in strafzaken (20 april 1959)²⁹, als in nationale wetgeving en de Uitleveringswet van 1967, gestalte gekregen. In de Uitleveringswet vindt je de voorwaarden voor uitlevering en de procedure voor de behandeling van aan Nederland gerichte uitleveringsverzoeken. In de Nationale wetgeving zijn procedurebepalingen voor de behandeling van tot Nederland gerichte verzoeken om rechtshulp in strafzaken opgenomen in Titel X van het boek 4 van het Wetboek van Strafvorderingen (artikelen 552h t/m s).

Naast de bovenstaande middelen van internationale samenwerking op strafrechtelijke gebied, zijn er de afgelopen decennia nieuwe middelen toegepast, namelijk de overdracht van strafvervolgingen en de overdracht van de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen. In bepaalde gevallen kunnen staten krachtens hun nationale wetgeving van hetzelfde strafbare feit kennis nemen. Wanneer een Nederlander in België een misdrijf pleegt, kan hij/zij voor dit misdrijf zowel in België als in Nederland worden berecht. België kan in dit geval Nederland een gunst verlenen door de Nederlandse veroordeelde uit te leveren aan Nederland. Deze strafrechtelijke samenwerking is uitgewerkt in verdragen als het; Benelux verdrag inzake het overnemen van strafvervolgingen (11 mei 1974)³⁰ en het Europees verdrag betreffende overdracht van strafvervolgingen (15 mei 1972)³¹.

2.7 Internationale Verdragen en Nationale wetgeving

Het is belangrijk om in acht te nemen dat de WOTS steeds in samenhang met een toepasselijke verdrag zijn toepassing moet vinden. Artikel 93 van de Grondwet regelt de relatie tussen de wet en een verdrag en zegt hierover het volgende:

‘Bepalingen van verdragen en van besluiten van volkenrechtelijke organisaties, die naar haar inhoud een ieder kunnen verbinden, hebben verbindende kracht nadat zij zijn bekendgemaakt’.

²⁸ Trb. 1962,97

²⁹ Trb. 1965,10

³⁰ Trb. 1974,184

³¹ Trb. 1973,84

Dit betekent dat bepalingen van verdagen die een internationaal karakter hebben voor iedereen bindend zijn nadat de Nederlandse overheid deze bekendgemaakt heeft (artikel 95 i Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen). De bepalingen in deze internationale verdragen hebben een rechtstreekse werking zonder nadere tussenkomst van de nationale wet³². Dit houdt in dat bij de beoordeling van de vraag of een buitenlandse strafrechtelijke beslissing in Nederland ten uitvoer gelegd kan worden, het toepasselijke verdrag leidend is. De WOTS heeft dan meer een aanvullende betekenis. De wet en het verdrag mogen dus niet met elkaar botsen en wanneer dit het geval is, heeft het verdrag voorrang boven de wet³³.

2.8 De WOTS

2.8.1 Geschiedenis WOTS

De WOTS is een wet die in 1988 in werking is getreden om uitvoering te kunnen geven aan de in verdragen geregelde vormen van internationale rechtshulp. Het gaat hier om de volgende verdragen; Benelux-verdrag inzake de tenuitvoerlegging van rechtelijke beslissingen in strafzaken (26 september 1986)³⁴, het Europees verdrag inzake de internationale geldigheid van strafrechtelijke vonnissen (28 mei 1970)³⁵, het Europees verdrag inzake het toezicht op voorwaardelijk veroordeelden en voorwaardelijk in vrijheid gestelden (30 november 1964)³⁶ en het recente Europees Verdrag inzake de overbrenging van gedetineerden van (21 maart 1983)³⁷.

De WOTS strekt niet alleen ter uitvoering van de bovenstaande verdragen, maar de wet heeft ook een meer algemene betekenis. De WOTS dient namelijk ook als leidraad voor onderhandelingen over toekomstige verdagen die betrekking hebben op de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen³⁸.

2.8.2 Opzet WOTS

De WOTS is opgedeeld in 5 hoofdstukken. Het eerste hoofdstuk staan de begripsbepalingen en de voorwaarden voor de overname van de tenuitvoerlegging van buitenlandse rechtelijke beslissingen in strafzaken uiteengezet (artikel 1 t/m7 WOTS). In het tweede hoofdstuk staan de voorlopige maatregelen die getroffen kunnen worden in afwachting van de definitieve beslissing tot de tenuitvoerlegging van een buitenlands strafvonnis. De artikelen 8 t/m 12 van de WOTS regelen de voorlopige aanhouding en artikel 13 en 13a WOTS omvatten het instellen van een financieel onderzoek en de inbeslagneming is geregeld in

³² <http://www.denederlandsegrondwet.nl/9353000/1/j9vvihlf299q0sr/vgrnd9dqjxze> Geraadpleegd op 26 januari '15

³³ *Kamerstukken II* 1983-1984 18 129 nrs.1-3, paragraaf 3, p.25

³⁴ *Trb.* 1969,9

³⁵ *Trb.* 1971,137

³⁶ *Trb.* 1965,55

³⁷ *Kamerstukken II* 1983-1984 18 129 nrs.1-3, paragraaf 2, p.24

³⁸ *Kamerstukken II* 1983-1984 18 129 nrs.1-3, paragraaf 3, p.25

de artikelen 8 t/m 13f WOTS. In het derde hoofdstuk vind je de procedures voor de tenuitvoerlegging van buitenlandse strafvonnissen in Nederland (artikelen 14 t/m 50 WOTS). Het vierde hoofdstuk omvat de overdracht van de tenuitvoerlegging van Nederlandse beslissingen in het buitenland (artikelen 51 t/m 59 WOTS). In het laatste, vijfde hoofdstuk, vind je de slotbepalingen (60 t/m 76 WOTS).

2.8.3 Doelstelling WOTS

Op 5 november 2007 bracht de voormalige minister van Veiligheid en Justitie, de heer Opstelten, een beleidskader uit inzake de overdracht tenuitvoerlegging strafvonnissen aan Nederland. Dit kader werd uitgebracht om de ratio van de WOTS te verduidelijken. De minister was ervan overtuigd dat het beleid inzake wie, onder welke voorwaarden in aanmerking komt voor overbrenging in de loop der jaren minder eenduidig was geworden. In het beleidskader wordt duidelijk benadrukt dat de WOTS niet bedoeld is om Nederlanders weg te halen uit (slechte) detentieomstandigheden in het buitenland en hen meteen in vrijheid te stellen bij terugkeer in Nederland, maar dat de WOTS gericht is op het kunnen resocialiseren in eigen land. De reden waarom de Nederlandse staat streeft naar de overbrenging van Nederlanders in buitenlandse detentie is dus niet allereerst humanitair van aard, maar is gericht op resocialisatie in de staat van herkomst. *“Deze uitgangspunten over intentie van de WOTS zijn nog steeds actueel en staan niet ter discussie”*, aldus de voormalige minister³⁹.

Artikel 2 lid 2 van de Penitentiaire Beginselenwet geeft het doel weer van de vrijheidsstraf of de vrijheidsbenemende maatregel en zegt hierover het volgende:

‘Met handhaving van het karakter van de vrijheidsstraf of de vrijheidsbenemende maatregel wordt de tenuitvoerlegging hiervan zoveel mogelijk dienstbaar gemaakt aan de voorbereiding van de terugkeer van de betrokkene in de maatschappij’.

Aangezien de WOTS een penitentiaire instrument is, staat bij de uitvoering van de wet de resocialisatiegedachte centraal. Penitentiaire instrumenten zijn middelen die gericht zijn op succesvolle re-integratie van een gedetineerde in de Nederlandse maatschappij. De Penitentiaire Beginselenwet omvat een penitentiair programma die eraan moet bijdragen dat de terugkeer van gedetineerden in de samenleving beter en met minder recidive verloopt⁴⁰.

Daarnaast heeft de voorzieningsrechter in Den Haag zich in 2009 ook uitgesproken over de doelstelling van de WOTS⁴¹; *“De doelstelling van de WOTS is immers dat de tenuitvoerlegging van straffen, opgelegd aan niet-onderdanen van de vreemde Staat, kunnen worden overgenomen door de Staat van*

³⁹ Kamerstukken II 2007/08, 31 200, nr.30, p.2

⁴⁰ M.F.M de Groot 2008, p. 284

⁴¹ Rb. 's-Gravenhage (vzr.), 15 december 2009, LJN BK7351, r.o. 3.5.

herkomst van de veroordeelde, teneinde de resocialisatie in de maatschappij waarmee de veroordeelde is verbonden, te bevorderen”.

Resocialisatie

Zoals de voormalige minister in het beleidskader over de WOTS duidelijk aangeeft, is het niet de bedoeling dat gedetineerden na terugkeer in Nederland direct op vrije voeten komen. De laatste maanden van hun detentieduur moeten zij een traject volgen voor resocialisatie⁴².

‘Een goede rechtsbeding’

Naast de resocialisatiegedachte is ‘een goede rechtsbeding’ ook een primaire doelstelling van de WOTS⁴³. Het concept van ‘een goede rechtsbeding’ is neergelegd in verschillende wettelijke regelingen zoals artikel 26 lid 3 Overleveringswet, art 35 Uitleveringswet, art 552t Wetboek van Strafvordering en art 51 van de WOTS.

Artikel 51 WOTS

“Indien het Openbaar Ministerie, met de tenuitvoerlegging van een rechterlijke beslissing belast, het in het belang van een goede rechtsbedeling gewenst acht, dat een vreemde staat een door de Nederlandse rechter opgelegde straf of maatregel ten uitvoer legt of verder ten uitvoer legt dan wel toezicht uitoefent op de naleving van door de Nederlandse rechter opgelegde voorwaarden, geeft het, onder overlegging van het voor tenuitvoerlegging vatbare vonnis of arrest en eventuele andere met het oog op de tenuitvoerlegging van belang zijnde stukken, aan onze minister een met redenen omkleed advies tot overdracht van de tenuitvoerlegging of het toezicht aan die staat.”

Naast de wettelijke regelingen is het concept van ‘een goede rechtsbeding’ ook regelmatig door rechters in aangekaart om te oordelen over de rechtmatigheid van een aangevochten uitlevering⁴⁴. Een goede rechtsbeding verlangt dat bij strafbare feiten met een internationaal element van geval tot geval wordt onderzocht welke staat het meest aangewezen is tot vervolging en berechting van de verdachte en welke staat het meest tot executie van de sanctie⁴⁵. Verschillende invalshoeken spelen daarbij een rol. Het kan namelijk zo zijn dat de berechting in belang van het onderzoek het best kan plaatsvinden daar waar de veroordeelde het feit heeft begaan. Wanneer meer gekeken wordt naar het belang van de dader, dan kan de strafexecutie beter uitgevoerd worden waar de veroordeelde het makkelijkst kan resocialiseren, in de buurt van familie en vrienden. Het concept van ‘een goede rechtsbeding’ is ook uitvoering aan de orde gesteld bij de behandeling van de wetsvoorstellen tot goedkeuring en uitvoering van verdragen inzake het

⁴² R. Imamkhan, Gezant in Nederland nr.3 2010

⁴³ *Kamerstukken II* 2007/08, 31 200, nr. 30, p. 3.

⁴⁴ HR 11 maart 2011, *LJN* BO9630.

⁴⁵ A.H.J. Swart, Goede rechtsbeding en international rechtshulp in strafzaken, oratie 1983

overnemen van strafvervolgingen (zie daarvoor kamerstuk 15 971 en 15 972, nr.10 blz. 30 nr.14 blz. 12 en 13). in het Memorie van Antwoord van de WOTS wordt het volgende gezegd over de term: *‘Het beleid moet het belang van een goede rechtsbeding dienen. Dit wil zeggen, rekening houden met de person en de positie van de veroordeelde en met de met de strafrechtspleging na te streven algemene doelstellingen’*⁴⁶.

Het concept van ‘een goede rechtsbeding’ leidt dus in gevallen niet altijd tot een eenduidige uitkomst. De betreffende staten dienen zelf uit te maken wat volgens hun opvatting onder ‘een goede rechtsbeding’ valt⁴⁷.

2. Wat is de gebruikelijke verloop van de internationale strafoverdracht via de uitvoeringswet van het VOPG, de WOTS?

2.8.4 De WOTS-procedure

Via de WOTS kan de Nederlandse staat een buitenlandse rechtelijke beslissing overnemen, dit wordt de overname van de tenuitvoerlegging van buitenlandse strafrechtelijke beslissingen genoemd. Daarnaast is het ook mogelijk dat de tenuitvoerlegging van een vonnis uitgesproken door een Nederlandse rechter wordt overgedragen naar een vreemde staat, dit wordt de overdracht van de tenuitvoerlegging van rechtelijke beslissingen genoemd. Voor mijn onderzoek houd ik mij voornamelijk bezig met de overname van buitenlandse rechtelijke beslissingen door Nederland en niet de met de overdracht van de tenuitvoerlegging van een vonnis uitgesproken door een Nederlandse rechter. Ik richt mij daarom alleen op de procedures die betrekking hebben op de overname van buitenlandse strafrechtelijke beslissingen door de Nederlandse staat.

Procedures

Er zijn totaal 3 procedures waarvan de tenuitvoerlegging van uiteenlopende beslissingen door de Nederlandse staat kan worden overgenomen. Omdat alleen de gerechtelijke/exequaturprocedure en de onmiddellijke tenuitvoerlegging van belang is voor mijn onderzoek, zal ik deze procedures verder toelichten.

- 1. De gerechtelijke/ exequaturprocedure**
- 2. Buitenrechtelijke procedures**, bestaande uit:
 - geldboetes
 - toezicht op naleving van voorwaarden
 - onmiddellijke tenuitvoerlegging
- 3. Voorlopige maatregelen** bestaande uit:

⁴⁶ Kamerstukken II 1984/85, 18 129, nr. 6, p. 9.

⁴⁷ J.M. Sjöcrona, Elies van Sliedregt, A. M. M. Orie 2008 p.27

- vrijheidsbeneming
- strafrechtelijke financieel onderzoek (met of zonder inbeslagneming)
- inbeslagneming (zonder strafrechtelijk financiële onderzoek)\

2.8.4.1 Exequaturprocedure

De term exequatur staat voor: verlof tot tenuitvoerlegging door een Nederlandse rechterlijke instantie van een buitenlandse rechtelijke beslissing. De exequaturprocedure wordt gebruikt voor de procedure bij de rechtbank.

De vraag welke rechter over de tenuitvoerlegging van buitenlandse strafrechtelijke beslissingen in Nederland mag beslissen, wordt beantwoord in de Memorie van toelichting van de WOTS. Aangezien de rechter zich niet heeft in te laten met de vaststelling van feiten, deze zijn namelijk door de buitenlandse rechter vastgesteld, zal in vele gevallen de oplegging van een naar Nederlands recht op het feit gestelde straf geen al te grote problemen opleveren. Daarom kan de omzetting van de straf aan de eenvoudige kamer overgelaten worden, zoals aan de politierechter, kinderrechter of militaire rechter. Indien de zaak gecompliceerd is of gaat over zware vrijheidsstraffen (art 369 Wetboek van Strafvordering), dan is behandeling door de meervoudige kamer nog wel mogelijk⁴⁸.

De exequaturprocedure bestaat uit 2 fasen. In de eerste fase doet de rechter onderzoek naar de toelaatbaarheid van de tenuitvoerlegging van het buitenlandse strafvonnis in Nederland. Wanneer de exequaturrechter de executie goedkeurt en het verlof tot de tenuitvoerlegging verleent, volgt de tweede fase. Tijdens de tweede fase van de procedure zet de rechter de in het buitenland opgelegde staf, met inachtneming van de toepasselijke verdragsbepalingen, om naar een Nederlandse straf (art 28,30-31a WOTS). Hierbij stelt men de vraag; *‘welke straf is naar Nederlandse maatstaven passend’*? De buitenlandse sanctie moet ten eerste worden vervangen door een straf of maatregel die naar Nederlandse begrippen en opvattingen passend is aan de ernst van het feit, de omstandigheden waaronder het is gepleegd en de persoon van de dader. Daarnaast dient de rechter bij de beoordeling ook rekening te houden met internationale gevoeligheden.

In de praktijk houdt de rechter rekening met de volgende factoren⁴⁹: eigen risico van de dader, buitenlandse detentieomstandigheden, winstbejag bij het plegen van het feit, strafreductie, strafrechtelijk verleden veroordeelde, verminderde toerekeningsvatbaarheid en vervroegde invrijheidsstelling. Tenslotte

⁴⁸ *Kamerstukken II* 1983-1984 18 129 nrs.1-3 par. 4 p. 35-35

⁴⁹ overzicht factoren Sanders (2004) p.93-100

kunnen er ook verzwarende en verlichtende factoren een rol spelen. De Nederlandse exequaturrechter heeft de volle vrijheid om een straf toerekenen die volgens hem/haar doelmatig voorkomt⁵⁰.

2.8.4.2 Buitenrechtelijke procedure

Voortgezette of onmiddellijke tenuitvoerlegging

De voortgezette of onmiddellijke tenuitvoerlegging is geregeld in artikel 43 van de WOTS. In deze procedure wordt onderzocht of de tenuitvoerlegging van de buitenlandse sanctie in Nederland kan worden voortgezet zonder dat de straf wordt geconverteerd, omgezet naar Nederlandse maatstaven. De mogelijkheid tot onmiddellijke tenuitvoerlegging is opgenomen als uitvloeisel van het VOGP. Dit verdrag is destijds opgericht om de uiteenlopende standpunten van landen met betrekking tot de overdracht van de tenuitvoerlegging strafvonnissen bijeen te brengen. Sommige staten aanvaarden namelijk alleen de tenuitvoerlegging van de eigen strafvonnissen wanneer zij voldoende zekerheid hebben dat aan de hoogte van opgelegde straffen niets of nauwelijks gewijzigd zal worden. Weer andere staten aanvaarden de overname van de buitenlandse strafvonnissen alleen wanneer zij juist wel de straffen mogen wijzigen en naar hun eigen maatstaven mogen aanpassen (de exequaturprocedure). Daarom is besloten de verdragspartijen een keuze te laten tussen de exequaturprocedure, inclusief beperkte aanpassingsbevoegdheden, en de onmiddellijke tenuitvoerlegging van de buitenlandse vonnissen⁵¹. Nederland heeft een sterke voorkeur voor de exequaturprocedure, maar aangezien sommige landen een grotere bereidheid tonen gedetineerden naar Nederland over te brengen wanneer verzekerd is dat aan de opgelegde sancties niets of nauwelijks veranderd wordt, is er ook de mogelijkheid tot onmiddellijke tenuitvoerlegging. Zonder deze mogelijkheid, zouden meer Nederlandse gedetineerden in hun buitenlandse cellen moeten blijven.

Het voortzetten van de tenuitvoerlegging van de buitenlandse sanctie kan alleen plaatsvinden op aanwijzing van de minister van Veiligheid en Justitie. Tegen de beslissing van de minister staat geen rechtsmiddel open. De procedure heeft betrekking op verzoeken tot tenuitvoerlegging op basis van verdragen en deze verdragen bevatten geen regeling van verplichting tot de inwilliging daarvan. Daarom kan de minister zelfs als aan alle verdragsvoorwaarden is voldaan, een verzoek tot tenuitvoerlegging weigeren. De veroordeelde kan aan de verdragen geen recht op overbrenging onttelen⁵². Voorwaarde is wel dat de gedetineerde met de overbrenging naar Nederland heeft ingestemd en dat geen twijfel bestaat

⁵⁰ Noot A.H.J Swart onder HR 26 juni 1990, NJ 1991, 188.

⁵¹ *Kamerstukken II* 1983-1984 18 129 nr 1-3 p. 36

⁵² *Kamerstukken II* 2013/14, 33, 742, nr. 3 p.4

over de toerekenbaarheid van het door hem gepleegde strafbare feit, noch over de vrijheid waarmee hij instemming met zijn overbrenging heeft kunnen geven⁵³ (artikel 43 lid 2 WOTS).

Voordat de minister een beslissing neemt, wordt het gerechtshof in Arnhem, de penitentiaire kamer, geraadpleegd. Het hof toetst marginaal of het nog te ondergane strafrestance in vergelijking met een soortgelijke Nederlandse maatstaven niet geheel buiten proporties is. Bij marginale toetsing gaat de rechter na of de overheid een besluit in een gegeven geval in redelijkheid, gelet op de daarbij betrokken belangen, had mogen nemen⁵⁴. De penitentiaire kamer heeft bij de beoordeling van WOTS- verzoeken een adviserende taak.

Weigeringsgronden

Bij interstatelijke samenwerkingen zijn er twee soorten weigeringsgronden, dwingende en facultatieve. Dwingende, ook wel imperatieve exceptie genoemd, moet altijd worden toegepast. Een facultatieve exceptie is een weigeringsgrond die mag worden toegepast wanneer de aangezochte staat daartoe aanleiding ziet, deze weigeringsgrond is dus niet dwingend⁵⁵.

2.8.4.3 Voorwaarden strafoverdracht naar Nederland ⁵⁶ :

1. Verzoek

Een verzoek van de staat van veroordeling of (mede) van de staat van tenuitvoerlegging (art.2 lid 3 VOGP).

2. Verdrag

er moet sprake zijn van een verdragsbasis (art.2 jo art 30 lid 1 WOTS) .

3. Genoegzaamheid der stukken

Elk verzoek wordt begeleid door stukken. Art. 6 jo art 9. Lid 2 VOGP bepaalt dat de staat van tenuitvoerlegging aan de staat van veroordeling bepaalde stukken overhandigd, waaronder een verklaring dat de gevonniste persoon een onderdaan is van de staat van tenuitvoerlegging, een gewaarmerkt afschrift van het vonnis⁵⁷ en een verklaring waarin staat welke procedure er in de staat van tenuitvoerlegging gevolgd zal gaan worden.

(de voortgezette of omgezette tenuitvoerlegging artikel 10/11 VOGP artikel 9 lid a en lid b VOGP). Bij gebrek aan stukken kan niet worden beoordeeld of het verzoek kan worden goedgekeurd (artikel 14 jo art 30 lid 1a WOTS).

4. Leeftijd veroordeelde

⁵³ *Kamerstukken II* 1983-1984 18 129 nr 1-3 p. 36

⁵⁴ Fockema Andreae's Juridisch woordenboek

⁵⁵ *Kamerstukken II* 1984-1985 18 129 nr.6 p.24

⁵⁶ J.M. Sjöcrona, Elies van Sliedregt, A. M. M. Orie 2008 p.336 e.v.

⁵⁷ HR 21 januari 2003, ECLI:NL:PHR:2003:AF1576

Een in een vreemde staat opgelegde sanctie kan in Nederland niet ten uitvoer worden gelegd wanneer de veroordeelde ten tijde van het feit waarvoor de sanctie werd opgelegd de leeftijd van twaalf jaren nog niet heeft bereikt (artikel 6 lid 1 WOTS).

5. Band veroordeelde met Nederland

Sancties die in het buitenland aan Nederlanders zijn opgelegd, kunnen worden overgenomen. Dit staat los van het feit of zij een vaste woon- of verblijfplaats in Nederland hebben⁵⁸. Toch is het beleid van het ministerie van Veiligheid en Justitie erop gericht verzoeken tot tenuitvoerlegging in Nederland niet over te nemen wanneer de veroordeelde een Nederlander is zonder feitelijke band met Nederland. Vooral veroordeelden vreemdelingen zonder vaste woon- en of verblijfplaats in Nederland ondervinden hier problemen mee, de tenuitvoerlegging in Nederland kan dan niet plaatsvinden⁵⁹.

6. Dubbele strafbaarheid

Er moet sprake zijn van een dubbele strafbaarheid (artikel 3 lid 1 c WOTS); de gedraging die ten grondslag ligt aan de over te nemen sanctie moet zowel strafbaar zijn in de staat van de veroordeling als in de staat van tenuitvoerlegging. Of de gedraging strafbaar is in Nederland moet worden onderzocht. Hierbij wordt het *Sinnegemasse Umstellug des Sachverhalts* toegepast. Het kan namelijk zo zijn dat een gedraging in beide landen strafbaar is, maar onder verschillende strafbepalingen valt. Er moet dus worden onderzocht of een vergelijkbare inbreuk op de Nederlandse rechtsorde naar Nederlands recht strafbaar zou zijn geweest indien het feit was begaan onder de Nederlandse rechtsmacht⁶⁰. Ook de dader moet naar Nederlands recht strafbaar zijn (artikel 3 lid 2 WOTS).

7. Beslissing is voor tenuitvoerlegging strafbaar

De over te nemen beslissing moet voor tenuitvoerlegging vatbaar zijn. De beslissing moet in kracht van gewijsde zijn gegaan (artikel 3 WOTS). Dit houdt in dat tegen de uitspraak van de rechter geen gewone rechtsmiddelen (verzet, hoger beroep of cassatie) meer openstaan⁶¹.

8. Discriminatoire vervolging.

De overname van de tenuitvoerlegging gaat niet door wanneer er een 'gegrond vermoeden' bestaat dat de buitenlandse beslissing over de vervolging of veroordeling is ingegeven of ongunstig beïnvloed door overwegingen van bijvoorbeeld godsdienst of ras (artikel 5 WOTS).

9. Hypothetische executieverklaring naar Nederlands recht

⁵⁸ *Kamerstukken II* 1983-1984 18 129 nr. 1-3 p. 41

⁵⁹ *Kamerstukken II* 1984-1985 18 129 nr.6 p. 22-23

⁶⁰ J.M. Sjöcrona, Elies van Sliedregt, A. M. M. Orie 2008 p.339

⁶¹ V.C.A. Lindijer 2006 p.110

De tenuitvoerlegging van de buitenlandse sanctie wordt niet overgenomen wanneer het recht tot tenuitvoerlegging in Nederland zou zijn verjaard. Straffen kunnen in Nederland slechts ten uitvoer worden gelegd zolang de verjaring van het strafvonnis nog niet is ingetreden (artikel 70 SR). Ook hier wordt het beginsel van *'Sinnegemasse Unstellig des Sachverhalts'* toegepast.

10. Vervolging in Nederland

De overname van de tenuitvoerlegging door Nederland kan niet doorgaan wanneer de veroordeelde ook in Nederland vervolgd wordt voor de gedraging waarvoor hij in de vreemde staat al een sanctie voor heeft gekregen (art. 7 lid 1 WOTS).

11. Bis in dem

Bis in idem betekent dubbele berechting voor hetzelfde feit. Wanneer een veroordeelde eerder in Nederland is veroordeeld (de gehele straf heeft ondergaan), vervolgd, vrijgesproken of ontslagen is van alle rechtsvervolging, is overname van de tenuitvoerlegging niet mogelijk⁶² (art. 7 lid 2 WOTS).

12. Strijd met Nederlandse openbare orde of met mensenrechten

Wanneer de grondbeginselen van de Nederlandse rechtsorde worden geschonden, kan overname niet plaatsvinden (art. 30 lid 1 sub d WOTS). *'Het dient dan te gaan om omstandigheden die zozeer de totstandkoming van het buitenlandse vonnis hebben beïnvloed en zozeer haaks staat op de Nederlandse opvattingen over een behoorlijke procesvoering, dat van de Nederlandse justitie niet verwacht mag worden dat zij dit vonnis overnemen'*⁶³.

13. Uitgesloten sancties

Tenslotte zijn er diverse sancties die zijn uitgesloten voor de overname van tenuitvoerlegging. Het gaat hier om sancties die bestaan uit de betaling van proceskosten of uit een veroordeling tot schadevergoeding aan een benadeelde partij (art. 3 lid 1 sub b WOTS).

⁶² M. Besiktaslian. 2007 p.86

⁶³ *Kamerstukken II* 1984-1985, 18 129 nr.6 p.22

2.8.4.4 Toepassing van de WOTS-procedure⁶⁴

1. Verzoek indienen

De gedetineerde dient een verzoek in bij de buitenlandse autoriteit of instantie die belast is met WOTS-zaken.

2. Buitenland stuurt het verzoek naar de IOS⁶⁵

Wanneer het land van de veroordeling geen bezwaar heeft tegen de strafoverdracht, dan kan Nederland vragen het vonnis over te nemen.

3. Strafrestant en binding

Deze twee voorwaarden worden aan het begin van de procedure gecheckt (zie 2.8.4.3)

Er zijn twee procedures voor een inkomend WOTS-verzoek, de omzettingsprocedure en de voortzettingsprocedure, aangezien sinds de wetswijziging van januari 2015 (zie 2.8.4.5) er standaard voor de voortzettingsprocedure gekozen wordt, komt alleen deze procedure aan bod.

4. Advies gerechtshof

Wanneer aan alle voorwaarden voldaan is en het verzoek compleet is, vraagt het IOS advies over de strafoverdracht aan het gerechtshof in Arnhem, dit duurt zes weken.

5. Brief IOS

Bij een negatief advies van het gerechtshof gaat de strafoverdracht niet door.

Bij een positief advies van het gerechtshof stuurt de IOS een brief naar de autoriteiten in het buitenland. In de brief staat dat de gedetineerde naar Nederland mag komen. Het land van de veroordeling bevestigt de overdracht.

6. Opdracht voor overbrenging

De IOS geeft opdracht de gedetineerde over te brengen. Nederland regelt het vervoer en haalt de gedetineerde op. Het duurt ongeveer 2 maanden voordat de gedetineerde naar Nederland wordt gebracht. Bij aankomst gaat de gedetineerde naar de gevangenis (penitentiaire inrichting)

⁶⁴ Procedure bij internationale strafoverdracht naar Nederland met de WOTS, DJI 2013

⁶⁵ De afdeling *Internationale Overdracht Strafvonnissen* onderdeel van *Dienst Justitiële Inrichtingen*, is belast met de uitvoering van de WETS en WOTS.

2.8.4.5 Wetswijziging artikel 43 WOTS

Sinds 1 januari 2015 is er een wetwijziging van artikel 43 van de WOTS ingetreden. Sinds januari kiest Nederland bij de overname van buitenlandse tenuitvoerleggingen van strafvonnissen, voor de voortzettingsprocedure, ook wel de procedure tot onmiddellijke tenuitvoerlegging genoemd. Bij onmiddellijke tenuitvoerlegging wordt de buitenlandse straf in zijn geheel door Nederland overgenomen. Hierbij dient men wel rekening te houden met het Nederlandse wettelijke strafmaximum, deze mag echter niet overschreden worden ⁶⁶.

De reden voor deze wetwijziging heeft te maken met het feit dat in sommige landen bij de overname van de tenuitvoerlegging van strafvonnissen de omzettingsprocedure niet werd geaccepteerd. Dit vanwege de te lage straffen in Nederland, gedetineerden zouden bij aankomst in Nederland vaak direct in vrijheid worden gesteld. Daarnaast was er vaak sprake van onvoldoende strafresistant. Toen de omzettingsprocedure nog gehanteerd werd, werden dus veel WOTS-verzoeken door de staat van veroordeling geweigerd. Daarom was het noodzaak om de voortgezette tenuitvoerlegging verder in de WOTS te systematiseren en uit te werken. De toepassing van de voortgezette tenuitvoerlegging in de WOTS was voor de wetswijziging zeer beperkt geregeld, omdat de wetgever er in eerste instantie vanuit ging dat er zelden van deze regeling gebruik zou worden gemaakt. Door de wetswijziging van artikel 43 wordt de procedure van de WOTS zoveel mogelijk gelijk getrokken met die van de WETS⁶⁷. De wijzigingen van artikel 43 van de WOTS vind je terug in de artikelen 43a en 43b. Deze zal ik hieronder verder toelichten.

Artikel 43a

Lid 1 van artikel 43a geeft aan dat wanneer de minister van Veiligheid en Justitie, met inachtneming van het toepasselijke verdrag, van mening is dat het WOTS-verzoek afgewezen moet worden, hij dit kenbaar moet maken aan de advocaat-generaal. Er kunnen diverse redenen zijn om een verzoek af te wijzen; namelijk wanneer het verzoek niet op een verdrag gegrond is, dat het vonnis niet onherroepelijk is, de lengte van de strafresistant beneden de in het toepasselijke verdrag vermelde drempel ligt of wanneer geen reden is om een uitzondering te maken⁶⁸. Lid 3 van artikel 43a geeft de rol van de advocaat-generaal weer. De advocaat-generaal legt het verzoek van tenuitvoerlegging met de daarbij horende stukken voor aan de bijzondere kamer van het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden. Door zijn specialistische kennis op het gebied van strafoverdracht, voorziet de advocaat-generaal het gerechtshof van advies.

⁶⁶ *Kamerstukken II* 2013/2014, 33, 742, nr.3

⁶⁷ <http://www.prisonlaw.nl/nieuwsberichten/146-nieuw-wetsvoorstel-voortgezette-tenuitvoerlegging-artikel-43-van-de-wots> geraadpleegd op 24 februari 2015.

⁶⁸ *Kamerstukken II* 2013/14, 33, 742, nr. 3, p. 5

Artikel 43b

Wanneer het verzoek bij het gerechtshof te Arnhem-Leeuwarden beland, toetst en beoordeelt de bijzondere kamer of er wettelijke weigeringsgronden zijn. De bijzondere kamer beoordeelt met inachtneming van het toepasselijke verdrag of de wettelijke weigeringsgronden van de artikelen 2,3,4,6 of 7 WOTS van toepassing zijn en dus of de tenuitvoerlegging wel of niet kan plaatsvinden (artikel 43b lid 1 sub a WOTS). Wanneer er geen weigeringsgronden zijn, bepaalt de bijzondere kamer om welk strafbaar feit naar Nederlands recht het gaat (artikel 43b lid 1 sub b). Wanneer het strafbare feit is vastgesteld, beoordeelt de kamer of de straf dient te worden aangepast. Aanpassing van de straf is alleen nodig wanneer de opgelegde vrijheidsbenemende sanctie een langere duur heeft dan het strafmaximum voor het desbetreffende feit naar Nederlands recht heeft. Wanneer het Nederlandse strafmaximum overschreden wordt, verlaagd de bijzondere kamer de duur van de sanctie tot het maximum (artikel 43b lid 2 WOTS). Ook wanneer de sanctie onverenigbaar is met het Nederlands recht wordt de sanctie gewijzigd in een straf of maatregel waarin het Nederlands recht voorziet en die zoveel mogelijk overeenstemt met de in de vreemde staat opgelegde sanctie (artikel 43b lid 3). De opgelegde vrijheidsbenemende sanctie kan door het Nederlandse gerechtshof niet verzwaaard worden. (artikel 43b lid 4 WOTS)

De positie van het gerechtshof is door de wetswijziging van artikel 43 WOTS versterkt doordat er niet meer sprake is van een advies, maar van een oordeel. Voorheen adviseerde het gerechtshof voornamelijk, maar in de loop der jaren is gebleken dat van negatieve adviezen van het gerechtshof niet werd afgeweken. Daarom werd er besloten de advisering te vervangen door een beoordeling. De procedure is schriftelijk en er vindt geen hoorzitting meer plaats. Dit houdt verband met de exacte omschrijving van de door het gerechtshof te hanteren toetsingsgronden. Het gerechtshof dient zich alleen bezig te houden met de beoordeling van de toetsingsgronden. Andere aspecten als binding met Nederland en het reclasseringsbelang, vallen onder de speciale afdeling binnen de Dienst Justitiële Inrichtingen van het ministerie van Veiligheid en Justitie⁶⁹.

2.9 Conclusie Juridisch kader

De afgelopen periode heeft de overbrenging van gevonnenen personen zich steeds verder ontwikkeld. In eerste instantie bestond de internationale samenwerking op het gebied van strafrechtelijke aangelegenheden alleen binnen Europa. Verdragen als het Benelux-verdrag aangaande uitlevering en rechtshulp in strafzaken en het Europees verdrag aangaande wederzijdse rechtshulp in strafzaken vormden de basis voor het verlenen van kleine rechtshulp tussen de Europese staten.

De resocialisatie-gedachte en de vermindering van recidive had een groot draagvlak gekregen binnen Europa en door de inwerkingtreding van het VOPG in 1983 breidde deze verder buiten Europa uit.

⁶⁹ *Kamerstukken II 2013/14, 33, 742, nr. 3, p. 7.*

Het doel van het VOGP is het tot stand brengen van een grotere eenheid tussen de leden van de Raad van Europa, het verder ontwikkelen van internationale samenwerking op het gebied van strafzaken en de bevordering van de reclassering van gedetineerden in hun eigen samenleving.

Het VOGP is in de Nederlandse wetgeving uitgewerkt via de WOTS en de WETS. Deze twee wetten geven aan in hoeverre de lidstaten zich verbonden hebben tot het verlenen van rechtshulp aan andere lidstaten. Daarnaast heeft Nederland ook met landen die geen partij zijn bij het VOGP bilaterale verdragen gesloten waarin de strafoverdracht tussen Nederland en de betreffende staat geregeld is.

Inmiddels vindt de samenwerking op het gebied van strafrechtelijke aangelegenheden wereldwijd plaats en is deze continu in ontwikkeling. Het aantal lidstaten dat zich heeft aangesloten bij het VOPG breidt zich nog steeds uit en Nederland sluit met steeds meer staten een WOTS-verdrag. Het meest recente WOTS-verdrag dat Nederland heeft gesloten is een verdrag met Peru. Het verdrag is op 1 maart 2014 in werking getreden⁷⁰.

⁷⁰<http://www.prisonlaw.nl/nieuwsberichten/142-wots-verdrag-tussen-peru-en-nederland-de-vereisten-en-enkele-bijzonderheden>
geraadpleegd 14 juni 2015

Hoofdstuk 3: Resultaten

3a. Wat zijn de afspraken over de behandelingstermijnen van de WOTS-verzoeken?

3b. In welke mate houdt het ministerie van Veiligheid en Justitie rekening met de humanitaire omstandigheden bij het beoordelen van een WOTS-verzoek?

Om deelvraag 3 te kunnen beantwoorden heb ik interviews afgenomen met Keizer advocaten, een advocatenkantoor gespecialiseerd in WOTS zaken, en met de stichting PrinsonLAW, een stichting met als doel het verschaffen van juridische informatie en het bestrijden van mensenrechtenschendingen. De stichting richt zich voornamelijk op Nederlandse gedetineerden in het buitenland. Daarnaast heb ik verschillende stukken van het onderzoek naar de uitvoeringspraktijk van de WOTS van de Nationale ombudsman gebruikt. In het kader van dit onderzoek heeft de ombudsman de voormalige minister van Veiligheid en Justitie, de heer Opstelten, verschillende vragen voorgelegd met betrekking tot de uitvoeringspraktijk van de WOTS. Tenslotte raadpleeg ik de Kamervragen die in de periode van 2012 t/m heden door diverse politici gesteld zijn aan de voormalige minister van Veiligheid en Justitie. Vanaf 2012 tot en met heden hebben politici verschillende vragen gesteld over de WOTS en de problematiek rondom deze wet. Dit hoofdstuk begint met een overzicht van het aantal Nederlandse gevangenen die ik het buitenland gedetineerd zitten.

3.1 Cijfers Nederlandse gedetineerden buitenland

Uit Statistieken van 2014⁷¹ blijkt dat er totaal 2242 Nederlanders gedetineerd zitten in het buitenland (zie bijlage 6). Als je kijkt naar de landen die partij zijn van het VOGP, en dus de strafoverdracht naar Nederland mogelijk is, kun je zien dat Nederland wereldwijd met 38 landen een verdrag heeft tot strafoverdracht (zie bijlage 7).

De strafoverdracht die via de WOTS verloopt, dit geldt voor landen die buiten de Europese Unie vallen, het betreft de volgende landen:

Albanië, Andorra, Armenië, Australië, Azerbeidzjan, Bahama's, Bolivia, Bosnië-Herzegovina, Brazilië, Canada, Chili, Costa Rica, Ecuador, Honduras, Israël, Japan, Liechtenstein, Marokko, Mexico, Moldavië, Montenegro, Oekraïne, Panama, Peru, Rusland, San Marino, Servië, Tonga, Thailand, Trinidad en Tobago, Turkije, Venezuela, Verenigde Staten van Amerika, Zuid-Soedan, Zwitserland.

Tenslotte heeft Nederland met Zambia een bilateraal verdrag gesloten met betrekking tot strafoverdracht. De strafoverdracht verloopt dan niet via het VOPG, maar volgens onderling afgesproken richtlijnen.

⁷¹ <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/publicaties/2014/08/04/overzicht-van-het-aantal-gedeteneerden-in-het-buitenland-per-land.html>, geraadpleegd op 12 juni 2015

Van de totaal 2242 Nederlandse gevangenen, verblijven er 509 in landen waar strafoverdracht via de WOTS verloopt. Een opvallend groot aandeel zit in Marokko (76), Turkije (101) de Verenigde Staten (80) gedetineerd. Totaal zitten er 199 gedetineerd in Zuid-Amerikaanse landen. De verdeling van het aantal Nederlandse gedetineerden in Zuid-Amerika ziet er als volgt uit:

Zuid-Amerikaanse landen

Brazilië	50
Bolivia	10
Chili	1
Ecuador	20
Panama	14
Peru	76
Venezuela	18
Trinidad en Tobago	10

De IOS, de afdeling die de WOTS en WETS verzoeken behandelt, geeft aan geen aparte overzichten te hebben met daarin het aantal WOTS-verzoeken dat zij per jaar ontvangen. Wel kon het ministerie van Veiligheid en Justitie bevestigden dat Nederland nauwelijks tot geen WOTS-verzoeken ontvangt met uitzondering van verzoeken uit Panama, Venezuela, Australië en de Verenigde Staten van Amerika⁷². Ondanks dat in Panama en Venezuela niet het hoogst aantal Nederlandse gedetineerden zitten, blijkt de problematiek rondom de WOTS-procedures vooral daar plaats te vinden. In een eerder onderzoek dat de Nationale ombudsman deed naar de uitvoeringspraktijk van de WOTS, werd dit al geconstateerd door de ombudsman. Het ministerie van Veiligheid en Justitie gaf aan dat WOTS-verzoeken uit Zuid-Amerikaanse landen lang duren door verschillende factoren. Deze worden verder toegelicht in 3.1.4.

⁷² Brief Minister van Veiligheid en Justitie, 469795, 23-01-2014

3.2 Interviewanalyse

3.2.1 Dhr. Rammelt, Keizer advocaten.

Behandelingstermijnen binnen WOTS-procedure

Dhr. Rammelt vraagt bij WOTS zaken het ministerie van Veiligheid en Justitie binnen drie maanden te reageren wanneer WOTS-verzoek door een cliënt wordt ingediend, maar hij heeft echter nog nooit binnen drie maanden een reactie ontvangen. *“Als advocaat ben je volledig afhankelijk van de snelheid waarmee de ministeries onderling werken, er zijn namelijk geen behandelingstermijnen om de procedure te versnellen”*, aldus Rammelt. De lange behandelingsduur van de WOTS-verzoeken is één van de knelpunten binnen de WOTS. Volgens Rammelt spelen onderbezetting en het budget van de afdeling die deze zaken behandelt een grote rol hierin. Er is onvoldoende toezicht en WOTS-zaken schijnen geen prioriteit te hebben. Daarnaast is de gehele WOTS-procedure ondoorzichtig, het ministerie weet tijdens de procedure niet de status van behandeling, waar het verzoek is en hoe lang het gaat duren. Rammelt vertelt zijn cliënten dat de behandeling van een WOTS-verzoek minimaal twaalf tot maximaal achttien maanden kan duren. De WOTS kent geen behandelingstermijnen, omdat het Verdrag van Straatsburg hier ook geen eisen aan stelt. Het verdrag wijzigen is lastig, partijen zouden om de tafel moeten gaan zitten. Dat daar geen initiatief voor wordt genomen, vindt Rammelt onbegrijpelijk. Niemand van de partijen zou een bezwaar hebben tegen het verbinden van termijnen aan een verdragsverplichting. Volgens Rammelt zou het verbinden van termijnen de problemen rondom de WOTS-procedure oplossen. De strafoverdracht binnen de EU gaat via de WETS en deze wet kent wel een behandelingstermijn voor de verzoeken. Juist in landen waar de WOTS geldt, is een snelle afhandeling van WOTS-verzoeken meer urgent. De situatie in gevangenis als Panama of Venezuela maar ook andere Zuid-Amerikaanse landen is namelijk zeer ernstig te noemen.

Het al dan niet meewegen van humanitaire omstandigheden bij de beoordeling van WOTS-verzoeken

Het niet meewegen van humanitaire omstandigheden is een ander groot knelpunt binnen de WOTS. Rammelt vindt het onbegrijpelijk dat het ministerie van Veiligheid en Justitie de humanitaire gronden buiten beschouwing laat. De WOTS heeft als primair doel; resocialisatie. Humanitaire gronden spelen een belangrijke rol binnen de resocialisatie. Er is een vrij grote groep gedetineerden in het buitenland die fysiek gezien niet meer in een gevangenis behoren te zitten, zelfs niet in de Nederlandse gevangenis. Wanneer de niet-humane situatie gehandhaafd blijft, kan men resocialisatie ook wel vergeten. Het ministerie stelt als een van de voorwaarden voor strafoverdracht een strafrestance van zes maanden. Resocialisatie is beter in de thuissituatie en mochten er nog maar twee maanden over zijn voor resocialisatie, twee maanden resocialisatie is beter dan geen resocialisatie. Rammelt vraagt zich dan ook af

waarop de termijn van zes maanden gebaseerd is, het beleid is namelijk niet gemotiveerd. De voormalige minister van Veiligheid en Justitie is van mening dat de leefomstandigheden waarin de Nederlandse gedetineerden zich bevinden in de buitenlandse gevangenissen een aandachtspunt binnen het ministerie van Buitenlandse zaken moet zijn, maar aangezien de wet duidelijk weergeeft dat humanitaire omstandigheden buiten beschouwen gelaten moeten worden, kan het ministerie van Buitenlandse Zaken op dit vlak niks doen.

Wetswijziging artikel 43 WOTS

Rammelt is van mening dat het hanteren van de voortgezette tenuitvoerlegging niet alle problemen oplost maar slechts een gedeelte daarvan. De kans op een strafrekest van zes maanden is door het hanteren van de voortgezette tenuitvoerlegging groter, maar doordat de behandelingstermijnen van de WOTS-verzoeken zo veel tijd in beslag neemt, kan het alsnog voorkomen dat de strafrekest uiteindelijk te kort blijkt te zijn en het WOTS-verzoek alsnog wordt afgewezen.

Wensen/oplossingen

Dhr. Rammelt vindt dat door het stellen van een behandelingstermijn zoals bij de wet WETS, de problemen rondom de WOTS-verzoeken opgelost zou worden. In de landen waar de WETS van toepassing is, wordt er veel druk gelegd op de behandelingstermijnen en het tijdig geven van een reactie. Door het stellen van een behandelingstermijn, zijn de gedetineerden sneller klaar met de procedure en kunnen dus sneller het resocialisatietraject in. De ideale situatie zou zijn dat de gehele WOTS-procedure negen maanden in beslag neemt. Geen enkele partij zou bezwaar hebben tegen het verbinden van termijn aan een verdragsverplichting. Partijen moeten om de tafel gaan zitten, iemand moet het initiatief nemen hierin. Wat betreft het de humanitaire omstandigheden, deze moet het ministerie meewegen bij de beoordeling van de WOTS-verzoeken. Humanitaire omstandigheden spelen een belangrijke rol binnen de resocialisatie. Wanneer de niet-humane situatie gehandhaafd blijft, zal dit de resocialisatie niet ten goede komen. De zes maanden strafrekest daar moet men ook flexibeler in zijn, twee maanden resocialisatie is beter dan geen resocialisatie. De WOTS is tenslotte opgericht met als doel het bevorderen van de resocialisatie van de Nederlandse gevangenen bij terugkeer in Nederland. Tenslotte vindt Rammelt dat de afdeling die verantwoordelijk is voor de behandeling van WOTS-zaken niet goed functioneert. Dit heeft volgens Rammelt te maken met onderbezetting en een gebrek aan financiële middelen.

3.2.2 Mevr. Imankhan, stichting PrisonLAW.

Behandelingstermijnen binnen WOTS-procedure

Stichting PrisonLAW merkt dat de communicatie tussen de betrokken instanties traag verloopt. Het neemt enorm veel tijd in beslag voordat er wordt besloten of een WOTS-verzoek al dan niet wordt ingewilligd. Er is een zaak geweest van een WOTS-verzoek uit Thailand dat een jaar lang bij het gerechtshof in Arnhem heeft gelegen. Landen als Panama, Peru en Brazilië kennen de grootste problemen wat betreft WOTS-verzoeken. Dit heeft er ook mee te maken dat het buitenlandse vonnis vertaald moet worden in het Nederlands of Engels. Verzoeken blijven vaak liggen omdat de staat der veroordeling er niet voor kan zorgdragen dat de vonnissen goed en op korte termijn vertaald kunnen worden.

Het al dan niet meewegen van humanitaire omstandigheden bij de beoordeling van WOTS-verzoeken

WOTS-verzoeken moeten per individu bekeken en beoordeeld worden. Wanneer dit niet wordt gedaan, is die niet bevorderlijk voor de resocialisatie aangezien vele WOTS-verzoeken worden afgewezen door het hebben van onvoldoende strafrestant.

Wetswijziging artikel 43 WOTS

De stichting PrisonLAW is van mening de wetwijziging van artikel 43 van de WOTS niet voor een oplossing zal zorgen. Voor veel gedetineerden komt deze wetwijziging te laat omdat er in veel gevallen alsnog onvoldoende strafrestant zal overblijven. Dit komt doordat vooral in landen in Zuid-Amerika de WOTS-procedures zo veel tijd in beslag neemt dat er uiteindelijk alsnog te weinig strafrestant overblijft. Dit gebeurt ook wanneer er gekozen voor de voortgezette tenuitvoerlegging.

Wensen/oplossingen

Per individu moet gekeken worden of de WOTS-verzoek, ondanks het hebben van te weinig strafrestant of binding toch ingewilligd kan worden. In de praktijk blijkt dat veel gedetineerden bij afwijzingen van het WOTS-verzoek alsnog hun gehele straf in het buitenland moeten uitzitten. Het gevolg hiervan is dat zij zonder enkele vorm van resocialisatie terugkeren naar Nederland en daardoor is de kans op recidive hoger. De WOTS ziet toe op resocialisatie, maar WOTS-verzoeken worden te vaak afgewezen waardoor resocialisatie van de gedetineerden niet plaatsvindt. De Nederlandse overheid moet zorgdragen voor een snelle en efficiënte overdracht en de overheid moet ook lering trekken uit lessen met landen waarin de overbrengingen van gedetineerden niet goed verloopt of tot het gewenst resultaat geleverd heeft.

3.2.3 Vragen aan het Ministerie van Veiligheid en Justitie over de WOTS.

Het onderzoek dat aanleiding is geweest voor mijn onderzoek, richtte zich op Panama en Venezuela. Uit de praktijk (dossiers Nationale ombudsman) bleek namelijk dat verzoeken uit deze landen stelselmatig niet gehonoreerd werden door het ontbreken van onvoldoende strafresistant. Tevens kwamen de klachten die de ombudsman ontving over de WOTS voornamelijk uit deze landen. Ook na het houden van interview met mevr. Imankhan, werd nogmaals bevestigd dat Zuid-Amerika de grootste problematiek kent wanneer het gaat om de WOTS-procedure.

Behandelingstermijn

De Nationale ombudsman vroeg de minister dan ook of er in deze landen sprake is van aparte problematiek. De minister gaf aan dat voor de overbrenging van Nederlandse gedetineerden uit Venezuela en Panama rekening gehouden moet worden met tijdbeslag van tweeënhalf tot vier jaar. Deze doorlooptijd komt vooral door de zeer lange duur van het goedkeuringsproces in en de lengte van het strafproces. Daarnaast houdt de lange behandelingsduur in een land verband met verschillende factoren zoals: het aantal verzoeken dat men ontvangt, de inrichting van de nationale procedure en de personele capaciteit. Wanneer er dieper op de details van de nationale procedure wordt ingegaan, blijkt het vertalen van de vonnissen een zeer lange tijd in beslag te nemen. De vonnissen kunnen vaak niet in een korte tijd vertaald worden, wat ook in verband staat met de personele capaciteit, en dus blijven de zaken liggen⁷³.

Wensen/Oplossingen

Het ministerie gaf aan dat er verschillende suggesties zijn gedaan om de WOTS-procedure te verbeteren in landen waar deze stroef verloopt. Zo werden oplossingen als : het hanteren van een vaste taal, het beperken van vertalingen van lange vonnissen voor de WOTS-verzoek relevante onderdelen ervan en het verbeteren van onderlinge contacten tussen de behandelaars van de centrale autoriteiten. Hiermee wordt bedoelt de contacten tussen het IOS en de autoriteit in de staat der veroordeling. Dat de contacten tussen deze instanties niet altijd goed verlopen werd ook duidelijk na het doen van het dossieronderzoek en na het houden van het interview met dhr. Rammelt.

3.2.4 Kamervragen en antwoorden over de WOTS.

⁷³ Brief van Ministerie van V&J, 445838, 2 augustus 2013

Behandelingstermijnen binnen WOTS-procedure

Het ministerie van Veiligheid en Justitie erkent dat de trage afhandelingen van WOTS-verzoeken vaak voorkomt. WOTS-verzoeken worden voornamelijk afgewezen wegens het ontbreken van voldoende strafresistant. De wijze en duur van de behandeling behoort tot de autonomie van de betrokken landen en hangt direct samen met de wijze waarop het bestuur en de rechtsgang in een land geregeld zijn⁷⁴. Ook in Nederland vergt de afdoening van WOTS-verzoeken vaak de nodige tijd. De voormalig minister is daarom terughoudend in het aanspreken van andere landen⁷⁵. Het bekorten van de behandelingstermijnen is aan de orde gesteld tijdens een bijeenkomst met verdragspartijen van het VOPG dat in november 2013 plaatsvond in Straatsburg. Uit deze bijeenkomst bleek dat het belang van het bekorten van de termijnen door meerdere landen werd gedeeld. Nederland zal zich daarom ook inspannen om de besprekingen over dit onderwerp voort te zetten⁷⁶.

Het al dan niet meewegen van humanitaire omstandigheden bij de beoordeling van WOTS-verzoeken

In het beleidskader tenuitvoerlegging strafvonnissen is de minister van Veiligheid en Justitie erg duidelijk over het Nederlandse beleid ten aanzien van de strafoverdracht naar Nederland. De vraag of humanitaire gronden doorslaggeven kunnen zijn bij de beoordeling van WOTS-verzoeken worden onder andere in het beleidskader aan de orde gesteld. In het beleidskader wordt duidelijk uitgelegd dat Nederland streeft naar overbrenging van Nederlanders in buitenlandse detentie met als doel de resocialisatie van de gedetineerden. De WOTS is een penitentiaire instrument en niet humanitair van aard, te zware straffen of slechte detentieomstandigheden zijn geen reden om een WOTS-verzoek te honoreren. Daarnaast is verkorting van straffen of onmiddellijke invrijheidsstelling geen doel van de WOTS. Er zijn twee categorieën die niet in aanmerking komen voor overbrenging: Nederlanders in buitenlandse detentie die geen binding hebben met Nederland en een categorie met gevallen waarbij de rechtsgang op een onaanvaardbare manier verlopen is. Hoewel dit humanitair gezien schrijdend is, is de WOTS hier niet het instrument voor. Het verlenen van juridische bijstand, aandringen op uitzetting, gratie of vrijlating zijn hier geschiktere middelen voor⁷⁷.

Wetswijziging artikel 43 WOTS

Sinds 1 januari 2015 wordt bij WOTS-verzoeken gekozen voor de voortgezette tenuitvoerlegging, de buitenlandse straf wordt door Nederland in zijn geheel overgenomen, hierbij moet wel rekening gehouden

⁷⁴ Beantwoording Kamervragen 322845, 28 november 2012

⁷⁵ Beantwoording Kamervragen 190465, 31 oktober 2011

⁷⁶ Brief Ministerie van Veiligheid en Justitie 505508, 28 april 2014

⁷⁷ Beleidskader overdracht tenuitvoerlegging strafvonnissen 5514195/07, 5 november 2007

worden met het wettelijke strafmaximum in Nederland⁷⁸. In artikel 43 van de WOTS is de voortgezette tenuitvoerlegging verder uitgewerkt omdat voorheen deze procedure heel beperkt geregeld was. Er werd altijd vanuit gegaan dat de omzettingsprocedure de voorkeur zou hebben⁷⁹. In de memorie van toelichting legt de voormalige minister van Veiligheid en Justitie uit wat de motieven zijn geweest om de WOTS aan te passen. Een van de redenen voor het aanpassen van de wet dat door veel landen waarmee Nederland op basis van het VOGP samenwerkt, de omzettingsprocedure niet werk geaccepteerd. De straffen die in Nederland worden gegeven vallen in de meeste gevallen lager uit dan in het buitenland en dus kwamen de Nederlandse gedetineerden veel eerder vrij dan dat de Staat der veroordeling wenselijk achtte. Daarnaast is de voormalige minister van mening dat door het hanteren van de voortgezette tenuitvoerlegging het te kort aan strafresistant geen problemen meer zou opleveren aangezien de buitenlandse straf volledig wordt overgenomen⁸⁰.

Wensen/oplossingen

Het standpunt van het ministerie van Veiligheid en Justitie is duidelijk wat betreft het doel van de WOTS. De WOTS is een instrument van internationale samenwerking met als hoofddoel; resocialisatie van de gedetineerden en het voorkomen van recidive. De WOTS is er niet om detentieomstandigheden of de rechtsgang in een land te beoordelen of te bekritisieren. Nederland draagt geen verantwoordelijkheid voor Nederlanders die in het buitenland een delict begaan. Kortom de WOTS is geen instrument ter correctie. Wat betreft de termijn van de WOTS-procedure, dit probleem wordt door het ministerie erkent. Aan dit probleem zal dan ook gewerkt gaan worden.

⁷⁸ *Kamerstukken II* 2013/2014, 33, 742, nr.3

⁷⁹ <http://www.prisonlaw.nl/nieuwsberichten/146-nieuw-wetsvoorstel-voortgezette-tenuitvoerlegging-artikel-43-van-de-wots> geraadpleegd op 24 februari 2015.

⁸⁰ *Kamerstukken II* 2013/2014, 33, 742, nr.3 p.2

3.3 Jurisprudentieonderzoek

Voor mijn onderzoek is het interessant na te gaan wat de rechters de afgelopen jaren en na de wetswijziging van artikel 43 van de WOTS, voor uitspraken hebben gedaan over de WOTS. In het speciaal wat er gezegd wordt over de behandelingstermijnen en het al dan niet meewegen van humanitaire omstandigheden bij de beoordeling van het WOTS-verzoek. WOTS-verzoeken belanden bij de bijzondere kamer van het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden. Wanneer het verzoek bij het gerechtshof te Arnhem-Leeuwarden beland, toetst en beoordeelt de bijzondere kamer of er wettelijke weigeringsgronden zijn om het WOTS-verzoek af te wijzen.

3.3.1 Conclusie Jurisprudentieanalyses

(zie bijlage voor de uitgebreide jurisprudentieanalyse)

Door het analyseren van de bovenstaande uitspraken, heb ik ten eerste een beter beeld gekregen van de rol van de minister van Veiligheid en Justitie en rechter bij de beoordeling van een WOTS-verzoek. De rechter is alleen bevoegd tot marginale toetsing en mag hierop alleen een uitzondering maken wanneer de minister een onredelijk of ongemotiveerd besluit heeft genomen. Kortom de minister beoordeelt het verzoek en de rechter treedt enkel op als controleur.

Over het meewegen van individuele omstandigheden bij de beoordeling van het WOTS-verzoek wordt in de ene uitspraak verwezen naar de primaire doelstelling; resocialisatie, terwijl in de laatste uitspraak de minister wel degelijk rekening heeft gehouden met de individuele omstandigheden van de gedetineerde.

Tijdens het zoeken naar uitspraken kwam ik ook een uitspraak tegen die ging over een overleveringsverzoek. Dit wordt geregeld via de Overleveringswet. In tegenstelling tot bij WOTS-verzoeken wordt hier wel rekening gehouden met persoonlijke omstandigheden van de gedetineerde. De Europese Uitleveringswet kent zelfs een clause die uitlevering kan weigeren wanneer de gezondheidstoestand van de opgeëiste persoon te slecht zou zijn. Het toepassen van deze hardheidsclausule zou ook binnen de WOTS passen.

Wat betreft de lange behandelingstermijn van de WOTS-verzoeken, daarover is in Jurisprudentie niks terug te vinden. Er is geen behandelingstermijn opgenomen in de wet dus kan daar ook geen beroep op gedaan worden.

3.4 Dossieronderzoek

(zie bijlage voor uitgebreid dossieronderzoek)

De problemen rondom de WOTS-procedure zijn bij de Nationale ombudsman kenbaar geworden naar aanleiding van de klacht van Mevrouw H. over haar ernstige zieke zoon die gedetineerd zat in Venezuela. Mijn onderzoek is een verdere uitwerking van deze klacht. Om meer te weten te komen over eventuele andere klachten over de WOTS-procedure, doe ik een dossieranalyse van klachten die de ombudsman ontvangen heeft over de WOTS. Vanaf januari 2013 t/m heden heeft de Nationale ombudsman 11 klachten ontvangen van gedetineerden of hun familieleden over de WOTS-procedure. Ik ga bruikbare dossiers analyseren zodat ik weet tegen welke beletselen de verzoekers aanlopen wanneer zij een WOTS-verzoek indienen. Op deze manier kan ik ook nagaan of de knelpunten genoemd in vraag 3a en 3b zich stelselmatig herhalen.

3.4.1 Conclusie dossieranalyse

Na het bestuderen van de dossiers (*zie bijlage*) van de Nationale ombudsman die klachten omvatten over het ministerie van Veiligheid en Justitie en Buitenlandse Zaken aangaande de WOTS-procedure, zijn mij een aantal zaken opgevallen. Ten eerste wordt er in alle dossiers geklaagd over de lange behandelingsduur van de WOTS-procedure. Dit is niet verrassend aangezien er geen behandelingstermijn is voor WOTS-verzoeken en hierdoor lastig is in te schatten hoeveel tijd de procedure in beslag neemt. De lange behandelingsduur is ook een van de grootste knelpunten binnen de procedure en dus is de uitkomst niet verrassend.

De klachten over de lange behandelingsduur vallen bijna altijd samen met klachten over slechte informatieverstrekking. Hier wordt zowel door verzoekers als door familieleden over geklaagd. Het opvragen van de stand van zaken omtrent het verzoek blijkt vaak een probleem te zijn. Ook wordt informatie soms niet verstrekt omdat het zou gaan over interstatelijke informatie. Verzoekers en hun advocaten kunnen bijvoorbeeld geen inzicht krijgen in het advies dat het gerechtshof Arnhem heeft gegeven over de zaak. Dat het beleid een gebrek aan transparantie heeft, werd al eerder bevestigd tijdens een expertmeeting van de Nationale ombudsman die werd gehouden naar aanleiding van het onderzoek(2013.06184) naar de uitvoeringspraktijk van de WOTS. Daarnaast sprak Dhr. Rammelt in een congreslezing ‘Nederlandse gedetineerden in het buitenland en de (on)mogelijkheden van het WOTS-verdrag’ over een ondoorzichtig beleid wat betreft de voorprocedure van aanvraag tot overbrenging. Dhr. Rammelt gaf ook tijdens het interview aan dat het ministerie vaak niet weet waar het WOTS-verzoek is, wat de status van behandeling is en hoe lang het nog gaat duren. Kortom; verzoekers en/of hun familieleden en advocaten klagen over de lange behandelingsduur, slechte informatievoorziening en het gebrek aan transparantie binnen de procedure.

3.4.2 Opvallend(e) dossier(s):

Opvallend in dossier 2014.06094 is dat de WOTS hier niet als instrument voor resocialisatie gebruikt wordt, terwijl in het beleidskader de minister duidelijk aangeeft dat resocialisatie het doel is van de WOTS en dat humanitaire omstandigheden geen rol spelen bij de beoordeling van een WOTS-verzoek.

Toch maakt het ministerie in deze zaak wederom (*zie ook dossier 2013.06184*) een uitzondering. De voormalige minister van Veiligheid en Justitie heeft in een persbericht van 15 april 2014 aangegeven zich in te willen inzetten voor een spoedige terugkeer van de Nederlandse hacker David S. die in de VS een celstraf uitzit van 12 jaar⁸¹. David S. is er geestelijk en lichamelijk slecht aan toe en de medische zorg in de gevangenis is erg slecht. Over deze zaak zijn door de Tweede Kamer verschillende vragen gesteld aan de minister⁸². Een van deze vragen ging over de detentieomstandigheden waarin de Nederlanders zich bevinden wanneer zij gedetineerd zitten in Amerika. Er werd de minister gevraagd of hij de zorg over de detentieomstandigheden van de betrokkene deelt en of de minister bereid is bij de Amerikaanse autoriteiten aan te dringen op een voortvarende afhandeling en goedkeuring van het WOTS-verzoek. De minister gaf aan wat betreft deze zaak, contact op te nemen met de Amerikaanse autoriteiten om zo mogelijk de procedure te bespoedigen. De conclusie die ik hieruit kan trekken is dat wanneer een zaak de aandacht van de media krijgt, zoals bij de bovenstaande zaak als bij dossier 2014.06094 het geval is, er wel een mogelijkheid bestaat om af te wijken van het standaard beleid en dus het WOTS-verzoek ondanks het niet voldaan aan de voorwaarden, toch ingewilligd kan worden.

3.5 De Nationale ombudsman

⁸¹ Lensink, *Vrij Nederland* 15 april 2013

⁸² Beantwoording Kamervragen 2013Z05778, 26 april 2013

4. Welke middelen heeft de Nationale ombudsman tot zijn beschikking met betrekking tot de WOTS-procedure?

De Nationale ombudsman behandelt klachten van burgers over de overheid. De ombudsman is onafhankelijk en onpartijdig. Naast het helpen van burgers die een probleem hebben met de overheid, laat de ombudsman overheidsinstanties ook weten hoe zij hun dienstverlening kunnen verbeteren. Bij problemen of klachten kan de Nationale ombudsman een onderzoek starten. Wanneer er structurele knelpunten zijn in de relatie tussen de overheid en de burger, kan de ombudsman ook op eigen beweging een onderzoek instellen. Hij maakt dan duidelijk wat deze knelpunten veroorzaakt en adviseert de overheid over de aanpak ervan. Signalen uit de media kunnen onder andere een reden zijn voor een onderzoek uit eigen beweging⁸³.

Wat de ombudsman wel en niet mag doen, ligt vast in titel 9.2 van de Awb. en de Wet Nationale ombudsman. Hierin staat onder andere de begripsbepalingen en het toepassingsbereik van de ombudsman. Wel is het belangrijk om te weten dat de uitspraken van de ombudsman niet bindend zijn, de uitvoering kan dus niet worden afgedwongen (art. 9:24 Awb) De overheidsorganisatie is dus niet verplicht om iets met het oordeel of de aanbevelingen te doen en dus kan de ombudsman de overheid dus nergens toe dwingen. Toch worden adviezen en/of aanbevelingen vaak aangenomen omdat de ombudsman veel gezag heeft en de overheid veel waarde hecht aan het oordeel van de Nationale ombudsman. De betreffende overheidsinstantie heeft wel de verplichting om mee te werken aan een onderzoek wanneer de ombudsman deze instelt. In artikel 1a van de wet Nationale ombudsman vind je terug over welke bestuursorganen de ombudsman de bevoegdheid heeft om te oordelen over de gedragingen. Het ministerie van Veiligheid en Justitie valt ook onder de bestuursorganen genoemd in artikel 1a. Aangezien de strafoverdracht via de WOTS onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van Veiligheid en Justitie valt, heeft de ombudsman de bevoegdheid klachten over het ministerie te behandelen.

3.5.1 Missie en Visie

De missie van de Nationale ombudsman is het beschermen van de burger tegen onbehoorlijk overheidsoptreden. De doestelling van de ombudsman is om als onafhankelijk orgaan oplossingen bieden voor individuele klachten van burgers en een bijdrage te leveren aan de oplossing van structurele behoorlijksheidsproblemen, onder meer door onderzoek op eigen initiatief⁸⁴. Wat precies onder de term ‘behoorlijkheid’ valt, kun je vinden in de behoorlijkheidswijzer van de Nationale ombudsman. De essentie van behoorlijk overheidsoptreden kan worden samengevat in vier kenwaarden: open en duidelijk,

⁸³ U hebt bij de Nationale ombudsman een klacht ingediend. En dan?, Brochure Nationale ombudsman, 2014

⁸⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 33 750 IIB, nr. 2 9

respectvol, betrokken en oplossingsgericht, eerlijk en betrouwbaar. Overheden moeten bij de uitvoering van hun taken op een behoorlijke manier omgaan met burgers en hun belangen. Dit betekent dat de overheid de burger serieus neemt en met respect behandelt. De Nationale ombudsman stimuleert de overheid haar relatie met de burger te verbeteren waardoor het bedoeling is dat het vertrouwen van de burger in de overheid toeneemt⁸⁵.

In 2005 presenteerde de Nationale ombudsman het ombudskwadrant. In het ombudskwadrant worden twee dimensies van het bestuurlijk handelen met elkaar in verbinding gebracht: de rechtmatigheid en de behoorlijkheid. De stelling hierbij luidt: *'het gaat er niet alleen om dat de overheid rechtmatig handelt ('regel is regel'), maar dat dat handelen ook behoorlijk is'*. Een bestuursorgaan dat zijn maatschappelijke functie serieus neemt, gaat op zoek naar methoden om een brug te slaan tussen het bestuursorgaan als systeem en de burger als mens⁸⁶.

Wat betreft de WOTS, adviseert de ombudsman het ministerie van Veiligheid en Justitie dan ook om rekening te houden met de behoorlijkheid wanneer het ministerie WOTS-verzoeken in behandeling neemt. Hiermee wordt bedoeld dat het ministerie de omstandigheden waarin de gedetineerden zich bevinden moet meewegen bij de beoordeling van een WOTS-verzoek.

Daarnaast hamert Nationale ombudsman op het leveren van maatwerk. Dit houdt in dat de overheid bereidt moet zijn om af te wijken van een algemeen beleid wanneer dit onbedoelde of ongewenste consequenties kan voorkomen⁸⁷. Dit sluit aan bij een van de vier kernwaarden voor behoorlijk overheidshandelen: betrokken- en oplossingsgerichtheid.

3.5.2.Middelen voor klachtbehandeling

Voordat ik inga op de middelen die de Nationale ombudsman tot zijn beschikking heeft om klachten te behandelen, bespreek ik enkele regels die de klachtbehandelaars bij de ombudsman in acht moeten nemen wanneer zij klachten behandelen. Er zijn verschillende criteria waaraan de Nationale ombudsman toetst of de klacht behandeld mag worden:

Criteria klachtbehandeling⁸⁸

1. de klacht moet gaan over een overheidsinstantie.

⁸⁵ Nationale ombudsman, behoorlijkheidswijzer, 2013

⁸⁶ Nationale ombudsman, samenvatting jaarverslag p.5, 2006

⁸⁷ Nationale ombudsman, behoorlijkheidswijzer, 2013 p.50

⁸⁸ <https://www.nationaleombudsman.nl/klacht-indienen/criteria>, criteria klachtbehandeling, geraadpleegd op 25 april 2015.

2. de burger heeft al geklaagd bij de overheidsinstantie zelf.

De ombudsman neemt de klacht niet in behandeling wanneer de burger zelf geen actie heeft ondernomen om de klacht op te lossen of aan te kaarten bij de overheidsinstantie.

3 De klacht is korter dan een jaar geleden behandeld door de overheidsinstantie.

De situatie waarover de burger klaagt is niet ouder dan een jaar of de instantie heeft niet langer dan een jaar geleden gereageerd op de klacht.

4. Is het niet mogelijk om bezwaar of beroep in te stellen tegen de beslissing van de overheid.

5. De klacht mag niet gaan over de inhoud van een regel of wet.

6. De klacht gaat niet over een uitspraak of het gedrag van een rechter.

Mocht de klacht aan de bovenstaande criteria voldaan hebben, dan neemt de Nationale ombudsman de klacht in behandeling. Voor het behandelen van klachten heeft de Nationale ombudsman verschillende middelen tot zijn beschikking⁸⁹.

Interventie

Deze methode wordt toegepast in situaties waarin het probleem van de verzoeker door de betrokken overheidsinstantie vrij eenvoudig lijkt op te lossen. Een voorbeeld van een interventie is wanneer de klachtbehandelaar de overheidsinstantie verzoekt de klacht van verzoeker in behandeling te nemen wanneer dit nog niet is gebeurd.

Schriftelijk onderzoek

Bij een schriftelijk onderzoek worden alle betrokken partijen in de gelegenheid gesteld hun verhaal te doen over de kwestie die verzoeker aan de Nationale ombudsman voorlegt. Bij een onderzoek is het gebruikelijk partijen in de gelegenheid te stellen om via hoor en wederhoor op de reactie van de ander te reageren. Daarnaast vindt meestal ook een hoorzitting plaats. Tenslotte wordt afgerond met een brief, een rapportbrief.

Onderzoek uit eigen beweging

De Nationale ombudsman kan ook uit eigen beweging een onderzoek doen (art 9:26 Awb). Een onderzoek uit eigen beweging houdt meestal in dat uitgebreider onderzoek wordt verricht naar een bepaald onderwerp. Aanleiding kan zijn dat de ombudsman over dat specifieke onderwerp veel klachten ontvangt of dat er maatschappelijke onrust over bestaat. De conclusies en aanbevelingen op basis van een onderzoek uit eigen beweging zijn structureel van karakter: ze hebben betrekking op alle gevallen.

⁸⁹ Nationale ombudsman Webno, interne informatie middelen klachtbehandeling 2013

Bemiddeling

Bij de Nationale ombudsman zijn verschillende ‘ombuds-bemiddelaars’ werkzaam. Deze klachtbehandelaars worden ingezet wanneer er een bemiddeling plaatsvindt. Voor een bemiddeling wordt gekozen wanneer de communicatie tussen de twee partijen, in dit geval de overheidsinstantie en de burger, verstoord is. Vaak er sprake van een wederzijds gebrek aan vertrouwen. Het doel van de bemiddeling is om tot een oplossing te komen waar beide partijen zich in kunnen vinden.

Kattenstaart-methode

Deze methode houdt in dat de schriftelijke opening van een onderzoek en het voorleggen van de bevindingen worden gecombineerd. Deze methode wordt toegepast wanneer het al mogelijk is om bij de schriftelijke opening van een onderzoek, op basis van de informatie die dan beschikbaar is, een oordeel over de klacht te geven.

Koppen-bij-elkaar methode

Deze methode wordt gehanteerd bij het behandelen van klachten waarin ketenproblematiek een rol speelt. De methode is gericht op een oplossing voor het probleem van het individu, maar er wordt ook gezocht naar oplossingen voor toekomstige gelijksoortige gevallen. Wanneer deze methode gehanteerd wordt, wordt er niet toegewerkt naar een behoorlijkheidsoordeel van de Nationale ombudsman.

SORT aanpak

Sort staat voor ‘Sharpening your teeth’ en is een methode voor een (groot) onderzoek. Het gaat om onderzoek in kwesties die groter zijn dan een individuele klacht en niet gemakkelijk zijn op te lossen door het instellen van een interventie. Daarnaast wordt voor deze aanpak gekozen wanneer het onderwerp een effect heeft op een grote groep mensen en interesse van het publiek en de media hebben. Belangrijke kenmerken van dit type onderzoek zijn de rol van communicatie en het planmatig werken.

3.5.2.1 Toepassing middelen bij klachten WOTS-procedure

Bij klachten over de WOTS-procedure loopt de verzoeker vaak aan tegen criteriapunt 5: *De klacht mag niet gaan over de inhoud van een regel of wet*, of criteriapunt 6: *De klacht gaat niet over een uitspraak of een gedrag van een rechter*. Wanneer de verzoeker klaagt over de afwijzing van zijn WOTS-verzoek kan de Nationale ombudsman vaak niks betekenen aangezien de minister van Veiligheid Justitie, in overleg met de rechter, de zaak beoordeeld heeft. Hierop zijn echter wel uitzonderingen mogelijk, zie dossiers 2013.09734 en 2014.06094, want de WOTS-verzoeker van deze twee verzoekers zijn uiteindelijk alsnog ingewilligd.

Wanneer de klacht van verzoeker aan de criteria voldoet, moet er een middel gekozen worden om de klacht te behandelen. Bij eenvoudige klachten zoals het niet reageren op e-mails/brieven enzovoort, is interventie vaak voldoende om de klacht voor beide partijen op te lossen. Met het uitzetten van interventies kan een voor een verzoeker erg groot probleem in een relatief korte tijd worden opgelost. Is de klacht wat ingewikkelder, dan kunnen er andere middelen toegepast worden.

Middelen als een schriftelijk onderzoek, onderzoek uit eigen beweging, koppelen bij elkaar methode en de SORT aanpak zijn hiervoor geschikt. Aangezien de problematiek rondom de WOTS-procedure structureel voorkomt kunnen de koppelen-bij-elkaar methode en de SORT aanpak uitkomst bieden. Deze twee middelen kunnen, in combinatie met een onderzoek, namelijk worden ingezet wanneer er sprake is ketenproblematiek en het onderwerp de interesse van de maatschappij en de media heeft.

Naast de bovenstaande middelen van klachtbehandeling, is er nog een ander middel dat zeer effectief is gebleken, namelijk de media. Wanneer zaken de aandacht van de media krijgen, blijkt er uiteindelijk meer mogelijk dan in eerste instantie gedacht wordt. Hiervan zijn twee duidelijke voorbeelden van klachten die ombudsman heeft ontvangen over de WOTS-procedure. Het bekendste voorbeeld, ook wel de aanleiding geweest voor mijn onderzoek, is dossier 2013.09734, waarin het verhaal van de ernstige zieke Samuel in Venezuela tot 8 jaar cel werd veroordeeld wegens drugshandel, uitgebreid werd behandeld in het televisieprogramma 'EenVandaag'. Mede door het aandringen van de Nationale ombudsman en ongetwijfeld door de druk van de media, nam het ministerie van Veiligheid en Justitie het WOTS-verzoek van de Nederlandse gedetineerden opnieuw in behandeling. Het resultaat was positief, hij kreeg alsnog toestemming om zijn resterende straf in Nederland uit zitten. Ook dossier 2014.06094, een zaak over een Nederlandse hacker die een celstraf van 12 jaar in de Verenigde Staten uitzit, is een zaak die de aandacht van de media heeft. Dit resulteerde dan ook in een positief resultaat voor de gedetineerde, de minister gaf in persbericht aan zich te gaan inzetten voor een spoedige terugkeer van de Nederlander.

Hoofdstuk 4: Conclusies

Welk advies kan de Nationale ombudsman het ministerie van Veiligheid en Justitie geven om de huidige internationale strafoverdrachtsprocedure (WOTS-procedure) te verbeteren?

De grootste knelpunten binnen de WOTS-procedure zijn de lange behandelingsduur van de WOTS-verzoeken en het niet meewegen van humanitaire omstandigheden bij de beoordeling van de verzoeken. Deze knelpunten zijn gesignaleerd naar aanleiding van het onderzoek naar de uitvoeringspraktijk van de WOTS door de Nationale ombudsman. Het doel van mijn onderzoek was het bieden van oplossingen voor bovenstaande knelpunten en om vervolgens met inachtneming van de middelen die de Nationale ombudsman in handen heeft, het ministerie van Veiligheid en Justitie te voorzien van advies om de problematiek op te lossen.

4.1 Uitkomst onderzoek

Voor mijn onderzoek richtte ik mij op de WOTS-procedure tussen Nederland en Panama en Venezuela omdat uit onderzoek van de Nationale ombudsman en diverse andere bronnen, bleek dat de problematiek zich voornamelijk tussen Nederland en Venezuela en Panama afspeelde. Daarnaast bevestigt het Ministerie van Veiligheid en Justitie dat Nederland de meeste WOTS-verzoeken ontvangt uit deze twee landen.

Er zijn verschillende redenen waardoor de WOTS-procedure tussen Nederland en Panama en Venezuela niet optimaal verloopt. De Nationale ombudsman wil het ministerie van Veiligheid en Justitie met het oog op het optimaliseren van de procedure dan ook adviseren om binnen het IOS overzichten aan te maken van de WOTS-verzoeken die jaarlijks ontvangen worden. Wanneer alle WOTS-verzoeken in kaart worden gebracht, is een duidelijk patroon te zien waar het binnen de WOTS-procedure fout gaat en in welke landen de procedure stroef verloopt. Structurele problemen zullen hierdoor sneller opgespoord worden. Het ministerie kan hier dan op in spelen door dit te communiceren naar de betreffende staat der veroordeling. De algehele WOTS-procedure zal dan zonder het instellen van een behandelingstermijn, waarvoor een wetswijziging nodig is, minder tijd in beslag nemen en dus verkorten. Hierdoor worden WOTS-verzoeken minder snel afgewezen doordat er voldoende strafrestant overblijft en worden Nederlandse gedetineerden eerder naar Nederland gebracht en kunnen zij hun straf in Nederland verder uitzitten en het resocialisatietraject starten.

Daarnaast blijkt uit onderzoek dat de contacten tussen de onderlinge autoriteiten niet optimaal zijn. Bijeenkomsten zoals de bijeenkomst van de VOGP-lidstaten dat in 2013 plaatsvond in Straatsburg, waar de knelpunten binnen de WOTS werden besproken, zijn goed om de contacten tussen de lidstaten te

onderhouden en geven een duidelijk beeld waar de knelpunten binnen de procedure liggen. Het ministerie van Veiligheid en Justitie gaf aan na deze bijeenkomst zich te gaan inspannen voor het bekorten van de termijnen. Het ministerie zou zich voornamelijk moeten richten op het optimaliseren van de contacten tussen Nederland en Panama en Venezuela.

Niet alleen de communicatie tussen Nederland en de betreffende staat der veroordeling kan verbeterd worden. Op basis van dossieronderzoek en de interviews blijkt ook dat informatieverstrekking tussen het ministerie en de gedetineerden en/of hun advocaten en overige belanghebbende, zoals familieleden van de gedetineerden, stroef verloopt. Er wordt vooral geklaagd over een gebrek aan transparantie en slechte informatieverstrekking tijdens de procedure.

In het beleidskader wordt duidelijk benadrukt dat de WOTS niet bedoeld is om Nederlanders weg te halen uit (slechte) detentieomstandigheden in het buitenland. Ook in de Jurisprudentie wordt meerdere malen verwezen naar het beleidskader wanneer de persoonlijke omstandigheden van de gedetineerde worden aangekaart. Toch maakt de minister in sommige gevallen uitzonderingen en worden WOTS-verzoeken op grond van humanitaire omstandigheden alsnog gehonoreerd. Dit gebeurt voornamelijk wanneer de media aandacht besteedt aan de zaak. Aangezien de minister soms wel aanleiding ziet WOTS-verzoeken op grond van humanitaire omstandigheden te honoreren, ondanks dat zij niet aan de voorwaarden voor de overdracht voldaan hebben, zou deze uitzondering als clause (*zie 5.2*) opgenomen kunnen worden binnen de wet en het beleidskader.

4.2 Verantwoording

De centrale vraag is doormiddel van verschillende onderzoeksmethoden beantwoord. Om de objectiviteit en betrouwbaarheid van mijn onderzoek te waarborgen, heb ik niet alleen onderzoek gedaan aan de hand van bronnen binnen de Nationale ombudsman, maar heb ik ook informatie verzameld via het ministerie van Veiligheid en Justitie, advocaten en onafhankelijke juridische instanties. Hierdoor heb ik een objectief beeld gekregen van de problematiek binnen de WOTS-procedure, waar deze problemen vandaan komen en hoe deze op een zo'n effectief mogelijke manier opgelost kunnen worden. Doordat ik gebruik heb gemaakt van veel verschillende onderzoeksmethoden en verschillende bronnen is mijn onderzoek betrouwbaar en valide.

4.3 Doel en bruikbaarheid

Het doel van met onderzoek was het bieden van oplossingen voor de knelpunten die momenteel spelen bij de uitvoeringspraktijk van de WOTS-procedure. Doormiddel van onderzoeksmethoden zijn mij een aantal dingen duidelijk geworden. Ten eerste heb ik de bevestiging gekregen dat de knelpunten die ik onderzocht

heb ook werkelijk de grootste de zijn binnen de WOTS-procedure, ten tweede weet ik wat het huidige Nederlandse beleid is wat betreft de internationale strafoverdracht, ten derde weet ik dat er uitzonderingen worden gemaakt kunnen worden op het standaard beleid en tenslotte heb door het doen van onderzoek verschillende oplossingen gevonden voor de problematiek. Het is een bruikbaar rapport voor de Nationale ombudsman en indirect voor het ministerie van Veiligheid en Justitie. De centrale vraag is gericht op het adviseren van het ministerie van Veiligheid door de Nationale ombudsman. De uitkomsten van dit onderzoek kunnen gebruikt worden in de aanbevelingen richting het ministerie van Veiligheid en Justitie om de huidige WOTS-procedure te verbeteren.

Hoofdstuk 5: Aanbevelingen

5.1 Behandelingstermijn

De andere uitvoeringswet van het VOGP, is de WETS (Wet overdracht tenuitvoerlegging strafvonnissen).

Deze wet is tot stand gekomen om de grensoverschrijdende criminaliteit binnen de EU te kunnen handhaven⁹⁰. Naast het feit dat de WETS van toepassing is op strafoverdracht binnen de EU, is er nog een verschil groot tussen de WOTS en de WETS. De WETS kent namelijk een behandelingstermijn van 90 dagen waarbinnen de overdracht moet plaatsvinden. De veroordeelde kan hierdoor sneller naar de EU-lidstaat van herkomst of normaal verblijf worden overgebracht en daar een resocialisatietraject starten.

In de Memorie van Toelichting van de wetswijziging van artikel 43 van de WOTS, gaf de minister van Veiligheid en Justitie aan dat de mogelijkheid bestaat de procedures van beide wetten meer identiek in te richten. Door de wetswijziging van artikel 43 wordt de procedure van de WOTS dan ook zoveel mogelijk gelijk getrokken met die van de WETS⁹¹. Aangezien er een speciale afdeling van de Dienst Justitiële Inrichtingen belast is met de uitvoering van de WETS en WOTS, is een meer identieke logistieke inrichting van de procedures van belang omdat dit de efficiency van de rechtsspraak ten goede zal komen⁹². Het invoeren van een behandelingstermijn bij de WOTS zal in eerste instantie de grootste problematiek oplossen en past daarnaast binnen de denkwijze van het ministerie van Veiligheid en Justitie, deze streeft namelijk naar een identieke inrichting van de procedures van beiden wetten. Tenslotte zullen de overige verdragspartijen van het VOGP geen bezwaar hebben op het invoeren van behandelingstermijn, aangezien zij deze problematiek ook erkennen.

5.2 Hardheidsclausule

Na het doen van de jurisprudentieanalyse kwam ik een aantal uitspraken tegen die naast betrekking hadden op de WOTS, ook gingen over de Uitleveringswet. De Uitleveringswet regelt de terbeschikkingstelling van verdachten en veroordeelden door een staat aan een ander staat. Het gaat hierbij om een persoon waartegen een Europees aanhoudingsbevel of uitleveringsverzoek is uitgevaardigd. De Uitleveringswet kent een hardheidsclausule (art.10 lid2 UW) die een weigeringsgrond inhoudt. Dit betekent dat de uitlevering geweigerd kan worden wanneer naar het oordeel van minister van Veiligheid en Justitie de gevolgen van uitlevering voor de opgeëiste persoon van bijzondere hardheid zouden zijn in verband met een te jeugdige leeftijd, hoge ouderdom of slechte gezondheidstoestand.

De hardheidsclausule is niet alleen van toepassing binnen de Europese wetgeving, ook in het uitleveringsverdrag tussen Nederland en de Verenigde Staten is een hardheidsclausule opgenomen⁹³.

⁹⁰ Rapport Stefic, Resocialisatie mogelijkheden vergroot middels WETS, 2012.

⁹¹ <http://www.prisonlaw.nl/nieuwsberichten/146-nieuw-wetsvoorstel-voortgezette-tenuitvoerlegging-artikel-43-van-de-wots> geraadpleegd op 24 februari 2015.

⁹² *Kamerstukken II* 2013/2014, 33, 742, nr.3 p.3

⁹³ .M. Sjöcrona, Elies van Sliedregt, A. M. M. Orie, 2008 p.154

Juist omdat de leefomstandigheden in de landen waar strafrechtelijke overdracht plaatsvindt via de WOTS vaak erg slecht is, zou het opnemen van een hardheidsclausule een oplossing kunnen bieden. Mocht een WOTS-verzoek niet aan de voorwaarden voldoen, maar de gedetineerde in een zeer slechte gezondheid verkeren, dan kan via een hardheidsclausule strafoverdracht alsnog plaatsvinden

Literatuurlijst

Boeken

- **Borgers, Van Elst 2008**
M. Borgers en R. Van Elst, *Handboek Internationaal strafrecht. schets van het Europese en Internationale strafrecht*, Deventer: Kluwer 2008.
- **Besiktaslian 2007**
M. Besiktaslian, *Zakboek gerechtstolken in strafzaken*, SIGV 2007.
- **Cord, Lindijer 2006**
V.Cord, A. Lindijer, *De goede procesorde: een onderzoek naar de betekenis van de goede procesorde als normatief begrip in het burgerlijk procesrecht*, Deventer: Kluwer 2006
- **De Groot 2008**
M.F.M de Groot, *Penitentiare beginselenwet* Deventer: Kluwer 2008
- **Elzinga, Gritter, Harteveld 2007**
H.K. Elzinga, E.Gritter, A.E.Harteveld, *Facetten van strafrechtspleging, Plegen en Deelnemen*, Deventer: Kluwer 2007
- **Nationale ombudsman 2014**
Nationale ombudsman, *Persoonlijk, duidelijk en betrokken, Alex Brenninkmeijer, acht jaar Nationale ombudsman*, Den Haag: Bureau Nationale ombudsman 2014.
- **Sjorcrona, Orie 2002**
J.M. Sjorcrona, A.M.M. Orie, *Internationaal strafrecht: vanuit Nederlands perspectief*, Deventer: Kluwer 2002.
- **Swart 1983**
A.H.J. Swart, *Goede rechtsbeding en international rechtshulp in strafzaken*, oratie 1983
- **Sanders 2004**
H.Sanders *De tenuitvoerlegging van buitenlandse strafvonnissen*, Antwerpen: Intersentia 2004
- **Vroede, Gorus 2007**
P. De Vroede, J. Gorus, *Inleiding tot het recht*, België: Kluwer 2007.
- **Wyngcart 2009**
C. Van den Wyngcart, *Strafrecht & strafprocesrecht in hoofdlijnen*, Antwerpen: Maklu Uitgevers 2009

Digitale bronnen

- <http://www.eenvandaag.nl>
- <http://www.dji.nl>
- <http://www.keizeradvocaten.nl>
- <http://www.prinsonlaw.nl>
- <http://www.rijksoverheid.nl>
- <http://www.rechtspraak.nl>
- <http://www.meijerscanatan.nl>
- <http://www.denederlandsegrondwet.nl>
- <http://www.om.nl>
- <http://www.nationaleombudsman.nl>

Engelstalige bronnen

- **Bos, 2013**

M.H. Bos, *'The treaty on the transfer of sentenced persons, a search for the best practices'* Den Haag Hva, 2013

- **Park, Yannos 2006**

W. Park, A. Yanoss, *Treaty Obligations and National Law: Emerging Conflicts in International Arbitration* 58 HASTINGS LAW REV. 251, 2006

Jurisprudentie

Arresten

- HR 21 januari 2003, ECLI:NL:PHR:2003:AF1576
- HR (sr) cass. 23 augustus 2005, ECLI:NL:PHR:2005:AT7122
- HR (sr) 2 februari 2010 ECLI:NL:PHR:2010:BK6358,
- HR (k.g) 11 maart 2011, ECLI:NL:PHR: BO9630
- HR (sr) cass. 22 maart 2011, ECLI:NL:HR:2011:BO9948
- Hof Den Haag (k.g) 11 januari 2011, ECLI:NL:GHSGR:2011:BP1558
- HR (sr) 17 april 2012, ECLI:NL:HR:2012:BV8291
- HR (sr) cass. 20 mei 2014 ECLI:NL:HR:2014:1162

Vonnissen

- Rb. Dordrecht, (sr) 30 oktober 2003, ECLI:NL:RBDOR:2003:AN4780
- Rb. Utrecht (sr) 14 december 2009, ECLI:NL:RBUTR:2009:BK6610
- Rb. 's-Gravenhage (vzr.), 15 december 2009, *LJN* BK7351, r.o. 3.5.
- Rb. Den Haag, (k.g) 7 februari 2014, ECLI:NL:RBDHA:2014:1484
- Rb. Den Haag, (k.g.) 23 mei 2014, ECLI:NL:RBDHA:2014:7879
- Rb. Den Haag, (k.g) 7 februari 2014, ECLI:NL:RBDHA:2014:1484

Krantenartikelen

- **Koch, Trouw, 2012**

Han Koch, 'Actievoeren voor plek in Nederlandse cel' *Trouw*, 12 november 2012

- **Lensink, Vrij Nederland, 2013**

Harry Lensink, 'Minister wil terugkeer hacker David S. bespoedigen', *Vrij Nederland*, 15 april 2013

Parlementaire stukken

- *Kamerstukken II*, 1983-1984 18 129 nrs.1-3
- *Kamerstukken II*, 1983/84,18 128 nr.6
- *Kamerstukken II* 2010/11, 32 885, nr. 3
- *Kamerstukken II* DCM/CA-046, 2013
- *Kamerstukken II* 2013/14, 33742, nr.3 p.2
- *Kamerstukken II* DCM/CA-034, 2014
- *Kamerstukken II* 2007/08, 31 200, nr. 30
- *Kamerstukken II* 1990-1991 22 083 nr.3 p.12
- *Kamerstukken II* 2013/2014, 33, 742, nr.3

Tijdschriften

- **Otte, 2003**
R.Otte 'Recente ontwikkelingen en rechtspraak penitentiaire kamer gerechtshof Arnhem'
Ontmoetingen : Voordrachtenreeks van het Lutje Psychiatrisch-Juridisch Gezelschap, nr. 9 (2003).
- **Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden , 2012**
Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden, jaargang 2012, nr. 373, Besluit van 15 augustus 2012 tot vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende en voorwaardelijke sancties;
- **Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden, 2012**
Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden, jaargang 2012, nr. 333, Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging vrijheidsbenemende en voorwaardelijke sancties.
- **Gezant uit Nederland, 2013**
Stichting Epafras 'Omzetting wordt voortzetting' *Gezant uit Nederland* nummer 1 2014
Stichting Epafras 'WOTS-verdrag' *Gezant uit Nederland* nummer 2 2013
- **BonjoBajesBulletin, 2013**
Vereniging Bonjo 'Schrijdend hoe er met veroordeelden wordt omgesprongen'
BonjoBajesBulletin februari 2013

Wet- en regelgeving

- Europees Verdrag inzake de overbrenging van gevonnen personen Jaargang (*Trb. 1974, 74*)
- Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden, het koninkrijk België en het Groothertogdom Luxemburg inzake het overnemen van strafvervolgingen (*Trb. 1974, 184*)
- Europees Verdrag betreffende de overdracht van strafvervolging (*Trb. 1973, 84*)
- Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederland, het koninkrijk België en het Groothertogdom Luxemburg inzake de tenuitvoerlegging van rechtelijke belissingen in strafzaken (*Trb. 1969, 9*)
- Europees Verdrag inzake de internationale geldigheid van strafrechtelijke vonnissen Jaargang (*Trb.1971,137*)
- Europees Verdrag inzake het toezicht op voorwaardelijke veroordeelden of voorwaardelijk in vrijheid gestelden (*Trb. 1965,55*)

Overige publicaties

Documenten Ministerie van Veiligheid en Justitie

- **Dienst Justitiële Inrichtingen 2013**
Procedure bij internationale strafoverdracht naar Nederland met de WOTS, Informatieblad voor Nederlandse gevangenen in het buitenland

Documenten Nationale ombudsman

- Behoorlijkheidswijzer Brochure Nationale Ombudsman. Den Haag: Nationale ombudsman, 2014
- Brief 2 augustus 2013 aan Nationale ombudsman.
Inhoudende reactie van Minister van Veiligheid en Justitie op brief van 10 juli 2013 afkomstig van Nationale ombudsman, bijlage bij dossier 2013.9734.
- Brief 5 februari 2014 aan Nationale ombudsman.
Inhoudende reactie van Minister van Veiligheid en Justitie op de aanbevelingen van Nationale ombudsman aangaande het WOTS-beleid, bijlage bij dossier 2013.9734

- Brief 13 maart 2014 aan Minister van Veiligheid en Justitie.
Inhoudende reactie Nationale ombudsman op de brief van 24 januari 2014 afkomstig van de Minister van Veiligheid en Justitie, bijlage bij dossier 2013.9734
- Brochure 'U hebt bij de Nationale ombudsman een klacht ingediend. En dan?' Nationale ombudsman. Den Haag: Nationale ombudsman, 2014.
- Brochure, *Correspondentiewijzer*, Nationale Ombudsman. Den Haag: Nationale ombudsman, 2006
- Nationale ombudsman 2013
Verslag van de op 16 oktober 2013 te Den Haag gehouden expertmeeting over : onderzoek uitvoeringspraktijk WOTS.
- *Rapport 2013/160*
Rapport Nationale ombudsman uitvoeringspraktijk WOTS, 2013.
'Regel is regel', is niet genoeg, Jaarverslag Nationale ombudsman. Den Haag: Nationale ombudsman 2006.
- *Dossier 2013.9734*, Dossier Nationale ombudsman uitvoeringspraktijk WOTS, 2013.

Congreslezing

- **J. Janssen 2009**
'Nederlandse gedetineerden in het buitenland en de (on)mogelijkheden van het WOTS-verdrag'
aanwezige sprekers: Stichting Epafras, Keizer Advocaten, dhr. Lesing Raadsheer gerechtshof Arnhem.

Scripties

- **E. Klerks 2008**
Het beginsel van dubbele strafbaarheid in de Europese strafrechtelijke samenwerking, strafrechtswetenschappen, universiteit Tilburg
- **Z. Stefic 2012**
Resocialisatie mogelijkheden vergroot middels WETS, Juridische Hogeschool Avans-Hertogenbosch