



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Van redactiewege. Is wederzijdse erkenning ook wederzijdse herkenning?

Schuyt, P.M.

Citation

Schuyt, P. M. (2011). Van redactiewege. Is wederzijdse erkenning ook wederzijdse herkenning? *Sancties*, 2011(1), 3-6. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/16678>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/16678>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

VAN REDACTIEWEGE

Is wederzijdse erkenning ook wederzijdse herkenning?

P.M. Schuyt

Mevr. mr.dr. P.M. Schuyt is universitair hoofddocent straf- en strafprocesrecht aan de Universiteit Leiden en redacteur van dit blad.

In het eerste nummer van *SANCTIES* 2010 beschreef P.C. Vegter een bijzondere samenwerking tussen Nederland en België op het gebied van het penitentiaire recht: het benutten van Nederlandse gevangenis capaciteit voor tenuitvoerlegging van Belgische gevangenisstraffen. Er was sprake van onder andere Belgische onderdanen die een door een Belgische rechter opgelegde straf uitzaten in Nederlandse cellen, onder Belgisch regime. Dit is een voorbeeld van een heel praktische samenwerking tussen twee EU-lidstaten.

Op niet al te lange termijn zal een soortgelijke situatie zich vaker voordoen, in die zin dat Nederlandse onderdanen die een door een rechter uit een andere EU-lidstaat opgelegde straf uitzitten dat in Nederlandse cellen onder Nederlands regime gaan doen. Uiterlijk 5 december 2011 moet het ‘Kaderbesluit inzake de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op strafvonnissen waarbij vrijheidsstraffen of tot vrijheidsbeneming strekkende maatregelen zijn opgelegd, met het oog op de tenuitvoerlegging ervan in de Europese Unie’¹ in de Nederlandse wet zijn geïmplementeerd. Daartoe is een concept-wetsvoorstel tot stand gekomen onder de titel ‘Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging vrijheidsbenemende en voorwaardelijke sancties’.² Dit kaderbesluit (en het daaruit voortvloeiende concept-wetsvoorstel) kan worden gezien als een belangrijke vervolgstap in de wederzijdse erkenning van rechterlijke beslissingen in het sanctierecht binnen Europa, naast de wetten die inmiddels de wederzijdse erkenning regelen van andere, niet vrijheidsbenemende, sancties en proeftijdbeslissingen.³

1 Kaderbesluit 2008/909/JBZ van de Raad van 27 November 2008 (Pb EU L327), p. 27-45.

2 Dit conceptwetsvoorstel regelt de behandeling door Nederland van zowel de inkomende als de uitgaande verzoeken. In het onderstaande wordt vooral ingegaan op de situatie waarin Nederland de aangezochte staat is.

3 Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging strafrechtelijke sancties 2008.

Het belangrijkste doel van het Kaderbesluit is dat onderdanen van EU-lidstaten die worden veroordeeld in een andere lidstaat, de straf die zij daar krijgen in eigen land kunnen ondergaan. Dit is vooral van belang voor de resocialisatie (maatschappelijke re-integratie) en eventuele behandeling van de veroordeelde. Die kan immers beter plaatsvinden in het eigen taalgebied en in de buurt van eventuele familieleden. Dit is niet nieuw, aangezien het thans, op basis van verdragen en de Wet overdracht tenuitvoerlegging strafvonnisen (WOTS), ook al mogelijk is de tenuitvoerlegging van straffen die door het ene land zijn opgelegd over te dragen aan het land waarvan de veroordeelde onderdaan is. Wat, zeker voor Nederland, wel een verandering is ten opzichte van de huidige situatie, is dat de tenuitvoerlegging van de straffen van de veroordelende lidstaat in beginsel altijd zonder enige aanpassing wordt overgenomen door de andere lidstaat;⁴ de tenuitvoerlegging wordt *voortgezet*. Het sleutelwoord daarbij is de ‘wederzijdse erkenning’, wat inhoudt dat een (strafrechtelijke) beslissing die door een EU-lidstaat wordt genomen in een andere lidstaat wordt erkend en wordt tenuitvoergelegd als was het een beslissing die door de eigen nationale autoriteiten is genomen. Daarbij is er vrijwel geen ruimte voor de aangezochte lidstaat om een verzoek niet uit te voeren. Door de directe erkenning, zonder ruimte voor ‘nationale inbreng’, wordt een daadwerkelijke, snelle en efficiënte samenwerking tussen lidstaten mogelijk, zo is de gedachte.

Het onverkort tenuitvoerleggen van vreemde vonnissen is echter niet onproblematisch, zeker niet als de meningen over wat een passende straf is per lidstaat verschillen. Bekend is het verwijt dat Nederland regelmatig wordt gemaakt dat met name drugsdelicten te licht worden bestraft. Dit is voor bepaalde landen reden om tot op heden niet, of slechts onder bepaalde voorwaarden, mee te werken aan een overdracht van de tenuitvoerlegging van een (lange) vrijheidsstraf aan Nederland. Met dit verschil in beoordeling van de strafwaardigheid kampt ook nu al de Nederlandse rechter die over de tenuitvoerlegging van een vreemd vonnis in Nederland moet beslissen. Op dit moment kan de Nederlandse rechter echter, door middel van de zogenaamde exequaturprocedure uit artikel 31 WOTS, de buitenlandse straf nog omzetten in een Nederlandse straf, een straf die aan de Nederlandse maatstaven voldoet, waarbij de rechter tot op zekere hoogte rekening houdt met de maatstaven zoals die in de veroordelende lidstaat gelden. Na implementatie van het genoemde Kaderbesluit is het voor de Nederlandse rechter niet meer mogelijk een straf van een andere lidstaat via de exequaturprocedure om te zetten: de vreemde straf zal onverkort moeten worden tenuitvoergelegd. Uiteraard is in het conceptwetsvoorstel

4 Lidstaten worden, behoudens weigeringsgronden, verplicht de tenuitvoerlegging van sancties over te nemen als het gaat om eigen onderdanen die in het land van hun nationaliteit wonen en in de gevallen dat de veroordeelde een onderdaan is die niet in het land van zijn nationaliteit woont, maar die daar naar toe wordt uitgewezen, omdat hij zijn verblijfsrecht in het land van veroordeling heeft verloren. Zie het voorgestelde art. 2:4.

voorzien in bijzondere regelingen voor die gevallen waarin de straf van een andere lidstaat elementen bevat die niet overeenkomen met het Nederlandse recht, zoals straffen waarvan de duur het maximum van de straf die op het desbetreffende feit is gesteld te boven gaat of gevallen waarin de aard van de opgelegde straf onverenigbaar is met het nationale recht. Maar in het grootste deel van de gevallen zal de straf integraal kunnen en moeten worden voortgezet. Verschillen in de beoordeling van de ernst van een feit, tot uitdrukking gebracht in de strafmaat, zullen dan nog duidelijker zichtbaar worden.

Dit kan bijvoorbeeld leiden tot de situatie dat in één gevangenis twee personen zitten die voor een soortgelijk feit zijn veroordeeld, maar waarvan de strafduur aanzienlijk verschilt. Dat verschil is uiteraard te verklaren, maar het is de vraag of het verschil ook gewenst is.⁵ Op nationaal niveau heeft de ongelijkheid in straftoemeting inmiddels geleid tot instrumenten die de rechter stimuleren om meer ‘gelijk’ te straffen, zoals strafvorderingsrichtlijnen van het Openbaar Ministerie en oriëntatiepunten van de rechtsprekende macht. Zover zijn we in Europa nog niet en het zal ook nog wel even duren voor alle lidstaten op één lijn zitten voor wat betreft de straftoemeting, als het ooit zover komt. En ook dan valt er nog veel overeen te komen, want de zwaarte van de straf, en met name de daadwerkelijke duur van de tenuitvoerlegging van bijvoorbeeld gevangenisstraffen, wordt niet alleen bepaald door de hoogte van een opgelegde straf. Ook regelingen als vervroegde of voorwaardelijke invrijheidstelling (VI) zijn daarop van grote invloed. Volgens het conceptwetsvoorstel geldt, bij voortzetting van de tenuitvoerlegging van een straf in een andere lidstaat, de VI-regeling van de tenuitvoerleggende lidstaat. Dat kan voor een veroordeelde zeer nadelig uitpakken, bijvoorbeeld wanneer hij een voor Nederlandse begrippen zware straf heeft gekregen en de VI-regeling van de veroordelende staat veel gunstiger is. In dat geval kan het Openbaar Ministerie bepalen dat de voorwaardelijke invrijheidstelling eerder plaatsvindt dan het geval zou zijn bij een veroordeling door een Nederlandse rechter. Het tegenovergestelde kan zich ook voordoen. Soms kan de buitenlandse autoriteit van wie een veroordeling afkomstig is van oordeel zijn dat de Nederlandse VI-regeling een te snelle invrijheidstelling tot gevolg heeft. In die gevallen waarin dit gegeven een belemmering is voor overbrenging van de veroordeelde naar Nederlands, kan het Openbaar Ministerie het moment van vervroegde invrijheidstelling op een later tijdstip laten ingaan in vergelijking met de normale Nederlandse regeling. De Europese inbreng heeft op deze manier directe gevolgen voor het nationale recht en het moment van vervroeging

5 Dit schrikbeeld was in de fase van de voorbereiding van het tot stand komen van de hierboven genoemde WOTS een reden dat in die wet een mogelijkheid werd opgenomen tot omzetting van de buitenlandse straf in een Nederlandse straf. Zie ook: *Kamerstukken II*, 1983/84, 18129, nrs. 1-3, p. 31-33.

van de invrijheidstelling.⁶ Ook daar kan ongelijkheid optreden, terwijl de nationale VI-regeling voor wat betreft het *moment* van voorwaardelijke invrijheidstelling juist zeer ongedifferentieerd is.⁷

Deze vluchtige verkenning van het conceptwetsvoorstel van de Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging vrijheidsbenemende en voorwaardelijke sancties illustreert dat de EU ook in het Nederlandse sanctierecht doordringt. Door wederzijdse erkenning van strafvonnisen, ook wanneer die ingrijpende sancties als vrijheidsbenemende sancties inhouden, wordt het voor lidstaten noodzakelijk elkaar, elkaars sanctierecht en elkaars tenuitvoerleggingspraktijken beter te leren kennen. Dat geldt in het bijzonder voor een rechter in een EU-lidstaat die een onderdaan van een andere EU-lidstaat veroordeelt. Het is te verdedigen dat hij bij het bepalen van de straf in die situaties (tot op zekere hoogte) rekening moet houden met de straf-toemettingsmaatstaven en tenuitvoerleggingspraktijken die gelden in de andere lidstaat. Maar hoe verhoudt zich dit tot de bestraffing van eigen onderdanen? Rechtvaardigt het feit dat een verdachte afkomstig is uit een andere lidstaat een afwijkende strafoplegging? Deze vragen illustreren het belang van het in gesprek raken over de ernst van het feit en de daaraan gekoppelde strafmaat. Met het wederzijds erkennen van strafvonnisen zullen overeenkomsten maar vooral ook verschillen in sanctiestelsels duidelijker zichtbaar worden; verschillen in opgelegde straffen, verschillen in de (wijze van de) tenuitvoerlegging en verschillen waarop wordt omgegaan met de regelingen van vervroegde en/of voorwaardelijke invrijheidstelling. Het is de vraag wat de openbaring van deze verschillen zal betekenen voor het wederzijds *vertrouwen* tussen lidstaten in deze kwestie. Want alleen met voldoende vertrouwen zal men geneigd en bereid zijn wederzijds te *erkennen*. De ervaringen op dit punt zouden kunnen leiden tot meer overeenstemming op deze punten tussen lidstaten (lidstaten gaan bepaalde regelingen van elkaar kopiëren of afstemmen) of juist tot de conclusie dat de praktijk van het sanctierecht en de tenuitvoerlegging van sancties te zeer van elkaar verschilt om wederzijds te blijven erkennen. Ik durf daar op dit moment nog geen voorspelling over te doen.

6 Dit soort vragen komen ook nu al aan de orde bij advisering door het Gerechtshof Arnhem bij advisering in het kader van een onmiddellijke tenuitvoerlegging op basis van artikel 43 WOTS. Zie hierover o.a. J.A.W. Lensing, 'Overdracht en overname van tenuitvoerlegging en erkenning van strafvonnisen', in J. Boksem e.a. (red.) *Handboek Strafzaken*, Deventer: Kluwer, p. [94.3]-36-38 (suppl. oktober 2009).

7 Dit in tegenstelling tot de VI-regeling in sommige andere lidstaten, waar het moment van vervroegde invrijheidstelling afhankelijk is van het soort delict waarvoor is veroordeeld, de kans op herhaling of de manier waarop een veroordeelde zich tijdens de tenuitvoerlegging van de straf gedraagt dan wel reageert op behandelingen. In het advies van de Raad voor Rechtspraak over het hier besproken conceptwetsvoorstel wordt, mijns inziens terecht, aangegeven dat 'de veronderstelling in de Memorie van Toelichting dat het mogelijk zou zijn om vast te stellen op welk tijdstip een in een andere lidstaat veroordeelde in vrijheid zal worden gesteld, in het algemeen niet opgaat'. Dit blijkt ook uit diverse uitspraken in het kader van WOTS-procedures.