



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Van WOTS naar WETS: Overname en overdracht van strafexecutie in de Europese Unie

Ouwerkerk, J.W.

Citation

Ouwerkerk, J. W. (2012). Van WOTS naar WETS: Overname en overdracht van strafexecutie in de Europese Unie. *Nederlands Tijdschrift Voor Europees Recht*, 18(6), 219-228. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/43032>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License:

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/43032>

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

Van WOTS naar WETS: Overname en overdracht van strafexecutie in de Europese Unie

Dr. J.W. Ouwerkerk*

Het wetsvoorstel wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging vrijheidsbenemende en voorwaardelijke sancties (WETS) beoogt de overname en overdracht van strafexecutie in de Europese Unie te vereenvoudigen ten opzichte van de Wet overdracht tenuitvoerlegging strafvonnissen (WOTS). Uitgangspunt is dat vrijheidsbenemende sancties, maar ook voorwaardelijke veroordelingen, voorwaardelijke invrijheidsstellingen en taakstraffen worden geëxecuteerd in de thuisstaat van de veroordeelde. Ter voorbereiding op inwerkingtreding van de WETS worden in deze bijdrage de voorwaarden geschetst waaronder overname en overdracht dienen plaats te vinden. Voorts worden enkele vragen behandeld waar de rechtspraktijk zich straks mee geconfronteerd zal zien.

- *Kaderbesluit 2008/909/JBZ van de Raad van 27 november 2008 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, Pb. EU 2008, L 327/27;*
- *Kaderbesluit 2008/947/JBZ van de Raad van 27 november 2008 inzake de toepassing van het beginsel van de wederzijdse erkenning op vonnissen en proeftijdbeslissingen met het oog op het toezicht op proeftijdvoorwaarden en alternatieve straffen, Pb. EU 2008, L 337/02;*
- *Kamerstukken II 32 885.*

Inleiding

Het wetsvoorstel wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging vrijheidsbenemende en voorwaardelijke sancties (hierna: WETS)¹ ligt momenteel ter behandeling bij de Eerste Kamer. Dat betekent dat Nederland nog één stap verwijderd is van de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op (voorwaardelijk opgelegde) vrijheidsbenemende sancties, alternatieve sancties en rechterlijke beslissingen waarbij voorwaardelijke invrijheidsstelling is verleend, uitgesproken in een van de lidstaten van de Europese Unie. De WETS dient immers ter implementatie van twee EU-kaderbesluiten die deze materie regelen.² Deze twee kaderbesluiten maken onderdeel uit van het pakket aan instrumenten dat sinds 1999 – toen tijdens de Europese top te Tampere het beginsel van wederzijdse erkenning werd neergezet als leidend beginsel voor de toekomstige justitiële samenwerking in strafzaken³ – is gecreëerd.

In deze bijdrage staat centraal de vraag welke gevolgen de inwerkingtreding van de WETS zal hebben voor de rechtspraktijk. Daartoe wordt allereerst ingegaan op de overdracht en overname van vrijheidsbenemende sancties en vervolgens op de overdracht en overname van voorwaardelijke en alternatieve sancties. Bekeken zal worden op welke typen sancties de WETS betrekking heeft en in welke procedures van overname en overdracht de WETS voorziet. Voorts worden de belang-

219

* Dr. J.W. Ouwerkerk is universitair docent straf(proces)recht, Departement Strafrechtswetenschappen, Universiteit van Tilburg.

1. *Kamerstukken II 2010/11, 32 885, nr. 2.*
2. *Kaderbesluit 2008/909/JBZ van de Raad van 27 november 2008 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, Pb. EU 2008, L 327/27; Kaderbesluit 2008/947/JBZ van de Raad van 27 november 2008 inzake de toepassing van het beginsel van de wederzijdse erkenning op vonnissen en proeftijdbeslissingen met het oog op het toezicht op proeftijdvoorwaarden en alternatieve straffen, Pb. EU 2008, L 337/02.*
3. *Tampere European Council, 15 en 16 oktober 1999, Presidency Conclusions, par. 33.*

rijkste vernieuwingen of anderszins opvallende kenmerken van het WETS-‘regime’ besproken. De bijdrage wordt afgesloten met een conclusie.

Overname en overdracht van vrijheidsbenemende sancties op grond van de WETS

Algemeen

In Europa is de tenuitvoerlegging van in het buitenland opgelegde sancties bestaande uit een vrijheidsstraf of een vrijheidsbenemende maatregel, geen nieuw fenomeen. Het belangrijkste verdrag dat in deze vorm van rechtshulp voorziet is het Verdrag inzake de Overbrenging van Gevonniste Personen (VOGP) van 21 maart 1983.⁴ Bij dit verdrag zijn maar liefst 64 staten partij, waaronder ook staten die geen lid zijn van de Raad van Europa.

De Wet Overdracht Tenuitvoerlegging Strafvonnissen (WOTS)⁵ geldt als Nederlandse uitvoeringswet van dit Verdrag alsook van verscheidene andere verdragen.⁶ Als gevolg van het in 2008 aangenomen Kaderbesluit 2008/909/JBZ is het nu de bedoeling dat in de verhoudingen tussen lidstaten van de Europese Unie de overdracht en overname van de tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende sancties (van bepaalde of onbepaalde duur, art. 1 sub b Kaderbesluit) op een meer automatische manier plaats heeft dan thans op grond van de WOTS het geval is. Uitgangspunt van het betreffende Kaderbesluit is dan ook dat iedere persoon die in een der lidstaten veroordeeld wordt tot een vrijheidsstraf of vrijheidsbenemende maatregel deze ondergaat in zijn of haar thuisstaat. Op die wijze wordt beoogd de resocialisatie van veroordeelden maximaal te bevorderen.

Net als de WOTS maakt de WETS een onderscheid tussen Nederland in de positie van tenuitvoerleggingsstaat en Nederland in de positie van veroordelingsstaat. In beide posities geldt echter als uitgangspunt, geheel overeenkomstig de achterliggende idee van wederzijdse erkenning, dat de tenuitvoerleggingsstaat verplicht is om uitvoering te geven aan de vrijheidsbenemende sanctie die op initiatief van de veroordelingsstaat wordt overgedragen. Om een snelle overdracht te bewerkstelligen voorziet de WETS in korte termijnen waarbinnen een beslissing moet worden genomen; deze korte termijnen worden onder meer haalbaar geacht vanwege het beperkte aantal weigeringsgronden en andere toetsingsmogelijkheden in de tenuitvoerleggingsstaat. De memorie van toelichting spreekt in dit verband van een ‘doel-

matige en snellere besluitvorming over overdracht en overname van gedetineerden’ alsmede van een ‘procesmatige aanpak, waarbij ook aandacht is voor de verlichting van de administratieve lasten van het justitiële apparaat’.⁷

Overname door Nederland van vrijheidsbenemende sancties

Als Nederland door een andere EU-lidstaat wordt benaderd met het oog op overname van de tenuitvoerlegging van een aldaar opgelegde vrijheidsbenemende sanctie, dan zal het in de meeste gevallen gaan om sancties opgelegd aan Nederlandse onderdanen die alhier hun vaste woon- of verblijfplaats hebben, dan wel na invrijheidsstelling naar Nederland zullen worden uitgezet om redenen die met de betreffende veroordeling verband houden. Niettemin kan ook in gevallen waarin de gevonnisde persoon niet de Nederlandse nationaliteit heeft, tenuitvoerlegging van een vrijheidsbenemende sanctie in Nederland vanuit het oogpunt van maatschappelijke re-integratie wenselijk worden bevonden door de veroordelingsstaat, bijvoorbeeld omdat de gevonnisde persoon al jaren in Nederland woont en werkt. In dergelijke gevallen moet de minister expliciet instemmen met toezending van de vereiste stukken (art. 2:3 en 2:4 WETS).

De vereiste stukken zijn de rechterlijke uitspraak en een ingevuld certificaat.⁸ Deze dienen per post, fax of e-mail te worden toegezonden aan de minister van Veiligheid en Justitie. De WETS bepaalt voorts dat het aan de minister van Veiligheid en Justitie is om te beslissen of een buitenlandse sanctie afkomstig uit een andere EU-lidstaat ter executie in Nederland zal worden overgenomen (art. 2:2 WETS). Dat is op zijn minst opmerkelijk; het directe contact tussen justitiële autoriteiten, zonder enige politieke tussenkomst, werd destijds genoemd als een belangrijk voordeel van een systeem van samenwerking gebaseerd op de idee van wederzijdse erkenning. In de praktijk zal een gespecialiseerde afdeling bij de Dienst Justitiële Inrichtingen van het ministerie van Veiligheid en Justitie namens de minister de beslissing nemen.⁹

Na ontvangst van de rechterlijke uitspraak en het certificaat, heeft de minister in beginsel negentig dagen de tijd om een beslissing te nemen (art. 2:10 WETS). Daartoe dient de minister – via toezending van de stukken aan de advocaat-generaal van het ressortspakket te Arnhem – het oordeel van de rechter te vragen: de penitentiaire kamer van het Arnhemse Gerechtshof is exclusief competent (art. 2:11 WETS). Dit rechtscollege toetst in een termijn van zes weken (art. 2:11 lid 7 WETS) of er gronden zijn erkenning van de buitenlandse sanctie te weigeren alsook of voldaan is aan het vereiste van dubbele strafbaarheid. Voorts buigt het hof zich over de

4. *Trb.* 1983, 74, inclusief het Aanvullend Protocol van 18 december 1997.

5. Wet van 10 september 1986, *Stb.* 1986, 464, inwerkingtreding op 1 januari 1988.

6. Zie voor een overzicht: J.W. Ouwerkerk en H.G. van der Wilt, ‘Deel V: Overname en overdracht van strafexecutie, Hoofdstuk 1: Algemene opmerkingen, aant. 4’, in: A.L. Melai en M.S. Groenhuijsen (red.), *Het Wetboek van Strafvordering/IISS*, Deventer: Kluwer (losbl.).

7. *Kamerstukken II* 2010/11, 32 885, nr. 3, p. 12 (MvT).

8. Het certificaat is tegelijk met het onderliggende Kaderbesluit vastgesteld, zie bijlage 1, *Pb. EU* 2008, L 327/40, gewijzigd door Kaderbesluit 2009/299/JBZ van 26 februari 2009 betreffende personen die niet verschenen zijn tijdens het proces. Een geconsolideerde versie van het model is bij algemene maatregel van bestuur vastgelegd.

9. *Kamerstukken II* 2010/11, 32 885, nr. 3, p. 28 (MvT) (toelichting bij art. 2:2 WETS).

vraag of de buitenlandse vrijheidsbenemende sanctie qua duur of aard moet worden aangepast (art. 2:11 lid 3 WETS). Het betreft een schriftelijke procedure; de gevonnisse persoon wordt niet gehoord en heeft ook overigens geen ruimte op andere wijze inbreng te leveren.

De minister neemt zijn definitieve beslissing ‘op grond van het oordeel’ van het Arnhemse Hof.¹⁰ Ik meen dat daarmee wordt bedoeld dat de minister verplicht is de rechter te volgen op de punten waarover die een oordeel heeft geveld.¹¹ Met andere woorden: als de rechter heeft vastgesteld dat zich geen weigeringsgronden voordoen en er is voldaan aan het vereiste van dubbele strafbaarheid, dan volgt overname van de tenuitvoerlegging van het buitenlandse strafvonnis, uiteraard met inachtneming van de eventueel door het Hof Arnhem nodig bevonden aanpassing van de sanctie (art. 2:12 WETS). De vrijheidsbenemende sanctie wordt ten uitvoer gelegd op de wijze als betreft het een in Nederland opgelegde sanctie.

Overdracht van in Nederland opgelegde vrijheidsbenemende sancties

De WETS bepaalt dat een in Nederland opgelegde vrijheidsbenemende sanctie alleen in aanmerking komt voor toezending aan een andere EU-lidstaat met het oog op tenuitvoerlegging aldaar, als de gevonnisse persoon zich ofwel in Nederland ofwel in de beoogde tenuitvoerleggingsstaat bevindt én als de minister zich ervan heeft vergewist dat tenuitvoerlegging in de beoogde staat van tenuitvoerlegging kan bijdragen aan de maatschappelijke re-integratie van veroordeelde (art. 2:24 WETS). Meestentijds zal de beoogde staat van tenuitvoerlegging de lidstaat zijn waarvan de veroordeelde onderdaan is en/of waar hij zijn vaste woon- of verblijfplaats heeft.

Bevindt de veroordeelde zich in Nederland en de minister is voornemens het tegen hem gewezen strafvonnis ter executie over te dragen aan een andere EU-lidstaat, dan dient de veroordeelde dienaangaande te worden geïnformeerd. De veroordeelde heeft de gelegenheid zijn mening te geven over de mogelijke overdracht van executie. Als de mening van veroordeelde geen reden geeft om van het voornemen af te zien, moet de minister de veroordeelde schriftelijk in kennis stellen van de beoogde overdracht van het tegen hem gewezen vonnis. Binnen veertien dagen kan de veroordeelde dan een bezwaarschrift indienen bij de penitentiaire kamer van het Gerechtshof Arnhem. Het hof dient zo spoedig mogelijk op het bezwaarschrift te beslissen en zal de veroordeelde moeten oproepen teneinde hem te horen (art. 2:27 lid 5 WETS). Onderzocht zal worden of de minister ‘bij afweging van de betrokken belangen in redelijkheid tot de voorgenomen beslissing kan komen’ (art. 2:27 lid 4 WETS). Luidt het oordeel van het Arnhemse Hof dat het bezwaar van de veroordeelde

gegrond is, dan is de minister verplicht af te zien van toezending van het vonnis aan de beoogde lidstaat van tenuitvoerlegging.

Kan toezending van het vonnis wel doorgang vinden, dan zal de rechterlijke uitspraak, vergezeld van het al eerder genoemde certificaat, moeten worden toegestuurd aan de autoriteit die door de beoogde tenuitvoerleggingsstaat als bevoegde autoriteit is aangewezen (art. 2:28 WETS). Zodra tenuitvoerlegging daar daadwerkelijk aanvangt, vervalt daarmee het recht van Nederland om tot tenuitvoerlegging van de betreffende vrijheidsbenemende sanctie over te gaan. Dit recht tot tenuitvoerlegging kan pas weer ontstaan als Nederland wordt bericht over het feit dat de sanctie deels of in het geheel niet kan worden ten uitvoer gelegd. Dit recht eindigt definitief als de sanctie volledig ten uitvoer is gelegd (art. 2:32 WETS).

Belangrijkste wijzigingen ten opzichte van het WOTS-‘regime’

De WETS gaat – zoals gezegd – uit van een *plicht* tot tenuitvoerlegging van een in een andere EU-lidstaat opgelegde vrijheidsbenemende sanctie, geheel conform het beginsel van wederzijdse erkenning. Daarin onderscheidt de WETS zich van het traditionele instrumentarium, waarvoor de WOTS als uitvoeringswet geldt. Hoewel op punten afhankelijk van het verdrag waarop overname en overdracht in voorkomende gevallen wordt gebaseerd, kan in zijn algemeenheid worden gesteld dat dit traditionele instrumentarium meer ruimte laat voor een afweging van belangen in individuele gevallen. Ik stip heel kort een paar punten aan.

Zo is het veelzeggend dat de WETS de veroordeelde minder ruimte biedt invloed uit te oefenen op de overdracht van de hem opgelegde vrijheidsbenemende sanctie. In beginsel is de instemming van de veroordeelde niet vereist om toch tot overdracht van tenuitvoerlegging over te gaan. De vraag die dan rijst, is hoe dat zich verhoudt tot het doel van optimale resocialisatie van de veroordeelde, temeer als in aanmerking wordt genomen dat juist om die reden het VOGP de instemming van de veroordeelde wel als voorwaarde stelt.¹² Op dit punt wordt in het onderstaande nader ingegaan.

Voorts zij hier gewezen op het aantal weigeringsgronden waarin wordt voorzien. Toegegeven moet worden dat ook in de WETS nog een heel aantal weigeringsgronden wordt genoemd (art. 2:13 WETS). Deze zijn echter, in tegenstelling tot de WOTS en de relevante verdragen, limitatief opgesomd, hetgeen de tenuitvoerleggingsstaat minder ruimte laat om af te zien van de overname van strafexecutie.

Ook de rolverdeling tussen de verschillende actoren toont belangrijke verschillen aan tussen WOTS en WETS. Op grond van de WOTS wordt meestentijds een rechterlijke omzettingsprocedure (*exequatur*, art. 18 e.v. WOTS) ingezet, waarbij de buitenlandse sanctie wordt omgezet overeenkomstig nationale maatstaven

10. *Kamerstukken II* 2010/11, 32 885, nr. 3, p. 35 (MvT) (toelichting bij art. 2:12 WETS).

11. Zie ook *Kamerstukken II* 2010/11, 32 885, nr. 3, p. 22 (MvT), waar gesproken wordt van ‘met inachtneming van de beoordeling van het gerechtshof’.

12. Hierop bestaan wel uitzonderingen, waaraan ik hierna aandacht besteed.

alvorens over te gaan tot daadwerkelijke tenuitvoerlegging van een buitenlandse sanctie. Daarentegen schrijft de WETS exclusief de procedure van voortgezette tenuitvoerlegging voor. Die procedure houdt in dat het buitenlandse strafvonnis in zijn geheel wordt overgenomen, zonder dat er een rechter aan te pas komt.¹³ Deze procedure is ook ingevolge de WOTS al mogelijk, maar vindt niet standaard plaats. Integendeel, traditioneel gezien vindt voortgezette tenuitvoerlegging slechts plaats als daar door de veroordelingsstaat expliciet om wordt gevraagd. Dat gaat dus veranderen als de WETS in werking treedt. Waar het aankomt op de overname van strafexecutie door Nederland, zal in de verhoudingen tussen EU-lidstaten de rol van de rechter aanzienlijk worden teruggedrongen, als gevolg waarvan nauwelijks nog ruimte is voor straftoemeting naar Nederlandse maatstaven.

Overname en overdracht van voorwaardelijke veroordelingen, voorwaardelijke invrijheidstelling en taakstraffen op grond van de WETS

Algemeen

222

Het ten uitvoer leggen van in het buitenland opgelegde voorwaardelijke en alternatieve sancties¹⁴ is in Europa een veel minder wijdverbreid fenomeen dan het geval is met de tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende sancties. Weliswaar bestaat in het verband van de Raad van Europa al sinds 1964 een verdrag inzake het toezicht op voorwaardelijk veroordeelden of voorwaardelijk in vrijheid gestelden, maar dit verdrag is door slechts twaalf EU-lidstaten bekrachtigd en dan ook nog met velerlei voorbehouden.¹⁵

In dat opzicht voorziet Kaderbesluit 2008/947/JBZ¹⁶ duidelijk in een leemte. Dat geldt temeer als in aanmerking wordt genomen dat – zo wordt gesteld – thans ten aanzien van buitenlandse verdachten vaker zou worden afgezien van het opleggen van voorwaarden of alternatieve straffen, omdat het toezicht op naleving daarvan vanwege vluchtgevaar minder kansrijk wordt geacht. Door middel van toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning, zou dit Kaderbesluit nu moeten voorzien in een effectiever systeem van overdracht en overname van proeftijdbeslissingen en alternatieve sancties, dat uitgaat van een plicht tot erkenning en tenuitvoer-

legging en dat daarenboven toepassing vindt in de gehele Europese Unie. De bedoeling is dat het mes aan twee kanten snijdt. Enerzijds worden de resocialisatiekansen van de veroordeelde gediend als het toezicht op proeftijdbeslissingen en alternatieve sancties kan worden uitgeoefend in de thuisstaat. Anderzijds worden slachtoffers en samenleving effectiever beschermd, omdat beter en langdurig toezicht in de thuisstaat geacht wordt bij te dragen aan het voorkomen van recidive (preamble Kaderbesluit 2008/947/JBZ, par. 8).

Het betreffende Kaderbesluit spreekt in de titel van de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op 'vonnissen en proeftijdbeslissingen met het oog op het toezicht op proeftijdvoorwaarden en alternatieve straffen'. Toegepast op het Nederlandse sanctiearsenaal vallen hieronder blijkens artikel 3:1 WETS de voorwaardelijke vrijheidsstraf (art. 14 Sr), de voorwaardelijke invrijheidsstelling (art. 15 Sr) alsmede de taakstraf die als zelfstandige hoofdstraf is opgelegd (art. 9 lid 1 sub 3 Sr). De lijst aan verplichtingen die in het kader van voorwaardelijke sancties zijn opgelegd en die zich Uniebreed lenen voor overdracht en overname, is behoorlijk. Het betreft onder meer een locatieverbod, een contactverbod, een meldplicht bij een bepaalde instantie, een plicht tot kennisgeving van een gewijzigde woon- of werkplaats, een gebod tot het vergoeden van veroorzaakte schade, een gebod een therapie te ondergaan, een verplichting tot het verrichten van een taakstraf (art. 3:2 WETS). Het betreft hier verplichtingen die in het Nederlandse strafrecht worden aangeduid met de term bijzondere voorwaarden; de algemene voorwaarde die de veroordeelde verplicht om voor het einde van de proeftijd geen strafbare feiten te plegen, valt hier nadrukkelijk niet onder. Dat is logisch; op de naleving van deze algemene voorwaarde wordt geen specifiek toezicht gehouden en als zodanig valt ook geen toezicht over te dragen of over te nemen.¹⁷ Dat laat uiteraard onverlet dat de ontdekking van een nieuw strafbaar feit naar het recht van de tenuitvoerleggingsstaat gevolgen kan hebben in het kader van vervolgbeslissingen.

Overname door Nederland van voorwaardelijke veroordelingen, voorwaardelijke invrijheidstelling en taakstraffen

Ingevolge de WETS is het Openbaar Ministerie bevoegd te beslissen over de erkenning en tenuitvoerlegging in Nederland van uit een andere EU-lidstaat afkomstige voorwaardelijke sancties en taakstraffen. De tenuitvoerlegging van de betreffende sancties houdt in feite in dat toezicht wordt gehouden op de naleving van gestelde voorwaarden en verplichtingen (art. 3:3 lid 1 WETS). Dat dit toezicht door Nederland wordt uitgeoefend, kan wenselijk zijn vanuit het oogpunt van sociale re-integratie. Uitgangspunt is dan ook dat de veroordeelde in Nederland zijn vaste woon- of verblijfplaats heeft en in Nederland is teruggekeerd dan wel vanuit de veroordelingsstaat naar Nederland wenst terug te keren. Is daarvan geen sprake, dan zal het Openbaar Ministerie

13. Zie nader over de achtergronden en verschillen van beide procedures, H. Sanders, *De tenuitvoerlegging van buitenlandse strafvonnissen* (diss. Tilburg), Antwerpen: Intersentia 2003, p. 42-135.

14. Volgens art. 2 lid 4 van het Kaderbesluit zelf een verzamelbegrip voor: 'een andere straf dan een vrijheidsstraf of tot vrijheidsbeneming strekkende maatregel of een geldelijke sanctie, waarbij een verplichting of instructie wordt opgelegd'.

15. Verdrag van 30 november 1964, *Trb.* 1965, 55; 1982, 53.

16. Kaderbesluit 2008/947/JBZ van de Raad van 27 november 2008.

17. *Kamerstukken II* 2010/11, 32 885, nr. 3, p. 18 (MvT).

expliciet moeten instemmen met toezending van de betreffende rechterlijke uitspraak (art. 3:4 jo. art. 3:5 WETS).

De lidstaat van veroordeling zal de betreffende rechterlijke uitspraak per post, fax of e-mail moeten toezenden aan het Openbaar Ministerie. Naast de rechterlijke uitspraak dient bovendien een ingevuld certificaat te worden meegestuurd (art. 3:7 WETS); dit certificaat is tegelijk met het onderliggende Kaderbesluit vastgesteld.¹⁸ Na ontvangst van de benodigde stukken dient het Openbaar Ministerie in beginsel binnen zestig dagen te beslissen (art. 3:9 WETS). Daartoe dient te worden getoetst of de toegezonden stukken aan de benodigde eisen voldoen; of zich een grond voordoet om erkenning van de rechterlijke uitspraak te weigeren; alsook of er reden is de sanctie aan te passen omdat die naar duur of aard onverenigbaar is met het Nederland recht (art. 3:10 WETS).

Besluit het Openbaar Ministerie tot overname van de tenuitvoerlegging van de buitenlandse voorwaardelijke veroordeling, voorwaardelijke invrijheidstelling of taakstraf, dan draagt het voor die tenuitvoerlegging eveneens de zorg. In de praktijk zal dit betekenen dat het toezicht op de naleving van voorwaarden alsmede de tenuitvoerlegging van de taakstraf wordt uitgeoefend door de reclassering, net zoals bij gelijksoortige Nederlandse veroordelingen het geval is (art. 3:14 WETS).

De rechter komt slechts in beeld bij het nemen van vervolgbeslissingen, welke nodig kunnen zijn als de veroordeelde de opgelegde verplichtingen niet blijkt na te leven. Het Openbaar Ministerie kan dan bij de rechter vorderen dat de voorwaardelijk opgelegde vrijheidsstraf ten uitvoer wordt gelegd, dat de voorwaardelijke invrijheidstelling wordt herroepen of dat vervangende hechtenis wordt bevolen in het kader van een niet-uitgevoerde taakstraf. De bevoegde rechter is de rechter in het arrondissement waar het toezicht op naleving van de verplichtingen wordt uitgeoefend (art. 3:14 lid 5 en 6 WETS).

Dergelijke vervolgbeslissingen kunnen echter alleen door de Nederlandse rechter worden genomen als in de buitenlandse rechterlijke uitspraak reeds is vastgesteld welke consequentie moet volgen bij het niet-naleven van de verplichtingen. Hoewel naar Nederlands recht niet mogelijk, bestaat in andere lidstaten de mogelijkheid om de oplegging van een sanctie voorwaardelijk op te schorten, hetgeen inhoudt dat de veroordelingsstaat pas een beslissing neemt over de op te leggen straf, indien een opgelegde voorwaarde niet is nageleefd. Ingevolge het Kaderbesluit lenen ook deze rechterlijke uitspraken zich voor overname en overdracht op grond van de WETS (art. 3:1 sub d WETS). Nederland kan het toezicht op de naleving van de opgelegde verplichtingen dan dus wel overnemen, maar is niet bevoegd om bij niet-naleving van deze verplichtingen alsnog vervangende hechtenis te bevelen; die bevoegdheid blijft bij de veroorde-

lingsstaat (art. 3:15 WETS). Om die reden zal het Openbaar Ministerie de veroordelingsstaat moeten informeren over het feit dat de veroordeelde de verplichtingen niet is nagekomen; daartoe is een standaard-formulier vastgesteld.¹⁹ Vervolgens zal het Openbaar Ministerie moeten afwachten welke beslissing de veroordelingsstaat ten aanzien van de tenuitvoerlegging neemt; indien nodig beëindigt het op basis daarvan het toezicht op de naleving van de verplichtingen.

Uit de memorie van toelichting blijkt dat bewust gekozen is voor een zeer beperkte rol voor de rechter. Deze keuze is gebaseerd op de veronderstelling dat overname en overdracht in dit verband nooit tegen de wil van de veroordeelde zal plaatsvinden. Immers, artikel 5 lid 1 van het betreffende Kaderbesluit staat tenuitvoerlegging in beginsel alleen toe in de lidstaat waar de veroordeelde zijn vaste woon- of verblijfplaats heeft én naar die lidstaat is teruggekeerd dan wel wenst terug te keren. Dat betekent, als ik de memorie van toelichting goed lees, dat instemming impliciet beschouwd wordt te zijn gegeven, als gevolg waarvan een specifieke betrokkenheid van de rechter niet nodig wordt bevonden.²⁰

Overdracht van in Nederland opgelegde voorwaardelijke veroordelingen, voorwaardelijke invrijheidstelling en taakstraffen

Ook waar het de toezending van in Nederland uitgesproken sancties betreft, is het Openbaar Ministerie bevoegd. Toezending van de rechterlijke uitspraak, vergezeld van het eerder genoemde certificaat, kan zonder toestemming van de beoogde staat van tenuitvoerlegging plaatsvinden, als de veroordeelde aldaar zijn vaste woon- of verblijfplaats heeft en zich daar reeds bevindt of wenst daarnaar terug te keren. In andere gevallen is toestemming van de beoogde tenuitvoerleggingsstaat wel vereist (art. 3:18 en 3:19 WETS).

De benodigde stukken zullen via post, fax of e-mail moeten worden toegestuurd aan de autoriteit die door de beoogde tenuitvoerleggingsstaat als bevoegde autoriteit is aangewezen (art. 3:20 WETS). Zolang tenuitvoerlegging daar daadwerkelijk plaatsheeft, is het recht van tenuitvoerlegging door Nederland opgeschort. Dit recht herleeft weer als beide betrokken lidstaten dat overeenkomen, bijvoorbeeld nadat bekend is geworden dat de veroordeelde zich heeft gevestigd in Nederland of omdat in Nederland jegens veroordeelde een nieuwe strafvervolgning is ingesteld. Het recht tot tenuitvoerlegging vervalt definitief als tenuitvoerlegging van de sanctie is voltooid (art. 3:22 WETS).

Als blijkt dat de veroordeelde zijn verplichtingen niet nakomt, is de tenuitvoerleggingsstaat²¹ bevoegd tot het nemen van vervolgbeslissingen, wanneer in het Neder-

18. Bijlage 1 bij Kaderbesluit 2008/947/JBZ van de Raad van 27 november 2008. Het voorgeschreven model is voorts bij algemene maatregel van bestuur vastgelegd.

19. Bijlage 2 bij Kaderbesluit 2008/947/JBZ van de Raad van 27 november 2008. Het voorgeschreven model zal voorts bij algemene maatregel van bestuur worden vastgesteld.

20. *Kamerstukken II* 2010/11, 32 885, nr. 3, p. 23 (MvT).

21. Ervan uitgaande dat de lidstaten zoveel mogelijk die autoriteit aanwijzen die thans ook bevoegd is vervolgingsbeslissingen te nemen ten aanzien van nationale strafvonnissen, zal dat meestentijds in de persoon van de rechter of een andere justitiële autoriteit zijn, zie Raadsdocument 11913/10 van 6 juli 2010, p. 23-29.

landse vonnis reeds is bepaald welke gevolgen moeten worden verbonden aan niet-naleving van de gestelde voorwaarden door de veroordeelde. Met andere woorden: als de Nederlandse rechter een voorwaardelijke gevangenisstraf heeft opgelegd en de veroordeelde maakt zich binnen de gestelde proeftijd op het grondgebied van de tenuitvoerleggingsstaat opnieuw schuldig aan een strafbaar feit, dan kan de bevoegde autoriteit in de tenuitvoerleggingsstaat bevelen dat de gevangenisstraf alsnog ten uitvoer wordt gelegd. Binnen de Nederlandse rechtsorde zou de rechter in een dergelijk geval overigens ook kunnen besluiten om *niet* tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf te bevelen, maar een taakstraf te gelasten (art. 14 lid 2 Sr). In mijn optiek reikt de bevoegdheid tot het nemen van vervolgingsbeslissingen echter niet zó ver dat deze mogelijkheid ook in de tenuitvoerleggingsstaat kan worden toegepast. Voorwerp van erkenning is immers de rechterlijke beslissing zelf; de staat van tenuitvoerlegging is gehouden aan die beslissing de rechtsgevolgen te verbinden die daaruit voortvloeien. Facultatieve mogelijkheden waarin het nationale recht van de veroordelingsstaat voorziet, behoren niet tot die rechtsgevolgen.

Overigens voorziet Kaderbesluit 2008/947/JBZ (art. 17) wel in de mogelijkheid dat Nederland alleen de verantwoordelijkheid voor het toezicht op de naleving van voorwaarden overdraagt, zodat Nederland zelf bevoegd blijft vervolgsbeslissingen te nemen bij niet-naleving van die voorwaarden. Dan zou artikel 14 lid 2 Sr in voorkomende gevallen wél kunnen worden toegepast. Er is echter uitdrukkelijk voor gekozen deze mogelijkheid niet te benutten; de WETS voorziet dan ook alleen in de *volledige* overdracht van tenuitvoerlegging door Nederland aan een andere lidstaat, juist omdat uit Nederlandse strafvonnissen altijd blijkt welke consequenties moeten worden verbonden aan het niet voldoen aan gestelde voorwaarden.²² Dat geeft al aan dat de verplichting tot erkenning niet geacht wordt zich uit te strekken tot de toepassing van bepalingen van nationaal strafrecht die losstaan van de rechterlijke uitspraak.

Instemming van de veroordeelde

Hoofdreel: geen instemming vereist

Hiervoor is reeds opgemerkt dat beide kaderbesluiten passen in een reeks instrumenten die het beginsel van wederzijdse erkenning toepast op strafrechtelijke beslissingen. In dat verband wordt gestreefd naar een min of meer automatische erkenning en tenuitvoerlegging van zulke strafvonnissen. Als dan bovendien uitgangspunt is dat veroordeelden jegens hen uitgesproken vrijheidsbenemende, voorwaardelijke of alternatieve sancties ondergaan in hun thuisstaat, dan ligt voor de hand dat de instemming van betrokkene geen of slechts een gerin-

ge rol van betekenis speelt. Het stellen van een instemmingsvereiste kan gemakkelijk worden beschouwd als een vertragende factor. Het verbaast dan ook geenszins dat beide kaderbesluiten noch de WETS de overdracht en overname in principe *niet* afhankelijk maken van de instemming van de veroordeelde.

Beperkt negatief keuzerecht bij overname en overdracht vrijheidsbenemende sancties?

Zo is, om te beginnen, de overname en overdracht van de tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende sancties niet afhankelijk gemaakt van de instemming van de gevonnisse persoon. De tekst van zowel Kaderbesluit 2008/909/JBZ als WETS zet wellicht enigszins op het verkeerde been. De instemming van de gevonnisse persoon wordt namelijk genoemd als een van de voorwaarden waaraan moet zijn voldaan (art. 6 lid 1 Kaderbesluit, art. 2:3 sub c en 2:24 sub b WETS). Een nadere blik op de uitzonderingen op dit vereiste, leert echter dat in verreweg de meeste gevallen die instemming niet vereist zal zijn. Zo is instemming niet vereist als de gevonnisse persoon onderdaan is van de beoogde lidstaat van tenuitvoerlegging en tevens daar zijn vaste woon- of verblijfplaats heeft. Evenmin is zijn instemming vereist wanneer hij na invrijheidsstelling naar de beoogde staat van tenuitvoerlegging zal worden uitgewezen. Tot slot kan de tenuitvoerlegging van een vrijheidsbenemende sanctie tegen de wil van de veroordeelde worden overgedragen aan de lidstaat waarnaar de veroordeelde is gevlucht of teruggekeerd teneinde aan tenuitvoerlegging in de veroordelingsstaat te ontkomen (art. 6 lid 2 Kaderbesluit, art. 2:5 en 2:26 WETS). Het behoeft geen toelichting dat dan maar weinig gevallen overblijven waarin de instemming van de veroordeelde wél is vereist.

Reflectie

In hoeverre vormt dit een breuk met het traditionele kader? Nu stelt de WOTS nergens de overdracht door Nederland en de overname aan Nederland van strafexecutie afhankelijk van de instemming van de veroordeelde. Het VOGP – momenteel nog het verdrag waarop deze rechtshulpvorm tussen de EU-lidstaten meestentijds wordt gebaseerd – doet dat wel (art. 3 lid 1 sub b VOGP), maar dan alleen in die situaties dat de veroordeelde zich in de veroordelingsstaat bevindt.²³ Op basis van het Aanvullend Protocol kan het VOGP-regime ook worden ingezet in gevallen waarin de veroordeelde zich aan justitie heeft onttrokken door zich naar zijn thuisstaat – logischerwijze de beoogde staat van tenuitvoerlegging – te begeven, maar de instemming van betrokkene is dan niet vereist.²⁴ Dit Aanvullend Protocol vereist diens instemming evenmin als hij de veroordelingsstaat

22. Kamerstukken II 2010/11, 32 885, nr. 3, p. 17-18 (MvT).

23. Het VOGP is immers slechts van toepassing als de veroordeelde persoon zich *niet* in de staat van tenuitvoerlegging bevindt, als gevolg waarvan dus fysieke overbrenging naar de tenuitvoerleggingsstaat nodig is om tenuitvoerlegging aldaar te kunnen bewerkstelligen. Meestal zal daarvan sprake zijn en bevindt de veroordeelde zich in de veroordelingsstaat en is op basis van het VOGP de instemming van de veroordeelde een noodzakelijke voorwaarde.

24. Art. 2 van het Aanvullend Protocol bij het VOGP alsook par. 21 van het bijbehorend Toelichtend Rapport.

na het uitzitten van zijn straf sowieso zal dienen te verlaten als gevolg van de tegen hem uitgesproken veroordeling. Met andere woorden: ook onder het traditionele instrumentarium is instemming niet in alle gevallen vereist.

Dat instemming van de veroordeelde niet nodig wordt geacht in die gevallen waarin de veroordeelde de lidstaat van veroordeling (waar hij mogelijkwerijs zijn straf wil uitzitten) sowieso zal moeten verlaten na invrijheidsstelling, is begrijpelijk gezien de doelstelling van zowel het VOGP als het Kaderbesluit: vanuit de gedachte van optimale re-integratie is het weinig zinvol een straf uit te zitten in het land dat na invrijheidsstelling meteen zal moeten worden verlaten. Dat echter ingevolge de WETS, op basis van het Kaderbesluit, instemming *nooit* vereist is als de veroordeelde persoon de nationaliteit heeft van de beoogde tenuitvoerleggingsstaat en daar tevens woont, vormt wel een significante wijziging ten opzichte van het VOGP. De vraag rijst hoe dit zich verhoudt tot de doelstelling van optimale resocialisatie van veroordeelden. In het algemeen verdient het inderdaad de voorkeur dat een vrijheidsbenemende sanctie wordt ondergaan in het land van herkomst. Dat laat echter onverlet dat in voorkomende gevallen de veroordeelde goede redenen kan hebben om tenuitvoerlegging in de staat van veroordeling te prefereren. Voorts moet niet worden vergeten dat de overbrenging en/of tenuitvoerlegging van een vrijheidsbenemende sanctie in de tenuitvoerleggingsstaat tegen de wil van de veroordeelde juist op de resocialisatiekansen een averechts effect kan hebben. Dat geldt temeer als we in ogenschouw nemen dat de Europese Unie een ruimte is zonder binnengrenzen waarbinnen aan alle burgers die de nationaliteit van een der lidstaten bezitten uit hoofde van het Unieburgerschap ex artikel 9 VEU jo. artikel 20 lid 1 VWEU het recht is verleend om vrij te reizen en te verblijven op het grondgebied van de lidstaten, bijvoorbeeld op grond van artikel 20 lid 2 sub a VWEU, of omdat uit hoofde van een van de verkeersvrijheden een economische activiteit wordt verricht. Dat de veroordeelde de overdracht van de tenuitvoerlegging aan het land van herkomst kan blokkeren, zelfs als hij geacht wordt daar zijn vaste woon- of verblijfplaats te hebben, gaat misschien erg ver. Maar minder automatisme is ten eerste aan te bevelen. Aan de hand van verscheidene relevante factoren (zoals de aanwezigheid van sociale en familiale banden, het bestaan van een arbeidsrelatie) hoort het mogelijk te blijven per individueel geval te beoordelen waar de veroordeelde het beste perspectief op resocialisatie heeft.²⁵

Geen negatief keuzerecht bij overname en overdracht voorwaardelijke veroordelingen, voorwaardelijke invrijheidstellingen en taakstraffen

Met betrekking tot de instemming van de veroordeelde in het kader van een voorwaardelijke veroordeling, een voorwaardelijke invrijheidsstelling of een taakstraf, ontbreekt een bepaling in zijn geheel; zowel het Kaderbesluit 2008/947/JBZ als de WETS zwijgt hierover. Dit moet worden gezien in het licht van de aan de orde zijnde sancties, alsmede het uitgangspunt dat tenuitvoerlegging plaatsvindt in de lidstaat waar de veroordeelde zijn vaste woon- of verblijfplaats heeft én dat hij zich daar reeds bevindt of daarnaar wenst terug te keren. Blijkens de memorie van toelichting kan om die reden ervan worden uitgegaan dat het niet zal vóórkomen dat de tenuitvoerlegging van een sanctie tegen de wil van de veroordeelde zal worden overgedragen.²⁶ Met andere woorden: instemming wordt impliciet beschouwd te zijn gegeven, als gevolg waarvan een specifieke betrokkenheid van de rechter niet nodig wordt bevonden.

Een en ander biedt aanleiding te veronderstellen dat bij het bepalen van de plaats van tenuitvoerlegging meer ruimte is voor flexibiliteit en het afwegen van belangen en wensen. Dat echter hieromtrent geen rol voor een rechter is weggelegd²⁷ maakt weer minder aannemelijk dat ruimte is voor een afweging per individueel geval.

Op zichzelf is positief dat de eis van een vaste woon- of verblijfplaats niet cumuleert met de eis dat de veroordeelde de nationaliteit heeft van de beoogde staat van tenuitvoerlegging. Het past niet dat in de EU, als justitiële ruimte zonder binnengrenzen, de nationaliteit van personen een zo prominente rol speelt als in Kaderbesluit 2008/909/JBZ (zie par. 4.3). De vraag wanneer iemand geacht wordt in een bepaalde lidstaat zijn vaste woon- of verblijfplaats te hebben, wordt dan echter wel des te prangender, alsmede de vraag hoe de vaststelling hiervan zich verhoudt tot het feit dat de veroordeelde zich op dat moment in die lidstaat bevindt. In de praktijk is het aan de minister om ten aanzien van de kwesties een besluit te nemen. Ook in het verband van het Kaderbesluit is aan te bevelen ruimte te laten voor een beoordeling per individueel geval, waarbij aan de hand van verscheidene relevante factoren wordt gekeken waar het perspectief op resocialisatie optimaal is.²⁸

25. Een en ander werd eerder, mede door mij zelf, verwoord in J.W. Ouwerkerk en H.G. van der Wilt, 'Deel V: Overname en overdracht van strafexecutie, Hoofdstuk 1: Algemene opmerkingen, aant. 9', in: A.L. Melai en M.S. Groenhuijsen (red.), *Het Wetboek van Strafvordering/IISS*, Deventer: Kluwer (losbl.).

26. *Kamerstukken II* 2010/11, 32 885, nr. 3, p. 23 (MvT).

27. De rechter is slechts bevoegd om bij niet-naleving van de gestelde voorwaarden door de veroordeelde vervolgbeslissingen te nemen.

28. Een en ander werd eerder, mede door mij zelf, verwoord in J.W. Ouwerkerk en H.G. van der Wilt, 'Deel V: Overname en overdracht van strafexecutie, Hoofdstuk 1: Algemene opmerkingen, aant. 9', in: A.L. Melai en M.S. Groenhuijsen (red.), *Het Wetboek van Strafvordering/IISS*, Deventer: Kluwer (losbl.).

Procedure van voortgezette tenuitvoerlegging

Voortgezette tenuitvoerlegging exclusief voorgeschreven

Het is op zichzelf in lijn met het beginsel van wederzijdse erkenning dat onder het regime van de WETS niet langer sprake kan zijn van een *exequatur*-procedure, waarbij de buitenlandse sanctie wordt omgezet overeenkomstig nationale maatstaven. Verrassend is het dus niet dat de WETS de procedure van de voortgezette tenuitvoerlegging voorschrijft, zowel ten aanzien van vrijheidsbenemende sancties als ten aanzien van rechterlijke beslissingen waarbij een vrijheidsstraf voorwaardelijk is opgelegd, waarbij voorwaardelijke invrijheidsstelling is verleend, of waarbij de taakstraf als zelfstandige hoofdstraf is uitgesproken.

Helemaal automatisch is de overname van sancties onder het regime van de WETS echter ook weer niet. Zo voorzien beide Kaderbesluiten in de mogelijkheid dat de lidstaat van tenuitvoerlegging de buitenlandse sanctie aanpast als die qua duur of aard onverenigbaar is met het nationale recht (art. 8 Kaderbesluit 2008/909/JBZ; art. 9 Kaderbesluit 2008/947/JBZ). Onder geen beding mag die aanpassing een verzwaring van de oorspronkelijke sanctie inhouden.

Aanpassing van voorwaardelijke en alternatieve sancties

Uit de WETS blijkt dat Nederland deze mogelijkheid heeft benut. Met betrekking tot de aanpassing van in het buitenland opgelegde voorwaardelijke en alternatieve sancties, geldt ten eerste dat ingevolge artikel 3:11 het Openbaar Ministerie de *duur* van de bijzondere voorwaarde, de termijn waarbinnen de bijzondere voorwaarde moet zijn uitgevoerd, de duur van de proeftijd of de duur van de voorwaardelijke vrijheidsbenemende sanctie naar beneden kan bijstellen als het toegestane maximum naar Nederlands recht is overschreden. De duur dient dan op dit toegestane maximum te worden gesteld (art. 3:11 lid 1 WETS). Blijkens de memorie van toelichting is met artikel 3:11 WETS niet beoogd de in het buitenland verleende v.i.-periode gelijk te stellen aan de periode waarover in Nederland v.i. zou zijn verleend.²⁹ Het kan ook voorkomen dat de *aard* van de opgelegde verplichting onverenigbaar is met Nederlands recht. Het meest duidelijke voorbeeld in dit verband is de taakstraf die als bijzondere voorwaarde is opgelegd. In Nederland kennen wij alleen de taakstraf als zelfstandige hoofdstraf. Het Openbaar Ministerie zal de taakstraf die in een andere EU-lidstaat als bijzondere voorwaarde is opgelegd dan ook moeten omzetten in een zelfstandige taakstraf, waarna de reclassering kan worden opgedra-

gen deze ten uitvoer te leggen op de wijze bij de Nederlandse wet voorzien.³⁰

Aanpassing van vrijheidsbenemende sancties

Ook met betrekking tot vrijheidsbenemende sancties voorziet de WETS, ingevolge het onderliggende Kaderbesluit, in mogelijkheden tot aanpassing. Zo kan de *duur* van de buitenlandse sanctie zodanig naar beneden worden bijgesteld dat die niet langer uitstijgt boven het maximum dat naar nationaal recht op vergelijkbare strafbare feiten is gesteld. Voorts kan de buitenlandse sanctie worden aangepast als die qua *aard* onverenigbaar is met het nationale recht, mits vrijheidsbeneming niet wordt omgezet in een geldboete.

Blijkens de WETS zal de penitentiaire kamer van het Gerechtshof Arnhem worden belast met de toepassing van deze mogelijkheden (zie art. 2:11 lid 3-6 WETS).³¹ Daarbij geldt dat wat betreft de naar nationaal recht voorgeschreven maximumsanctie, niet alleen gekeken zal worden naar de kale delictomschrijving, maar dat strafverzwarende of strafverlagende omstandigheden (poging, deelneming, recidive, samenloop) dienen te worden meegewogen bij de vraag wat als maximumsanctie te gelden heeft.³²

De levenslange gevangenisstraf

De vraag rijst wat een en ander betekent voor de overname door Nederland van een in het buitenland opgelegde levenslange gevangenisstraf. Ik doel hier dan niet zozeer op de situatie dat Nederland zich geconfronteerd ziet met de verplichting tot overname van een levenslange gevangenisstraf die is opgelegd voor een strafbaar feit waarop naar Nederland recht geen levenslange gevangenisstraf staat. Dan biedt artikel 2:11 lid 4 WETS namelijk de mogelijkheid om de gevangenisstraf zodanig aan te passen dat de duur niet uitstijgt boven de maximale tijdelijke gevangenisstraf. Spannender vragen rijzen echter als in de veroordelingsstaat een levenslange gevangenisstraf is opgelegd voor een delict waarop ook naar Nederlands recht levenslange gevangenisstraf staat. Het is immers bekend dat Nederland in de Europese Unie een bijzondere positie inneemt met betrekking tot de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf, omdat deze naar Nederlands recht letterlijk voortduurt tot de dood erop volgt. Dat is in veel andere lidstaten anders; daar wordt de levenslange gevangenisstraf dus ook niet opgelegd met de bedoeling dat geen zicht op vrijlating bestaat. Wanneer Nederland gehouden is op basis van de WETS een in een andere EU-lidstaat opgelegde levenslange gevangenisstraf ten uitvoer te leggen, zal blijkens de memorie van toelichting de bedoeling van de buitenlandse rechter moeten worden meegewogen, hetgeen dus kan betekenen dat de levenslange gevangenisstraf moet worden omgezet in een tijdelijke gevangenisstraf.

30. Dit voorbeeld wordt ook genoemd in de memorie van toelichting. Schematisch zijn voorts enkele andere voorbeelden genoemd waarin aanpassing wel of niet nodig/mogelijk is op grond van de WETS, zie *Kamerstukken II* 2010/11, 32 885, nr. 3, p. 54 (MvT).

31. Uitvoeringsbesluit WOTS al aangepast.

32. *Kamerstukken II* 2010/11, 32 885, nr. 3, p. 33 (MvT) (toelichting bij art. 2:11 WETS).

29. *Kamerstukken II* 2010/11, 32 885, nr. 3, p. 53-54 (MvT).

nisstraf van dertig jaren. Zou dat niet gebeuren, dan zou dat in feite een verzwaring van de sanctie inhouden; ware immers de sanctie geëxecuteerd in de veroordelingsstaat, dan was de veroordeelde op enig moment in aanmerking gekomen voor een voorwaardelijke invrijheidsstelling (op de toepassing van nationale v.i.-regelingen kom ik hieronder nog terug).

Spannende vragen rijzen overigens net zo goed in de omgekeerde situatie, waarin een andere EU-lidstaat geconfronteerd wordt met de verplichting tot erkenning en tenuitvoerlegging van een in Nederland opgelegde levenslange gevangenisstraf. Zal die andere lidstaat de sanctie in zijn geheel overnemen? Zal die bereid zijn de bedoelingen van de Nederlandse rechter mee te wegen? Het zijn vragen waar de rechtspraak zich op zal moeten voorbereiden. Het is immers in die praktijk waar deze vragen beantwoord zullen moeten worden.

Uiteenlopende v.i.-regelingen in de Europese Unie: vooruitziende blik van OM en rechter?

De daadwerkelijke tenuitvoerlegging van een vrijheidsbenemende sanctie wordt beheerst door het recht van de tenuitvoerleggingsstaat. Wanneer Nederland ingevolge de WETS gehouden is een vrijheidsbenemende sanctie te executeren die in een andere EU-lidstaat werd opgelegd, zijn aldus op die sanctie de Nederlandse regels van toepassing. Het Kaderbesluit bepaalt nadrukkelijk dat hiermee ook de in de tenuitvoerleggingsstaat geldende regelingen omtrent vervroegde en voorwaardelijke invrijheidsstelling (v.i.-regelingen) gelden (art. 17 lid 1 Kaderbesluit 2008/909/JBZ).

Nu loopt nationale wetgeving ten aanzien van v.i.-regelingen in de Europese Unie behoorlijk uiteen.³³ Zo wordt in Nederland de veroordeelde in de regel na twee derde van het uitzitten van de straf *voorwaardelijk* in vrijheid gesteld. In andere lidstaten vindt invrijheidsstelling al na de helft van het uitzitten van de straf plaats en in weer andere landen kan dit bij *first offenders* al na een derde van de termijn geschieden. In sommige lidstaten gaat het dan om *voorwaardelijke* invrijheidsstelling, maar het kan ook om *vervroegde* invrijheidsstelling gaan. Aangenomen mag worden dat de rechter bij de straftoemeting rekening houdt met de in zijn eigen rechtsorde geldende v.i.-regeling.

Om nu bij de tenuitvoerlegging van een in een andere lidstaat opgelegde sanctie zoveel mogelijk tegemoet te kunnen komen aan de bedoeling van de rechter die de vrijheidsbenemende sanctie uitsprak, biedt het Kaderbesluit lidstaten de mogelijkheid om in de implementatiewet te bepalen dat bij de tenuitvoerlegging wel rekening wordt gehouden met de v.i.-regeling die geldt in de lidstaat van veroordeling (art. 17 lid 4 Kaderbe-

sluit 2008/909/JBZ). Op die wijze kan ook worden voorkomen dat de veroordeelde feitelijk langer vastzit dan het geval zou zijn geweest als de sanctie was geëxecuteerd in de lidstaat van veroordeling.

Het is positief dat Nederland van deze mogelijkheid gebruik heeft gemaakt. Ingevolge artikel 2:11 WETS zal de rechter zich moeten buigen over de vraag of de buitenlandse vrijheidsbenemende sanctie qua duur of aard moet worden aangepast. De mogelijkheid om in dat kader ook rekening te houden met het tijdstip waarop de veroordeelde in de lidstaat van veroordeling in aanmerking zou zijn gekomen voor voorwaardelijke invrijheidsstelling, plaatst de regering blijkens de memorie van toelichting in de sleutel van artikel 8 lid 4 van het Kaderbesluit, dat dwingend voorschrijft dat aanpassing van de sanctie in geen geval een verzwaring van de sanctie mag inhouden.³⁴

Een interessante vraag rijst nu voor de situatie dat niet de tenuitvoerlegging, maar de veroordeling tot een vrijheidsbenemende sanctie in Nederland plaatsheeft jegens een persoon die wel Unieburger is, maar niet de Nederlandse nationaliteit heeft. Geleidelijk aan zal een praktijk ontstaan dat deze personen in verreweg de meeste gevallen hun sanctie ook daadwerkelijk ondergaan in de lidstaat van herkomst, zoals immers het Kaderbesluit beoogt. Zal dit op de lange termijn in de hand werken dat officieren van justitie en rechters in de Europese Unie reeds bij de strafeis alsmede bij de uiteindelijke oplegging van gevangenisstraf rekening kunnen en zullen houden met de v.i.-regeling in die lidstaat van herkomst? Die vraag wordt des te prangender als men weet dat de lidstaat van herkomst bij de implementatie van onderhavig Kaderbesluit *niet*, zoals Nederland, gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheid om bij de executie van een buitenlandse sanctie rekening te houden met de v.i.-regeling die geldt in de lidstaat van veroordeling. De vrees dat de sanctie aldaar zal worden uitgevoerd op een wijze die in feite een verzwaring inhoudt, zou een extra reden kunnen vormen voor de Nederlandse rechter om bij sanctieoplegging specifiek rekening te houden met de v.i.-regeling in de lidstaat van herkomst. Wel rijst de vraag hoe dit zich verhoudt tot de straftoemeting jegens eigen onderdanen.³⁵ Het laatste woord is daarover niet gezegd.

Conclusie

In de relaties tussen EU-lidstaten worden de omtrekken van een op wederzijdse erkenning gestoeld systeem van justitiële samenwerking meer en meer zichtbaar. Het wetsvoorstel wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging vrijheidsbenemende en voorwaardelijke sancties vormt een volgende belangwekkende stap. Inwerking-

33. Zie voor een overzicht: *Kamerstukken II* 2006/07, 30 513, nr. 6, p. 24 e.v.

34. *Kamerstukken II* 2010/11, 32 885, nr. 3, p. 34 (MvT) (toelichting bij art. 2:11 WETS). Om dit mogelijk te maken is voorts een wijziging van het Wetboek van Strafrecht voorzien, zie art. 4:5 WETS.

35. Zie hierover P.M. Schuyt, 'Is wederzijdse erkenning ook wederzijdse herkenning?', *Sancties* 2011-1, p. 6.

treding van deze WETS betekent immers een meer automatische erkenning en tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende straffen en maatregelen, voorwaardelijke veroordelingen, voorwaardelijke invrijheidsstellingen en taakstraffen.

Ten aanzien van voorwaardelijke veroordelingen en invrijheidsstellingen alsmede ten aanzien van taakstraffen geldt dat sprake is van grotendeels onontgonnen terrein. Erkenning in dit verband behelst de overname en overdracht van het toezicht op de naleving van gestelde voorwaarden en verplichtingen.

Ten aanzien van vrijheidsbenemende sancties bevat de WETS enkele opvallende verschillen ten opzichte van de WOTS. Zo wordt minder waarde gehecht aan de mening van de veroordeelde ten aanzien van diens overbrenging en de tenuitvoerlegging van de jegens hem uitgesproken sanctie in de beoogde lidstaat van tenuitvoerlegging. Voorts kenmerkt de WETS zich door een aanzienlijke terugdringing van de rol van de rechter, hetgeen onder meer een gevolg is van de afschaffing van de omzettingsprocedure (*exequatur*).

Wanneer geleidelijk aan een praktijk groeit waarin Unieburgers de jegens hen uitgesproken sancties ondergaan in de thuisstaat, zal dit een toename betekenen van het aantal overnames en overdrachten in zijn totaliteit. Dat zal de rechtspraktijk voor nieuwe vragen stellen, temeer gezien de wijze waarop het beginsel van wederzijdse erkenning in beide behandelde kaderbesluiten wordt uitgewerkt. Enkele van die vragen zijn in deze bijdrage aan de orde gesteld. De rechtspraktijk zal zich op die vragen dienen voor te bereiden.