

# Internationale Strafoverdracht en het Recht op Resocialisatie

Een onderzoek naar hoe strafoverdracht zoals dat in Nederland is geregeld zich  
verhoudt met het Europese recht op resocialisatie

Jaël Weiss

S1085459

Master scriptie

Woorden: 25125

Sjarai Lestrade

**Radboud Universiteit**



## Inhoudsopgave

<b>1. Inleiding .....</b>	<b>3</b>
<b>1.1. Aanleiding .....</b>	<b>3</b>
1.1.1. Maatschappelijke Relevantie .....	4
1.1.2. Wetenschappelijke Relevantie .....	5
<b>1.2. Probleemstelling .....</b>	<b>6</b>
<b>1.3. Onderzoeksmethode .....</b>	<b>6</b>
<b>1.4. Terminologie .....</b>	<b>8</b>
<b>1.5. Afbakening .....</b>	<b>8</b>
<b>2. Het recht op resocialisatie in Europa .....</b>	<b>10</b>
<b>2.1. Resocialisatie en het EVRM .....</b>	<b>10</b>
2.1.1. Artikel 3 EVRM .....	11
2.1.2. Artikel 8 EVRM .....	12
2.1.3. Artikel 5 lid 1 EVRM .....	13
2.1.4. Het recht op resocialisatie en internationale strafoverdracht .....	14
<b>2.2. Het recht op resocialisatie en het VOGP .....</b>	<b>16</b>
<b>2.3. Het recht op resocialisatie in de EU .....</b>	<b>17</b>
<b>2.4. Tussentijdse conclusie .....</b>	<b>19</b>
<b>3. Het recht op resocialisatie en de WOTS .....</b>	<b>20</b>
<b>3.1. De WOTS en het Beleidskader 2007 .....</b>	<b>20</b>
3.1.1. Binding in de WOTS .....	21
3.1.2. Strafrestant in de WOTS .....	21
<b>3.2. De werking van de WOTS in de praktijk .....</b>	<b>24</b>
3.2.1. Strafrestant .....	27
3.2.2. Binding .....	30
3.2.3. Overige knelpunten .....	33
<b>3.3. Tussentijdse conclusie .....</b>	<b>34</b>
<b>4. Het recht op resocialisatie en de WETS .....</b>	<b>37</b>
<b>4.1. De WETS .....</b>	<b>37</b>
4.1.1. Binding in de WETS .....	38
4.1.2. Strafrestant in de WETS .....	39
<b>4.2. De werking van de WETS in de praktijk .....</b>	<b>39</b>
4.2.1. Binding en strafrestant .....	41
4.2.2. Overige knelpunten .....	41

4.3.	Tussentijdse conclusie.....	42
5.	Een blik over de grens .....	44
5.1.	Strafoverdracht in België.....	45
5.2.	Strafoverdracht in Duitsland .....	48
5.3.	Strafoverdracht in het Verenigd Koninkrijk.....	51
5.4.	Tussentijdse conclusie .....	52
6.	Conclusie.....	55
6.1.	Strafoverdracht en het recht op resocialisatie.....	55
6.2.	Aanbevelingen.....	60
	<b>Bijlages.....</b>	<b>66</b>
	<b>Bijlage I – Afgenomen interviews advocatenkantoren .....</b>	<b>66</b>
1.	<i>Stichting Dutch&amp;Detained</i> .....	66
2.	<i>Stichting Lawyers Across Borders</i> .....	89
	<b>Bijlage II – Schriftelijke interview IOS.....</b>	<b>102</b>
	<b>Bijlage III – Schriftelijke interviews buitenlandse strafoverdracht autoriteiten .....</b>	<b>104</b>
1.	<i>België</i> .....	104
2.	<i>Duitsland</i> .....	106
3.	<i>Engeland &amp; Wales</i> .....	110

# 1. Inleiding

## 1.1. Aanleiding

Resocialisatie is een van de belangrijkste doelen van het Nederlandse strafrecht.<sup>1</sup> De Nederlandse overheid hecht steeds meer belang aan de re-integratie van gedetineerden in de samenleving, inclusief Nederlandse gedetineerden die hun straf in het buitenland uitzitten.<sup>2</sup> Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) benadrukt ook dat resocialisatie een centrale rol moet spelen in het strafbeleid van de Europese lidstaten.<sup>3</sup> In sommige uitspraken van het EHRM wordt zelfs een recht op resocialisatie erkend. Dit roept de vraag op of er een Europese verplichting bestaat voor staten met betrekking tot resocialisatie en welke verplichtingen dit zijn.

Dit is een relevant vraagstuk, aangezien gemiddeld 2000 Nederlanders per jaar gedetineerd zijn in het buitenland.<sup>4</sup> Veel van deze gedetineerden willen hun straf in Nederland uitzitten. In sommige gevallen is dit mogelijk middels strafoverdracht, waarbij de tenuitvoerlegging van een straf van het ene land naar het andere land wordt overgebracht. Strafoverdracht naar Nederland is alleen mogelijk als daar een verdragsrechtelijke grondslag voor bestaat.

In Nederland wordt strafoverdracht op twee manieren geregeld, afhankelijk van of het andere land lid is van de Europese Unie (EU) of niet. Ten eerste is Nederland aangesloten bij het Verdrag inzake de overbrenging van gevonnenen personen (VOGP). Daarnaast heeft Nederland bilaterale verdragen gesloten met verschillende landen. De nationale wetgeving regelt de overbrenging op basis van het VOGP of een bilateraal verdrag in de Wet overdracht tenuitvoerlegging strafvonnissen (WOTS). Ten tweede is er het Kaderbesluit 2008/909/JBZ van de Raad van de Europese Unie van 27 november 2008, dat de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning van strafvonnissen tussen EU-landen regelt.<sup>5</sup> Dit Kaderbesluit is in de nationale wet geïmplementeerd via de Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende en voorwaardelijke sancties (WETS).

In de praktijk blijkt dat strafoverdracht via zowel de WOTS als de WETS lastig verloopt. Al in 2013 wees de Nationale ombudsman op de moeilijkheden rondom de werking van de WOTS. De ombudsman signaleerde dat WOTS-verzoeken uit onder andere Zuid-Amerika stelselmatig werden afgewezen omdat het Openbaar Ministerie inschatte dat de (omgezette) resterende straf

---

<sup>1</sup> Meijer 2022, p.10

<sup>2</sup> Visie Recht doen, kansen bieden (bijlage bij *Kamerstukken II* 2017/18, 29279, nr. 439) en de Wet straffen en beschermen (*Stb.* 2020, 224).

<sup>3</sup> EHRM 9 juli 2013, ECLI:CE:ECHR:2013:0709JUD006606909, *NJ* 2004/543, m.nt. E.A. Alkema, (*Vinter e.a. t. het Verenigd Koninkrijk*), par. 115.

<sup>4</sup> Op de peildatum 1 januari 2022 zaten 1613 Nederlanders vast in het buitenland (zie bijlage inzake de staat van het consulaire, vijfde editie 2022, p.34, op de peildatum 1 januari 2023 waren dit er 1680 (zie Ministerie van Buitenlandse Zaken 1 2023). Vanwege de in- en uitstroom van gedetineerde ligt het gemiddelde per jaar hoger, zo rond de 2000.

<sup>5</sup> Volledige titel: 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.

bij terugkeer niet zou voldoen aan het vereiste minimum van zes maanden.<sup>6</sup> Ook in de WETS-procedure worden problemen in de praktijk gesignaleerd. In december 2022 bracht de Raad van de Europese Unie een kritisch rapport uit, dat concludeert dat de Nederlandse overheid tekortschiet in de omgang met Nederlandse gedetineerden in het buitenland die hun straf in Nederland willen uitzitten.<sup>7</sup> Recentelijk gepubliceerde cijfers over toegekende en afgewezen verzoeken tot strafoverdracht laten zien dat de problemen nog steeds actueel zijn: in de periode van 2016 tot en met 2019 zijn respectievelijk 27, 67, 99 en 109 verzoeken tot overdracht naar Nederland afgewezen omdat niet werd voldaan aan de vereisten van binding en/of voldoende strafrestant.<sup>8</sup>

### *1.1.1. Maatschappelijke Relevantie*

Dat een verzoek tot strafoverdracht vaak niet slaagt vanwege het ontbreken van voldoende strafrestant of voldoende aantoonbare binding met Nederland, is zorgelijk. Onderzoek toont namelijk aan dat gedetineerden die langer vastzitten in sobere regimes met minder begeleiding een grotere kans hebben op recidive. Dit geldt zeker voor gedetineerden in het buitenland, waar zij vaak tot een gemarginaliseerde groep behoren binnen het gevangenisstelsel en geconfronteerd worden met tal van obstakels die hen ontmoedigen.<sup>9</sup> Zo zijn deze gedetineerden jarenlang van huis geweest, zaten zij vast in een andere cultuur onder zware detentieomstandigheden, waren zij vaak niet bekend met lokale procedures en wetgeving, werden zij geconfronteerd met taalbarrières en ontvingen zij vanwege de afstand vaak weinig tot geen bezoek van naasten.<sup>10</sup>

Daarnaast gaat het, zeker in het geval van WOTS-verzoeken, vaak om Nederlanders die gedetineerd zijn in landen die door het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) als "zorglanden" worden aangeduid.<sup>11</sup> Deze zorglanden voldoen volgens BZ niet aan de minimale standaard van behoorlijke detentieomstandigheden zoals vastgelegd in internationale afspraken of verdragen.<sup>12</sup> In deze landen zijn de detentieomstandigheden zeer slecht, met vaak (extreme) overbevolking van gevangenissen.<sup>13</sup> Juist in deze zorglanden is ondersteuning bij resocialisatie dus van groot belang. Maar ook Nederlanders die in een EU-land gedetineerd zijn kunnen veel baat hebben bij resocialisatie in Nederland. Bovendien zijn de detentieomstandigheden in sommige EU-landen eveneens ondermaats.<sup>14</sup>

---

<sup>6</sup> Nationale ombudsman, 2013, p. 1

<sup>7</sup> Raad van de Europese Unie 2022.

<sup>8</sup> *Kamerstukken II* 2020/21, 30010, nr. 49

<sup>9</sup> Ministerie van Buitenlandse Zaken 2019, p. 75

<sup>10</sup> Ibid.

<sup>11</sup> Alle landen behalve de EU-lidstaten, Australië, Canada, Japan, Nieuw-Zeeland en Singapore, zie *Kamerstukken II*, 2017/18 30010, nr.39, p. 3

<sup>12</sup> *Kamerstukken II* 2017/18, 30010, nr. 39 p. 3

<sup>13</sup> Zie World Prison Brief, <https://www.prisonstudies.org/>, waar het eerste niet-zorgland op plek nummer 84 staat.

<sup>14</sup> Zie bijvoorbeeld inzake België: Rapport au Gouvernement relatif à la visite effectuée en Belgique par le comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT), 2021, Executive Summary pp. 1-2.

Tot slot worden Nederlandse gedetineerden na het uitzitten van hun straf in het buitenland vaak uitgezet, vaak met een ongewenstverklaring. Dit betekent dat ze hoe dan ook terugkeren naar Nederland, maar de kans missen om in Nederland te resocialiseren. Het terugbrengen van Nederlandse gedetineerden via de WOTS en de WETS is daarbij ook in het belang van de Nederlandse samenleving, aangezien onderzoek aantoont dat ex-gedetineerden die via deze weg terugkeren minder vaak recidiveren dan ex-gedetineerden die zelfstandig terugkeren naar Nederland.<sup>15</sup>

Deze moeizame strafoverdrachtpraktijk roept de vraag op of het recht op resocialisatie zoals geïnterpreteerd in het Europese recht wel wordt nageleefd met betrekking tot Nederlandse gedetineerden in het buitenland. Aangezien het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) wegens haar bindende werking het meest invloedrijke mensenrechtenverdrag is voor Nederland, is het relevant om te focussen op het recht op resocialisatie zoals afgeleid uit artikel 3, 5 en 8 van het EVRM en de jurisprudentie van het EHRM en hoe dit zich verhoudt tot de Nederlandse strafoverdrachtpraktijk. Daarnaast wordt in dit verband gekeken naar de verdragen die aan de Nederlandse wetgeving ten grondslag liggen, namelijk het VOGP en het Kaderbesluit 2008/909/JBZ, en hoe resocialisatie daarin vorm krijgt.

Om te begrijpen hoe het recht op resocialisatie een rol speelt in Europa en hoe het Nederlands beleid en de praktijk die daaruit volgt zich hiertoe verhoudt, is het ook relevant om aandacht te besteden aan het beleid inzake strafoverdracht en de praktijk in andere Europese landen. In hoeverre wordt rekening gehouden met resocialisatie bij de beoordeling van strafoverdrachtverzoeken in andere landen? Zijn de vereisten strenger, milder of vergelijkbaar met die in Nederland? Om dit inzichtelijk te maken is het eveneens interessant om onderzoek te doen naar de vereisten die andere Europese landen stellen aan strafoverdrachtverzoeken en hoe zij hun beleidsruimte invullen. Daarnaast kan Nederland mogelijk inspiratie putten uit de aanpak van strafoverdrachtverzoeken in buurlanden.

### *1.1.2. Wetenschappelijke Relevantie*

Ook is dit onderzoek wetenschappelijk relevant. Het bouwt onder andere voort op het werk van Meijer over (het recht op) resocialisatie in de internationale en nationale rechtspraak, maar dan met een specifieke toespitsing op strafoverdracht.<sup>16</sup> Daarnaast poogt dit onderzoek het onderwerp ‘strafoverdracht’ op unieke wijze te benaderen door het te plaatsen in een breder kader van Europese wetgeving en beleid, door te vragen hoe de Nederlandse strafoverdracht praktijk zich verhoudt tot Europese regelgeving over (het recht op) resocialisatie en het beleid van andere Europese landen.

---

<sup>15</sup> Van Hall & Cleofa-van der Zwet 2020.

<sup>16</sup> Zie Meijer 2015; Meijer 2017; Meijer 2022; Krabbe & Meijer 2023.

## 1.2. Probleemstelling

De hoofdvraag van deze scriptie luidt: **In hoeverre is de huidige Nederlandse praktijk inzake de overdracht van straf in overeenstemming met het recht op resocialisatie en welke relevante gezichtspunten kunnen in dit kader worden ontleend aan de rechtspraak in België, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk?** Deze vraag wordt beantwoord in meerdere hoofdstukken die ieder een deelvraag behandelen. De vier deelvragen luiden als volgt:

- Wat houdt het recht op resocialisatie in volgens het EVRM, het VOGP en het Kaderbesluit 2008/909/JBZ?
- Hoe verhouden de WOTS en haar uitvoeringspraktijk zich tot het recht op resocialisatie?
- Hoe verhouden de WETS en haar uitvoeringspraktijk zich tot het recht op resocialisatie?
- Op welke manier speelt resocialisatie een rol in het strafoverdrachtbeleid van België, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk, en wat vertelt dat ons over het recht op resocialisatie in de Europese strafoverdrachtpraktijk? Welke relevante gezichtspunten kan Nederland hieraan ontleenen?

## 1.3. Onderzoeksmethode

Om de hoofdvraag van dit onderzoek te beantwoorden wordt gebruik gemaakt van meerdere onderzoeksmethoden. In hoofdstuk twee wordt middels literatuuronderzoek en bronnenonderzoek het juridisch kader inzake de vereisten met betrekking tot het recht op resocialisatie uiteengezet om zo de eerste deelvraag te beantwoorden. Hierbij wordt gekeken naar het EVRM, meer specifiek artikel 3 inzake het verbod op foltering en onmenselijke behandeling, artikel 8 inzake het recht op eerbiediging van het privé- en gezinsleven, en artikel 5 inzake het recht op vrijheid. Ook wordt de jurisprudentie van het EHRM over het recht op resocialisatie geanalyseerd om een beeld te krijgen wat het recht op resocialisatie inhoudt en wat voor negatieve en/of positieve verplichtingen dit oplegt aan de verdragsstaten. Daarnaast wordt gekeken naar de verdragen die aan de WOTS en de WETS ten grondslag liggen.

Hoofdstuk drie staat vervolgens stil bij hoe de WOTS zich verhoudt tot het recht op resocialisatie. Daarvoor wordt ten eerste de wet- en regelgeving zelf, alsook de onderliggende parlementaire stukken besproken. Zo wordt middels bronnenonderzoek in kaart gebracht op welke manier resocialisatie een rol speelt in de WOTS en hoe dat zich verhoudt tot het recht op resocialisatie. Vervolgens wordt in het tweede deel van dit hoofdstuk ingegaan op de uitvoeringspraktijk van de WOTS en hoe deze praktijk zich verhoudt tot het recht op resocialisatie. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van een rapport van de Nationale ombudsman en een deskundigeninterview met advocaten van het advocatenkantoor Stichting Dutch&Detained, een kantoor dat zich heeft gespecialiseerd in het bieden van rechtshulp aan Nederlandse gedetineerden in de zorglanden. Daarnaast wordt gebruikt gemaakt van cijfers die

middels een schriftelijk interview met de Nederlandse strafoverdrachtautoriteit ter beschikking zijn gesteld. Dit interview is bijgevoegd in bijlage II.

Hoofdstuk vier gaat in op de WETS. Ter beantwoording van de derde deelvraag wordt eerst, net als in hoofdstuk drie, de wet zelf en de onderliggend parlementaire stukken besproken en geanalyseerd. Daarna wordt de uitvoeringspraktijk van de WETS besproken. Om dit deel van de hoofdvraag te beantwoorden wordt gebruik gemaakt van een rapport van de Raad van de Europese Unie inzake de Nederlandse strafoverdrachtpraktijk. Ook wordt gebruik gemaakt van een deskundigeninterview met een advocaat van Stichting Lawyers Across Borders (LAB), een advocatenkantoor dat zich heeft gespecialiseerd in het verlenen van rechtshulp aan Nederlands gedetineerden in de niet-zorglanden, wat in de praktijk alle EU lidstaten bevat.

De advocatenkantoren die voor hoofdstuk drie en vier zijn benaderd, zijn beiden specialisten op het gebied van strafoverdracht naar Nederland. Beide kantoren ontvangen voor hun werkzaamheden subsidie van BZ. Dutch&Detained richt zich op de zorglanden, terwijl LAB de niet-zorglanden toegewezen heeft gekregen. In de praktijk leidt dit ertoe dat het Dutch&Detained bijna alle WOTS-landen onder zich heeft en LAB alle WETS-landen. Het advies en de ondersteuning die deze kantoren aan gedetineerden bieden is kosteloos. Ook worden gedetineerden door de Nederlandse missie in hun land van detentie doorverwezen naar een van beide kantoren. Hierdoor hebben de kantoren goed zicht op een groot deel van de doelgroep. Deze kantoren hebben door hun werkzaamheden een unieke inzage in het verloop van de strafoverdrachtprocedure en hebben veel praktijkervaring met de WOTS en de WETS. Omdat de beslissingen omtrent strafoverdracht niet openbaar gepubliceerd worden, zijn deze interviews waardevol om inzage te krijgen in hoe strafoverdracht in de praktijk verloopt. De wijze waarop de interviews zijn afgelegd verschilt per kantoor. De reden hiervoor is dat de geïnterviewde advocaten in verschillende mate beschikbaar waren voor een interview. De advocaten van Dutch&Detained zijn daarom schriftelijk geïnterviewd terwijl de advocaat van LAB mondeling is geïnterviewd. De vragen die zijn gesteld hebben daardoor wel dezelfde strekking, maar zijn niet identiek. Beide interviews zijn bijgevoegd in bijlage I.

In het vijfde hoofdstuk wordt een ‘blik over de grens’ geworpen bij de strafrechtssystemen van België, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk. Er wordt onderzocht hoe de opstelling van Nederland met betrekking tot het faciliteren van strafoverdracht zich verhoudt tot die van deze drie Europese landen. Kan Nederland iets leren van hoe deze landen zich hierin opstellen? In dit hoofdstuk wordt de laatste deelvraag behandeld middels een schriftelijk interview met de strafoverdracht autoriteiten van genoemde landen. Aangezien de strafoverdrachtautoriteiten de instanties zijn die beslissen over een verzoek tot strafoverdracht naar het desbetreffende land, zijn zij bij uitstek de instanties die inzicht kunnen verschaffen in het strafoverdrachtbeleid van dat land. Elk land kreeg via e-mail dezelfde vragenlijst opgestuurd. Op grond van de antwoorden zijn ter verheldering aanvullende vragen verstuurd. De interviews zijn bijgevoegd in bijlage III.



De reden waarom strafoverdrachtautoriteiten van België, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk zijn benaderd, verschilt per land. Ten eerste is voor België gekozen omdat het Belgisch strafoverdracht systeem veel gelijkenissen toont met dat van Nederland. Ten tweede is Duitsland benaderd omdat het recht op resocialisatie zoals het EHRM dat formuleert, geïnspireerd is door Duitse rechtspraak over resocialisatie als kern van de menselijke waardigheid.<sup>17</sup> Voor het Verenigd Koninkrijk is gekozen juist omdat zij een ander rechtssysteem hebben dan Nederland. Daarnaast staat het Verenigd Koninkrijk bekend om de consulaire hulp en ondersteuning die het Britse gedetineerden in het buitenland biedt. Tot slot is er ook een praktische reden voor het benaderen van juist deze drie landen: het is mogelijk om deze rechtssystemen met minimale behulp van vertaalmachines te onderzoeken.

Tot slot volgt in het zesde hoofdstuk een antwoord op de hoofdvraag, worden aanbevelingen gemaakt en wordt een conclusie gegeven.

#### **1.4. Terminologie**

Voordat kan worden ingegaan op het EVRM en jurisprudentie van het Hof omtrent resocialisatie, is het van belang kort stil te staan bij de terminologie die het EHRM hanteert. Het Hof gebruikt de termen *(social) rehabilitation*, *(social) reintegration* en *resocialisation* door elkaar heen.<sup>18</sup> Het begrip ‘*rehabilitation*’ is ruimer dan het Nederlandse begrip ‘resocialisatie’, omdat het veel meer is gericht op het beoogde resultaat en mede betrekking heeft op de fase na afloop van de straf.<sup>19</sup> Omdat het in Nederland gebruikelijker is de term ‘resocialisatie’ te gebruiken,<sup>20</sup> wordt in dit onderzoek voornamelijk overkoepelend de term ‘resocialisatie’ gehanteerd waar het Hof spreekt van *(social) rehabilitation*, *(social) reintegration* of *resocialisation*. Wanneer wel wordt gesproken van ‘rehabilitatie’ of ‘re-integratie’, wordt daar niets fundamenteel anders mee bedoeld.

Daarnaast is het belangrijk om te verhelderen dat wanneer in dit onderzoek gesproken wordt van ‘straf’ of ‘sanctie’, altijd verwezen wordt naar onvoorwaardelijke vrijheidsbenemende sancties. Sommige instrumenten inzake de overdracht van de tenuitvoerlegging van straf voorzien ook in bepalingen inzake de overdracht van ander soort sancties of maatregelen, maar dergelijke bepalingen zullen in het kader van dit onderzoek buiten beschouwing worden gelaten.

#### **1.5. Afbakening**

Het onderhavige onderzoek is op verschillende manieren afgebakend. Zo focust dit onderzoek op het recht op resocialisatie zoals dat speelt in drie Europese instrumenten: het VOGP, het Kaderbesluit en het EVRM. De reden hiervoor is dat het Kaderbesluit en het VOGP als basis hebben gediend voor de ontwikkeling van de WETS en de WOTS, en dat het EVRM wegens zijn bindend karakter directe consequenties heeft voor de Nederlandse rechtspraak.

---

<sup>17</sup> Deutscher Bundestag 2019, p. 39; Deutscher Bundestag 2020, p. 41.

<sup>18</sup> Krabbe & Meijer 2023, p. 11.

<sup>19</sup> Meijer 2015, p. 2.

<sup>20</sup> Krabbe & Meijer 2023, p. 11.

Daarnaast wordt dit onderzoek beperkt tot een discussie over de knelpunten van de WOTS en de WETS die verband houden met resocialisatie. Op beide instrumenten valt ook vanuit andere invalshoeken en mensenrechten kritiek te leveren, maar daar wordt in dit onderzoek niet op ingegaan.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> Zie bijvoorbeeld F.T.C. Dolle en T. de Boer, 'De black box van de WETS', NTS 2021/24, waarin wordt aangekaart hoe de procedure van de WETS in strijd is met het recht op een eerlijk proces.

## 2. Het recht op resocialisatie in Europa

Om de hoofdvraag van deze scriptie te beantwoorden, wordt allereerst het juridisch kader uiteengezet. Het doel van deze scriptie is om de Nederlandse strafoverdrachtpraktijk te analyseren in het licht van het recht op resocialisatie. Daarom wordt eerst onderzocht wat het recht op resocialisatie precies inhoudt en hoe dit verband houdt met strafoverdracht. In dit hoofdstuk staat daarom de vraag **“Wat houdt het recht op resocialisatie in volgens het EVRM, het VOGP en het Kaderbesluit 2008/909/JBZ?”** centraal. Om deze vraag te beantwoorden wordt allereerst de jurisprudentie van het EHRM geanalyseerd en wordt beschreven hoe het recht op resocialisatie zich daarin heeft ontwikkeld. Dit wordt gedaan aan de hand van de verdragsartikelen in het kader waarvan in de jurisprudentie van het EHRM het recht op resocialisatie is ontwikkeld. Vervolgens wordt uitgelegd hoe dit recht op resocialisatie een rol speelt of zou kunnen spelen in de praktijk van internationale strafoverdracht. De laatste paragrafen van dit hoofdstuk gaan vervolgens in op hoe het recht op resocialisatie terugkomt in de twee belangrijkste Europese instrumenten inzake strafoverdracht; het VOGP en het Kaderbesluit 2008/909/JBZ, alvorens een tussentijdse conclusie wordt gegeven.

### 2.1. Resocialisatie en het EVRM

Het EVRM kent geen recht op resocialisatie als zodanig. Echter, in de jurisprudentie van het EHRM is een ontwikkeling waar te nemen waarbij het Hof in toenemende mate belang hecht aan de resocialisatie van gedetineerden.<sup>22</sup> Het Hof stelt vast dat de afgelopen jaren steeds meer nadruk is komen te liggen op rehabilitatie, wat neerkomt op het idee van resocialisatie door het bevorderen van persoonlijke verantwoordelijkheid.<sup>23</sup> Deze ontwikkeling is volgens het Hof niet alleen waar te nemen in de Verdragsstaten, ook treft men een recht op resocialisatie aan in diverse instrumenten van de Raad van Europa en de Europese Unie waar het Hof groot belang aan hecht, ondanks hun niet-bindende karakter.<sup>24</sup> Het Hof benadrukt dat deze instrumenten stellen dat de gevangenisautoriteiten zich moeten inspannen om de re-integratie van *alle* gedetineerden te bevorderen.<sup>25</sup>

Ondertussen hanteert het EHRM een op “resocialisatie als recht” gebaseerde legitimatie; veroordeelden hebben een “recht op waardigheid” en een “recht om hun persoonlijkheid te ontplooien”.<sup>26</sup> De ontwikkeling van deze legitimatie en het recht op resocialisatie in de jurisprudentie van het EHRM heeft voornamelijk plaatsgevonden in het kader van uitspraken

---

<sup>22</sup> Krabbe & Meijer 2023, p. 13.

<sup>23</sup> EHRM 8 juli 2014, ECLI:CE:ECHR:2014:0708JUD001501811 (*Harakchiev en Tolumov tegen Bulgarije*), par. 264.

<sup>24</sup> Het Hof verwijst hier naar Regels 6, 33.3, 102.1 en 107.1 of de 2006 European Prison Rules; punten 6 en 11 van Resolutie 76(2) van het Ministercomité en paragrafen 2, 5 en 33 van de Aanbeveling REC (2003)23 over het beheer door gevangenisadministraties van levenslange gevangenisstraffen en andere langdurig gedetineerden; zie EHRM 8 juli 2014, ECLI:CE:ECHR:2014:0708JUD001501811 (*Harakchiev en Tolumov tegen Bulgarije*), par. 264; zie ook Meijer 2015, p. 5.

<sup>25</sup> EHRM 8 juli 2014, ECLI:CE:ECHR:2014:0708JUD001501811 (*Harakchiev en Tolumov tegen Bulgarije*), par. 265; <sup>25</sup> EHRM 26 april 2016, ECLI:CE:ECHR:2016:0426JUD001051110, *NJB* 2016/1347 (*Murray tegen Nederland*), par. 101-102; zie ook Krabbe & Meijer 2023, p. 11.

<sup>26</sup> Meijer 2022, p. 6.

over levenslanggestraften. Het EHRM heeft in 2016 evenwel verduidelijkt dat de positieve verplichting van staten om naar resocialisatie te streven zich uitstrekt over *alle* gedetineerden, niet slechts tot levenslanggestraften.<sup>27</sup> Dus alhoewel de gedetineerden waar deze scriptie betrekking op heeft lang niet altijd zijn veroordeeld tot een levenslange gevangenisstraf, is de jurisprudentie van het EHRM over resocialisatie in het kader van levenslange straffen alsnog relevant.

### 2.1.1. Artikel 3 EVRM

Zoals hierboven genoemd, heeft de ontwikkeling van het recht op resocialisatie in de jurisprudentie van het EHRM voornamelijk plaatsgevonden in het kader van levenslange gevangenisstraffen. In deze uitspraken staat artikel 3 EVRM – het verbod op foltering, onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing – centraal. Het recht op resocialisatie kan dan ook gedeeltelijk worden ontleend aan artikel 3 EVRM. Het doel van resocialisatie is volgens het EHRM namelijk inherent gekoppeld aan het concept van menselijke waardigheid, dat de kern vormt van het Verdrag.<sup>28</sup> Het Hof stelt in *Vinter e.a. tegen het Verenigd Koninkrijk* dat het onverenigbaar zou zijn met de menselijke waardigheid als de staat iemand van zijn vrijheid berooft zonder hem of haar ten minste de mogelijkheid te bieden die vrijheid ooit te herwinnen.<sup>29</sup> Hiermee volgt het Hof de redenering van het Duitse Constitutionele Hof, dat vast stelde dat de gevangenisautoriteiten verplicht zijn zich in te zetten voor de resocialisatie van een tot levenslang veroordeelde gedetineerde en dat resocialisatie een grondwettelijk vereiste is in iedere maatschappij die de menselijke waardigheid als uitgangspunt heeft.<sup>30</sup> Het Hof stelde dat vergelijkbare overwegingen moeten gelden voor het verdragsstelsel, waarvan de essentie de eerbiediging van de menselijke waardigheid is.<sup>31</sup> Het Hof leidt hier uit af dat gevangenisautoriteiten daarom ook de plicht hebben om te streven naar resocialisatie van (levenslang)gestraften.<sup>32</sup> Deze positieve verplichting houdt in dat autoriteiten gedetineerden een kans moeten geven, hoe klein dan ook, om op een dag hun vrijheid te herwinnen. Om die kans reëel te maken moeten de autoriteiten gedetineerden een betamelijke kans geven om zichzelf te resocialiseren.<sup>33</sup> Dit betekent dat het benadrukken van resocialisatie een verplicht onderdeel is waar de lidstaten rekening mee moeten houden bij het opstellen van hun strafrechtelijke en penitentiaire beleid.<sup>34</sup> Het Hof benadrukt daarbij nogmaals dat dit beleid de

---

<sup>27</sup> EHRM 26 april 2016, ECLI:CE:ECHR:2016:0426JUD001051110, *NJB* 2016/1347 (*Murray tegen Nederland*), par. 101-102; zie ook Krabbe & Meijer 2023, p. 11.

<sup>28</sup> EHRM 9 juli 2013, ECLI:CE:ECHR:2013:0709JUD006606909, *NJ* 2004/543, m.nt. E.A. Alkema (*Vinter e.a. t. het Verenigd Koninkrijk*), para. 113.

<sup>29</sup> Ibid.

<sup>30</sup> Ibid., para. 113.; zie ook Meijer 2015, p. 3.

<sup>31</sup> EHRM 9 juli 2013, ECLI:CE:ECHR:2013:0709JUD006606909, *NJ* 2004/543, m.nt. E.A. Alkema (*Vinter e.a. t. het Verenigd Koninkrijk*), par. 113; EHRM 29 april 2002, ECLI:CE:ECHR:2002:0429JUD000234602, *NJ* 2004/543, m.nt. E.A. Alkema (*Pretty tegen het Verenigd Koninkrijk*), par. 65.

<sup>32</sup> Meijer 2015, p. 3.

<sup>33</sup> EHRM 8 juli 2014, ECLI:CE:ECHR:2014:0708JUD001501811 (*Harachiev en Tolumov tegen Bulgarije*), par. 264.

<sup>34</sup> EHRM 30 juni 2015, ECLI:CE:ECHR:2015:0630JUD004141804 (*Khoroshenko tegen Rusland*), par. 121.

menselijke waardigheid van gedetineerden moet respecteren.<sup>35</sup> Deze positieve verplichting bestaat wanneer de detentieomstandigheden of het gevangenisregime in de weg staan aan resocialisatie.<sup>36</sup>

Om aan deze verplichting recht te kunnen doen, moeten gedetineerden kunnen deelnemen aan activiteiten wanneer deze geacht kunnen worden de resocialisatie ten goede te komen. Staten beschikken bij de keuze van de faciliteiten, maatregelen of behandelingen die nodig zijn om een gedetineerde te resocialiseren echter over een ruime beoordelingsmarge. Het Hof benadrukt hierbij dat de positieve verplichting niet inhoudt dat staten verantwoordelijk zijn voor het bereiken van resocialisatie van gedetineerden; de verplichting heeft betrekking op het ter beschikking stellen van middelen, niet op het behalen van specifieke resultaten.<sup>37</sup> Dit houdt in dat de lidstaten een gevangenisregime dienen te waarborgen dat verenigbaar is met het doel van resocialisatie en dat deze gevangenen in staat stelt om vooruitgang te boeken met hun resocialisatie.<sup>38</sup> Artikel 3 EVRM moet in het kader van het recht op resocialisatie zodanig worden gelezen dat het de nationale autoriteiten geen buitensporige last oplegt.<sup>39</sup>

Hieruit volgt dat de nationale autoriteiten per geval moeten beoordelen wat een “behoorlijke” kans op resocialisatie voor de betrokken individuele gedetineerde inhoudt. Bij het overwegen van resocialisatie moeten de individuele behoeften van de gedetineerde leidend zijn.<sup>40</sup>

#### 2.1.2. Artikel 8 EVRM

Het recht op resocialisatie berust ook deels op artikel 8 EVRM; het recht op eerbiediging van het privé- en gezinsleven. Het EHRM sprak zich in het kader van artikel 8 uit over resocialisatie in de zaak *Khoroshenko tegen Rusland*. De kernvraag in deze zaak was of het strikte regime waaronder de verzoeker zich gedurende de eerste tien jaar van detentie bevond, in strijd was met artikel 8 EVRM.<sup>41</sup> In de beantwoording van deze vraag impliceert het Hof zowel een positieve verplichting als een negatieve verplichting voor de staat in het kader van het recht op resocialisatie. Zo verwijst het Hof naar de aanbevelingen van het *Committee for the Prevention of Torture* (CPT), dat opmerkte dat langdurige gevangenisregimes moeten trachten de desocialiserende effecten – zoals psychologische problemen en een aantasting van sociale vaardigheden van gevangenisstraf – op een positieve en proactieve manier te compenseren.<sup>42</sup> Uit deze verwijzing valt een positieve verplichting voor de staat tot het tegengaan van desocialisatie, door resocialisatie, te lezen.

---

<sup>35</sup> Meijer 2017, p. 149.

<sup>36</sup> EHRM 8 juli 2014, ECLI:CE:ECHR:2014:0708JUD001501811 (*Harachiev en Tolumov tegen Bulgarije*), par. 266.

<sup>37</sup> Meijer 2017, p. 149.

<sup>38</sup> EHRM 26 april 2016, ECLI:CE:ECHR:2016:0426JUD001051110, *NJB* 2016/1347 (*Murray tegen Nederland*), par. 104.

<sup>39</sup> *Ibid.*, par. 110.

<sup>40</sup> Meijer 2017, p. 151.

<sup>41</sup> EHRM 30 juni 2015, ECLI:CE:ECHR:2015:0630JUD004141804 (*Khoroshenko tegen Rusland*), par. 85.

<sup>42</sup> *Ibid.*, par. 144.

Daarnaast is het EHRM in *Khoroshenko* kritisch op de zeer strenge aard van het “bijzondere” gevangenisregime waaraan verzoeker gedurende de eerste tien jaren van zijn detentie onderhevig was. Dit regime kende onder meer beperkingen van de frequentie en duur van bezoeken aan gedetineerden en een beperking van het aantal bezoekers, alsmede diverse maatregelen van toezicht op de bezoeken.<sup>43</sup> Ook was communiceren met de buitenwereld middels telefoongesprekken, behalve in noodgevallen, volledig verboden.<sup>44</sup> Het Hof stelt dat de zeer strenge aard van dit gevangenisregime de gedetineerden belette om contact met hun familie te onderhouden en daardoor hun resocialisatie ernstig bemoeilijkte in plaats van deze te bevorderen en te vereenvoudigen.<sup>45</sup> Dit terwijl de nadruk op resocialisatie volgens de jurisprudentie van het EHRM een verplichte factor is waarmee de lidstaten rekening moeten houden in het ontwerp van hun strafrechtelijk beleid.<sup>46</sup> Uit deze overwegingen valt in het kader van het recht op resocialisatie een negatieve verplichting voor de staat af te leiden om zich te onthouden van handelingen die de resocialisatie van gedetineerden in de weg staan.

In latere jurisprudentie valt het recht op resocialisatie nog duidelijker af te leiden uit artikel 8. Het Hof stelt in *Polyakova e.a. tegen Rusland* namelijk dat artikel 8 vereist dat de staat gedetineerden zoveel mogelijk helpt om banden met mensen buiten de gevangenis aan te gaan en te onderhouden om de resocialisatie van gedetineerden te bevorderen.<sup>47</sup> De locatie van de plaats waar de gedetineerde zich bevindt is in dit kader volgens het EHRM ook relevant, aangezien de mogelijkheid voor gezinsleden om een gedetineerde te bezoeken een essentiële factor vormt voor het behoud van gezinsleven en de mogelijkheid tot resocialisatie.<sup>48</sup> Zo construeert het Hof een tweede positieve verplichting in het kader van het recht op resocialisatie.

### 2.1.3. Artikel 5 lid 1 EVRM

Tot slot speelt artikel 5, lid 1, EVRM – het recht op vrijheid en veiligheid – een rol in het recht op resocialisatie. Het EHRM brengt het recht op resocialisatie in het kader van artikel 5 lid 1 EVRM in direct verband met de beoordeling van de vraag of de detentie ‘willekeurig’ is in de zin van het artikel.<sup>49</sup> Immers, om niet in strijd te zijn met artikel 5, moet benaming van de vrijheid een legitiem doel dienen. Een dergelijk legitiem doel kan zijn het beschermen van de samenleving tegen de gedetineerde persoon. Echter, er kan een probleem van willekeur ontstaan indien personen enkel gedetineerd zijn op grond van het risico dat zij vormen voor de samenleving, zonder dat hen middelen worden aangeboden die zijn gericht op het verminderen

---

<sup>43</sup> Ibid., par. 50.

<sup>44</sup> Ibid., par. 51.

<sup>45</sup> Ibid., par. 144.

<sup>46</sup> Ibid., par. 121; zie ook EHRM 8 juli 2014, ECLI:CE:ECHR:2014:0708JUD001501811 (*Harakchiev en Tolumov tegen Bulgarije*), par. 243-246

<sup>47</sup> EHRM 7 maart 2017, ECLI:CE:ECHR:2017:0307JUD003509009 (*Polyakova e.a. tegen Rusland*), par. 88; EHRM 19 oktober 2021, ECLI:CE:ECHR:2021:1019JUD003146908 (*Danilevich tegen Rusland*), par. 47.

<sup>48</sup> EHRM 7 maart 2017, ECLI:CE:ECHR:2017:0307JUD003509009 (*Polyakova e.a. tegen Rusland*), par. 88; EHRM 25 juli 2013, ECLI:CE:ECHR:2013:0725JUD001108206 (*Khodorkovskiy en Lebedev tegen Rusland*), par. 837.

<sup>49</sup> Meijer 2015, p. 8.

van dit risico.<sup>50</sup> Het verschaffen van resocialisatiegelegenheden vormt daarom een noodzakelijk onderdeel van een detentie die gericht is op bescherming van de publieke veiligheid.<sup>51</sup>

Met betrekking tot het aanbieden van resocialisatieactiviteiten kan ook een probleem ontstaan met artikel 5 lid 1 EVRM in combinatie met artikel 14 EVRM (verbod op discriminatie), wanneer gedetineerde vreemdelingen anders worden behandeld dan de eigen onderdanen in detentie.<sup>52</sup> In de zaak *Rangelov tegen Duitsland* werd op grond van deze bepalingen een schending aangenomen omdat de verzoeker als gevolg van zijn Bulgaarse nationaliteit bepaalde behandelprogramma's en een versoepeling van zijn detentieomstandigheden waren geweigerd.<sup>53</sup> De reden dat verzoeker niet dezelfde resocialisatiemogelijkheden werden aangeboden als Duitse onderdanen, was het definitieve uitzettingsbevel dat tegen hem was uitgevaardigd. Dit had als gevolg dat verzoeker de kans werd ontzegd om de resocialisatiebehandeling succesvol af te ronden, en zo aan te tonen dat hij betrouwbaar was tijdens de versoepelingen van zijn detentieomstandigheden en zo te voldoen aan de voorwaarden voor de nationale rechtbanken om te concluderen dat zijn detentie kon worden opgeschort.<sup>54</sup>

In het kader van artikel 5 lid 1 EVRM kan het recht op resocialisatie dus worden afgeleid als noodzakelijke voorwaarde voor de legitimering van de vrijheidsbeneming. Daarnaast blijkt uit de bovengenoemde rechtspraak van het EHRM in het kader van artikel 5 lid 1 EVRM dat het recht op resocialisatie in bepaalde situaties mogelijk minder wordt gewaarborgd in het geval van buitenlandse gedetineerden.

#### *2.1.4. Het recht op resocialisatie en internationale strafoverdracht*

In bovenstaande paragrafen is het recht op resocialisatie zoals dat voortkomt uit artikel 3, 8 en 5, lid 1, EVRM vastgesteld. In deze paragraaf zullen de verschillende aspecten van dit recht in verband gebracht worden met internationale strafoverdracht.

Samenvattend legt het recht op resocialisatie zoals dat uit de jurisprudentie in het kader van artikel 3, 8 en 5 EVRM is af te leiden, de volgende drie verplichtingen op aan de staat. Ten eerste bestaat er een positieve verplichting voor de lidstaten om te streven naar de resocialisatie van gedetineerden. Dit houdt in dat gedetineerden een betamelijke kans moeten krijgen om zichzelf te resocialiseren. Concreet betekent dit dat er een verplichte nadruk dient te liggen op resocialisatie in het strafrechtelijke en penitentiaire beleid van staten. Daarbij moet per individueel geval worden beoordeeld wat een behoorlijke kans op resocialisatie voor die specifieke gedetineerde inhoudt. Deze positieve verplichting bestaat al te meer indien de

---

<sup>50</sup> EHRM 18 september 2012, ECLI:CE:ECHR:2012:0918JUD002511909, *NJ* 2014/95 m.nt. Reijntjes (*James Wells en Lee tegen het Verenigd Koninkrijk*), par. 194.

<sup>51</sup> Meijer 2015, p. 8.

<sup>52</sup> Ibid., p. 9.

<sup>53</sup> EHRM 22 maart 2012, ECLI:CE:ECHR:2012:0322JUD000512307 (*Rangelov tegen Duitsland*), par. 95.

<sup>54</sup> Ibid.

detentieomstandigheden in de weg staan aan resocialisatie; de gevangenisautoriteiten moeten middels het faciliteren van resocialisatie desocialisatie tegengaan.

Internationale strafoverdracht is onderdeel van het (internationale) strafrechtelijke beleid van landen. De positieve verplichting zoals hierboven beschreven houdt dus ook in dat de nadruk in het strafoverdrachtbeleid op resocialisatie dient te liggen. Ook kan beargumenteerd worden dat detentie in het buitenland inherent leidt tot detentieomstandigheden die in de weg staan aan resocialisatie.<sup>55</sup> Zo zijn het gebrek aan contact met familie en de taal- en cultuurbarrière factoren die resocialisatie in een vreemd land bemoeilijken ten opzichte van resocialisatie in het thuisland.<sup>56</sup> Op de lidstaten ligt dus een verhoogde plicht tot het faciliteren van de mogelijkheid tot resocialisatie voor deze gedetineerden. Aan deze plicht kan worden voldaan door het goed mogelijk maken van strafoverdracht naar eigen land. Hierbij dient dan per gedetineerde een individuele beslissing te worden genomen of strafoverdracht positief zal bijdragen aan zijn of haar resocialisatiekansen.

Ten tweede bestaat er in het kader van het recht op resocialisatie onder artikel 8 EVRM een expliciet door het EHRM benoemde positieve verplichting voor staten om gedetineerden zoveel mogelijk te helpen om banden met mensen buiten de gevangenis aan te gaan en onderhouden, waarbij nabijheid tot familie en vrienden een belangrijke rol speelt. Detentie in het buitenland is voor veel gedetineerden een obstakel in het onderhouden van contact met dierbaren. Door het zoveel mogelijk faciliteren van strafoverdracht kunnen staten aan deze positieve verplichting voldoen.

Ten derde bestaat er een negatieve verplichting voor staten om zich te onthouden van handelingen die de resocialisatie van gedetineerden bemoeilijken. In het kader van strafoverdracht betekent dit dat staten zich moeten onthouden van het onnodig bemoeilijken van de strafoverdracht procedure. Bij het onnodig bemoeilijken kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een zeer strikte uitleg van de vereisten of een onwilligheid om van beleidseisen af te wijken in individuele gevallen waarin de omstandigheden daarom vragen.

Tot slot geeft de jurisprudentie van het EHRM in het kader van artikel 5, lid 1, en artikel 14 EVRM een voorbeeld waarin internationale strafoverdracht een uitkomst zou bieden voor staten om te kunnen voldoen aan de eerste positieve verplichting, namelijk hun plicht tot het faciliteren van resocialisatiemogelijkheden. Het is immers begrijpelijk dat indien iemand zal worden uitgezet, onderdelen van resocialisatieprogramma's die toezien op de terugkeer in de samenleving van dat land, achterwegen worden gelaten. Dit tast echter wel in ernstige mate de mogelijkheden van de gedetineerde aan om te kunnen resocialiseren. Het land van detentie en het land waarnaar de gedetineerde zal worden uitgezet kunnen dit oplossen door middel van strafoverdracht. De gedetineerde kan dan daar alsnog resocialisatiemogelijkheden aangeboden krijgen.

---

<sup>55</sup> Ministerie van Buitenlandse Zaken 2019, p. 75.

<sup>56</sup> Van Hall & Cleofa-van der Zwet 2020, p. 2.



Aan de hand van deze verplichtingen die af te leiden zijn uit de jurisprudentie van het EHRM, is het, ondanks dat het EVRM geen recht op resocialisatie als zodanig kent, toch mogelijk om de Nederlandse praktijk inzake strafoverdracht aan deze verplichtingen te toetsen.

## **2.2. Het recht op resocialisatie en het VOGP**

In 1983 is het Verdrag inzake de overbrenging van gevonnisse personen tot stand gekomen. Een van de belangrijkste redenen voor de totstandkoming van dit verdrag was de waarneming van de Raad van Europa dat er een trend bestond van toegenomen aandacht voor het belang van resocialisatie in het strafrechtelijk beleid van haar lidstaten.<sup>57</sup> De Raad stelde daarnaast vast dat de grotere mobiliteit van personen binnen Europa met zich mee had gebracht dat landen een groeiend aantal buitenlandse gedetineerden in hun gevangenissen hadden.<sup>58</sup> In het kader van resocialisatie zou het van waarde kunnen zijn om te faciliteren dat de opgelegde sanctie uitgevoerd kan worden in het land van herkomst van de gedetineerde, in plaats van in het land waar het misdrijf is gepleegd en de straf is opgelegd. Het VOGP dient ertoe deze strafoverdracht tussen de lidstaten van de Raad van Europa te faciliteren. Het resocialisatiebeginsel vormt dus de grondslag van dit verdrag.

Alhoewel niet altijd expliciet, is het resocialisatiebeginsel op meerdere plaatsen in het Verdrag terug te vinden. In artikel 2 lid 1 VOGP wordt bijvoorbeeld benadrukt dat lidstaten “een zo ruim mogelijke samenwerking” aan elkaar dienen te verlenen. Dit dient de resocialisatie van gedetineerden. Immers, door een ruime samenwerking neemt de kans toe voor de gedetineerde dat hij zijn straf in zijn thuisland kan uitzitten. Ook in artikel 3 van het VOGP komt het uitgangspunt van resocialisatie naar voren. In dit artikel zijn de voorwaarden beschreven die gesteld worden aan internationale strafoverdracht. In drie van deze vereisten komt de ratio van het verdrag, resocialisatie, duidelijk naar voren.

Ten eerste is in artikel 3, lid 1, sub a VOGP het vereiste van voldoende binding neergelegd. Dit zogenaamde bindingsvereiste houdt in dat de persoon, om in aanmerking te komen voor strafoverdracht, voldoende binding moet hebben met de tenuitvoerleggingsstaat.<sup>59</sup> In het VOGP is het bindingsvereiste vrij ruim; artikel 3, lid 1, sub a stelt dat de gedetineerde een onderdaan moet zijn van de tenuitvoerleggingsstaat. Een verdere verruiming van dit vereiste is te vinden in het vierde lid van dit artikel, dat staten de mogelijkheid geeft om ook mensen met een verblijfsvergunning als onderdaan te zien.<sup>60</sup> De achterliggende ratio van dit vereiste is dat binding met de tenuitvoerleggingsstaat nodig is om daar te kunnen resocialiseren.

---

<sup>57</sup> Raad van Europa 1983, p. 2.

<sup>58</sup> Ibid.

<sup>59</sup> Artikel 1 sub d VOGP definieert de staat van tenuitvoerlegging, of ‘tenuitvoerleggingsstaat’, als de staat waarnaar de gevonnisse persoon kan worden of reeds is overgebracht ten einde zijn veroordeling te ondergaan.

<sup>60</sup> Een dergelijke uitbreiding is door Nederland gemaakt met betrekking tot de vreemdeling of staatloze, ‘die zijn enige vaste woon- of verblijfplaats binnen het Koninkrijk heeft en die, blijkens een daaromtrent door de Nederlandse regering of de regering van de Nederlandse Antillen aan de regering van de staat van veroordeling verstrekte verklaring, niet als gevolg van de tenuitvoerlegging van een straf of maatregel in Nederland of op de Nederlandse Antillen met toepassing van [het VOGP] zijn recht op verblijf in het Koninkrijk verliest (Trb. 1987 nr. 163).

Ten tweede geeft sub c van artikel 3 het zogenaamde strafrestancevereiste: een geconvinceerde persoon kan alleen worden overgebracht indien hij, “op het tijdstip van ontvangst van het verzoek, nog ten minste zes maanden van de veroordeling moet ondergaan” of wanneer de duur van de veroordeling onbeperkt is. In het *Explanatory Report* bij het VOGP wordt toegelicht dat deze bepaling is opgenomen specifiek omdat het verdrag een instrument is ter bevordering van de resocialisatie van de veroordeelde, “een doelstelling die alleen zinvol kan worden nageleefd wanneer de duur van de nog uit te zitten straf lang genoeg is”.<sup>61</sup> Het VOGP geeft echter een uitzondering op dit vereiste in artikel 3 lid 2: in uitzonderlijke gevallen kunnen staten wel instemmen met overbrenging, ook al is het strafrestance korter dan zes maanden. Dit element van flexibiliteit is ingevoerd voor gevallen waarin de vooruitzichten op resocialisatie gunstig zijn ondanks een korter strafrestance, of indien de overbrenging snel en tegen geringe kosten kan geschieden.<sup>62</sup>

Tot slot vereist artikel 3, lid 1, sub c VOGP dat de gedetineerde in kwestie instemt met de strafoverdracht. Ook dit vereiste is geworteld in het primaire doel van het Verdrag om de resocialisatie van gedetineerden te faciliteren.<sup>63</sup> Een gevangene overbrengen terwijl hij het hier niet mee eens is zou immers contraproductief kunnen zijn voor de resocialisatie. De kans is immers groot dat deze onwillige gedetineerde na het uitzitten van zijn straf weer terug verhuist naar het land waarmee hij naar eigen zeggen meer binding heeft dan zijn land van herkomst. Het ligt dan meer voor de hand op deze gedetineerde te laten resocialiseren in het land waar hij gedetineerd is.

Op grond van de hierboven besproken verdragsartikelen en het *Explanatory Report*, is het duidelijk dat het VOGP veel waarde hecht aan de resocialisatie van gedetineerden. Het benoemt het immers tot de voornaamste doelstelling van het Verdrag. Het is dan ook belangrijk dat nationale wetten, regelgeving en beleid deze doelstelling honoreren.

De vereisten van het VOGP die verband houden met resocialisatie dienen ook het recht op resocialisatie. Immers, door implementatie van het VOGP in nationale wetgeving, wordt resocialisatie centraal geplaatst in het strafoverdracht beleid van de lidstaten. Daarnaast geeft de mogelijkheid om een uitzondering te maken op het vereiste van strafrestance de kans op een individuele benadering van verzoeken tot strafoverdracht terwijl het ook benadrukt dat deze individuele aanpak in het belang is van de resocialisatie van gedetineerden.

### **2.3. Het recht op resocialisatie in de EU**

Om de strafrechtelijke samenwerking tussen de EU-lidstaten verder te faciliteren en om een aantal knelpunten die het VOGP in de praktijk met zich meebracht te verbeteren, is voor strafoverdracht tussen EU-lidstaten het Kaderbesluit 2008/909/JBZ tot stand gebracht. Voor

---

<sup>61</sup> Raad van Europa 1983, p. 4.

<sup>62</sup> Dit laatste wordt benoemd omdat de tweede onderliggende reden voor het hanteren van een minimum strafrestance de kosten daarvan zijn, die proportioneel moeten blijven tot het doel dat met de overdracht bereikt moet worden, Raad van Europa 1983, p. 4.

<sup>63</sup> Ibid., p. 5

dit instrument is resocialisatie eveneens de achterliggende ratio. Zo stelt punt negen van de preambule dat de tenuitvoerlegging van de sanctie in de staat van tenuitvoerlegging de “reclassering van de betrokken gedetineerde dient te bevorderen”. De bevoegde autoriteit van de staat die de beslissing neemt, dient zich in dit kader ervan te vergewissen of de tenuitvoerlegging van de sanctie door de staat van tenuitvoerlegging zal bijdragen aan de resocialisatie van betrokkene. Hierbij dient de autoriteit rekening te houden met factoren als “zijn verbondenheid met de tenuitvoerleggingsstaat, meer bepaald met de overweging of het voor hem de plaats is waarmee hij familiale, taalkundige culturele, sociale, economische of andere banden heeft”.

Artikel 4 van het Kaderbesluit geeft de criteria voor toezending van het vonnis en een certificaat<sup>64</sup> aan een andere lidstaat. Lid 2 van dit artikel herhaalt, in overeenstemming met punt 9 van de preambule, dat de bevoegde autoriteit van de beslissingsstaat het vonnis en certificaat pas op stuurt nadat deze heeft vastgesteld dat de tenuitvoerlegging van de sanctie door de andere lidstaat de resocialisatie van de gedetineerde ten goede komt. De resocialisatiedoelstelling komt ook duidelijk naar voren in lid 6 van dit artikel: ter uitvoering van dit Kaderbesluit moeten de lidstaten maatregelen vaststellen die “in het bijzonder recht doen aan de beoogde bijdrage tot de reclassering van de gevonnisde persoon”.

Het bindingsvereiste, neergelegd in artikel 4, lid 1, wordt in het Kaderbesluit anders ingevuld dan in het VOGP. Volgens dit artikel kan een certificaat worden toegezonden aan een staat in een aantal situaties. Ten eerste kan dit indien de gevonnisde persoon onderdaan is van de tenuitvoerleggingsstaat en daar woonachtig is. Ook kan dit indien de onderdaan niet woonachtig is in de tenuitvoerleggingsstaat, maar na invrijheidstelling naar die staat zal worden uitgewezen als gevolg van een bevel tot verwijdering of uitzetting. Daarnaast is het mogelijk om het certificaat toe te zenden naar een staat die niet aan voornoemde beschrijving voldoet, mits deze staat met de overdracht instemt en, gelet op artikel 4, lid 2, de beslissingsstaat heeft geoordeeld dat dit de resocialisatie van de betrokken gedetineerde ten goede zal komen. Dit laat dus de ruimte open om een gedetineerde zijn straf uit te laten zitten in een staat waarvan hij niet de nationaliteit bezit, zolang aangetoond kan worden dat de gedetineerde met deze staat banden heeft zoals bedoeld in punt negen van de preambule.

Artikel 9 van het Kaderbesluit geeft de gronden waarop een tenuitvoerleggingsstaat de overname van een gedetineerde kan weigeren. Een van deze weigeringsgronden is een tekort aan strafresistant. Artikel 9 lid 1 onder h stelt dat de bevoegde autoriteit van de tenuitvoerleggingsstaat de overname *kan* weigeren indien ten tijde van ontvangst het vonnis nog minder dan zes maanden van de sanctie moeten worden ondergaan. Het woord ‘kan’ geeft aan dat het hier gaat om een facultatieve weigeringsgrond. Ook het Kaderbesluit laat dus ruimte

---

<sup>64</sup> Een schriftelijk verzoek tot overname van de tenuitvoerlegging van een sanctie met daarin alle benodigde gegevens, zie bijlage I bij Kaderbesluit/2008/909/JBZ.

voor een overdracht van straf met minder dan zes maanden strafrestant, indien dit de resocialisatie van de gedetineerde dient.

Ook in het Kaderbesluit staat de resocialisatie dus centraal en is resocialisatie de ratio achter strafoverdracht. Gelijk het VOGP dient het Kaderbesluit het recht op resocialisatie. Ook door implementatie van het Kaderbesluit wordt resocialisatie namelijk het uitgangspunt van strafoverdracht in nationale wetgeving. Daarnaast noodzaakt de formulering van de criteria voor overdracht, waaronder het bindingsvereiste, en het strafrestantvereiste tot een individuele beoordeling van de resocialisatiemogelijkheden die de gedetineerden heeft in de tenuitvoerleggingsstaat.

#### **2.4. Tussentijdse conclusie**

Uit de jurisprudentie van het EVRM zijn twee positieve verplichtingen en een negatieve verplichting voor staten af te leiden in het kader van resocialisatie. Ten eerste dienen staten te streven naar de resocialisatie van gedetineerden, wat inhoudt dat gedetineerden een betamelijke kans moeten krijgen om zichzelf te resocialiseren. Om dit recht te waarborgen moet in het nationale beleid de nadruk op resocialisatie liggen en moet per gedetineerde een individuele beoordeling worden gemaakt die ten goede komt aan diens resocialisatie.

Zowel het VOGP al het Kaderbesluit geven in de context van strafoverdracht invulling aan deze verplichting. Resocialisatie van de gedetineerde is namelijk het uitgangspunt van beide verdragen: strafoverdracht moet plaats vinden indien dit het resocialisatiebelang van de gedetineerde dient. Door de implementatie van het VOGP en het Kaderbesluit krijgt resocialisatie dan ook een centrale rol in het nationale strafoverdrachtbeleid. Indien correct uitgevoerd krijgt de gedetineerde door strafoverdracht een betamelijke kans op resocialisatie. Hierbij is het belangrijk dat elk verzoek tot strafoverdracht individueel beoordeeld wordt, wat door beide verdragen wordt gefaciliteerd.

De tweede positieve verplichting houdt in dat staten gedetineerden zoveel mogelijk moeten helpen om banden met mensen buiten de gevangenis aan te gaan en te onderhouden, waarbij nabijheid tot familie en vrienden een belangrijke rol speelt. Hoewel deze verplichting niet kan worden opgevat als een verplichting om in alle gevallen over te gaan op strafoverdracht naar het land waar de familie en vrienden van de gedetineerde zich bevinden, is strafoverdracht wel bij uitstek het instrument om aan deze verplichting te voldoen in het geval van gedetineerden in het buitenland. Met name het Kaderbesluit doet aan deze verplichting recht door in het kader van het bindingsvereiste rekening te houden met familiale en sociale banden die de gedetineerde heeft met de tenuitvoerleggingsstaat.

De negatieve verplichting in het kader van het recht op resocialisatie houdt in dat staten zich moeten onthouden van het onnodig bemoeilijken van resocialisatie. De vereisten die de verdragen aan strafoverdracht stellen zetten in principe niet toe tot een dergelijk handelen. Of staten zich in het kader van strafoverdracht onthouden van het onnodig bemoeilijken van resocialisatie zal voornamelijk moeten blijken uit de uitvoering van het nationaal beleid.

### 3. Het recht op resocialisatie en de WOTS

In het vorige hoofdstuk is het recht op resocialisatie zoals dat kan worden afgeleid uit het EVRM uiteengezet en hoe dat, via het VOGP en het Kaderbesluit, plichten aan staten oplegt in het kader van strafoverdracht. Aan de hand daarvan wordt in dit en het volgende hoofdstuk onderzocht hoe de Nederlandse wet- en regelgeving inzake strafoverdracht en de Nederlandse strafoverdrachtpraktijk zich hiertoe verhoudt. Zoals eerder genoemd, is in Nederland strafoverdracht geregeld in twee verschillende wetten; de WOTS en de WETS. In dit hoofdstuk wordt onderzocht hoe de WOTS, zowel op papier als in de praktijk zich tot het recht op resocialisatie verhoudt. In het volgende hoofdstuk wordt dit onderzocht voor de WETS. De vraag die in dit hoofdstuk beantwoord wordt luidt daarom: **Hoe verhouden de WOTS en haar uitvoeringspraktijk zich tot het recht op resocialisatie??** Om deze vraag te beantwoorden, wordt eerst toegelicht hoe strafoverdracht in de WOTS is geregeld, met daarbij een focus op hoe resocialisatie daarin een rol speelt. Vervolgens wordt, aan de hand van een rapport van de Nationale ombudsman en informatie en voorbeelden die ten behoeve van dit onderzoek door een gespecialiseerd advocatenkantoor beschikbaar zijn gesteld, ingegaan op hoe de WOTS wordt uitgevoerd in de praktijk. Tot slot worden zowel de tekst als de uitvoeringspraktijk van de WOTS getoetst aan het recht op resocialisatie en de drie verplichtingen die daaruit voortkomen.

#### 3.1. De WOTS en het Beleidskader 2007

In het vorige hoofdstuk is uitgelegd hoe het VOGP en het Kaderbesluit door middel van het bindingsvereiste en het strafrestancevereiste uiting geven aan het resocialisatiebelang. Het valt dan ook op dat beide vereisten in de WOTS niet expliciet zijn opgenomen. Dit kan worden verklaard aan de hand van de parlementaire stukken die ten grondslag liggen aan de WOTS. In deze stukken wordt namelijk nog niet met zoveel woorden over resocialisatie gesproken. De focus in deze stukken ligt meer op het verbeteren en vereenvoudigen van de samenwerking tussen staten op het terrein van strafoverdracht.<sup>65</sup> De aandacht voor resocialisatie in het kader van strafoverdracht kwam in de Nederlandse wetgeving expliciet ter sprake in het Beleidskader inzake de overdracht van de tenuitvoerlegging van buitenlandse strafvonnissen aan Nederland voor wat betreft de WOTS, dat is verschenen in 2007 (Beleidskader 2007). Dit beleidskader beoogt de ratio van de WOTS te verduidelijken en stelt expliciet dat deze wet gericht is op het kunnen resocialiseren in eigen land.<sup>66</sup> In het beleidskader wordt in het kader van de resocialisatiedoelstelling ingegaan op 1) het vereiste van binding en 2) het vereiste van voldoende strafrestance. In de komende twee sub-paragrafen worden deze vereisten nader uitgelegd. Alhoewel de WOTS naast het bindingsvereiste en het strafrestancevereiste nog meer criteria geeft waar aan moet worden voldaan om in aanmerking te komen voor strafoverdracht, wordt bewust alleen ingegaan op deze twee vereisten. De reden hiervoor is dat dit de vereisten zijn die specifiek zien op de resocialisatiemogelijkheden van de betrokken gedetineerde.

---

<sup>65</sup> *Kamerstukken II* 1983/84, 18129, nrs. 1-3.

<sup>66</sup> *Kamerstukken II* 2007/08, 31200-VI, nr. 30, p. 2.

### 3.1.1. *Binding in de WOTS*

Zoals genoemd wordt in de WOTS niet met zoveel woorden over het bindingsvereiste gesproken. Artikel 4 WOTS stelt ten aanzien van vreemdelingen zonder vaste woon- of verblijfplaats in Nederland dat de tenuitvoerlegging van straf niet kan worden overgenomen omdat er in een dergelijk geval onvoldoende binding zou zijn met Nederland. Over Nederlanders, met of zonder woon- of verblijfplaats in Nederland, wordt in de WOTS echter niet gesproken. Dit impliceert dat een straf die in het buitenland aan een Nederlander is opgelegd, overgenomen kan worden ongeacht of de Nederlander zijn woonplaats in Nederland heeft. De WOTS verplicht hier immers niet tot weigering. In de memorie van toelichting wordt bevestigd dat het voor de tenuitvoerlegging van aan Nederlanders opgelegde sancties niet ter zake doet of zij hun vaste woon- of verblijfplaats in Nederland hebben.<sup>67</sup> Het Beleidskader 2007 heeft hier verandering in aangebracht. Hierin wordt namelijk expliciet genoemd dat alleen het Nederlanderschap niet voldoende is om in aanmerking te komen voor overbrenging middels de WOTS; “binding met Nederland” is een “harde voorwaarde” voor overbrenging.<sup>68</sup> Wanneer een Nederlander gedurende vijf jaar voor detentie woonachtig was in Nederland, wordt binding in beginsel aangenomen.<sup>69</sup> Om te bepalen waar iemand woonachtig is, wordt gekeken naar de inschrijving in de Basisregistratie Personen (BRP).<sup>70</sup> Indien de Nederlander niet gedurende vijf jaar voor detentie ingeschreven stond in de gemeentelijke basisadministratie, moet hij zelf aantonen dat sprake is van voldoende binding met Nederland en dat zijn resocialisatie dus gediend is door strafoverdracht naar Nederland.<sup>71</sup> De gedetineerde kan binding aantonen door bijvoorbeeld te bewijzen dat hij ondanks het gebrek aan een gemeentelijke inschrijving toch in Nederland woonachtig was voor detentie. Ook kan worden gedacht aan de (voormalige) werkplaats van de gedetineerde, waar zijn gezin en familie verblijft, zijn economische relaties met Nederlands, etc.<sup>72</sup> Wanneer de gedetineerde niet in Nederland woont en ook onvoldoende kan aantonen dat hij op andere wijze voldoende binding heeft met Nederland, komt hij niet in aanmerking voor overbrenging naar Nederland.<sup>73</sup> Het resocialisatiebelang is dan met de overname van de tenuitvoerlegging van de straf door Nederland niet gediend, aldus de Minister van Justitie en Veiligheid.

### 3.1.2. *Strafresistant in de WOTS*

Naast binding is strafresistant het belangrijkste criterium voor het beoordelen of strafoverdracht naar Nederland bijdraagt aan de resocialisatie van de gedetineerde. Deze paragraaf licht dit vereiste toe en gaat vervolgens in op twee aspecten van strafoverdracht die van invloed zijn op het strafresistant, namelijk de overdrachtsprocedure en de voorwaardelijke invrijheidstelling (v.i.).

---

<sup>67</sup> *Kamerstukken II* 1983/84, 18129, nr. 1-3, p. 41.

<sup>68</sup> *Kamerstukken II* 2007/08, 31200-VI, nr. 30, p. 4.

<sup>69</sup> Goudswaard & Bollen 2021, p. 25.

<sup>70</sup> *Kamerstukken II* 2007/08, 31200-VI, nr. 30, p. 4.

<sup>71</sup> Goudswaard & Bollen 2021, p. 25-26.

<sup>72</sup> *Kamerstukken II* 2007/08, 31200-VI, nr. 30, p. 4.

<sup>73</sup> *Ibid.*

In de WOTS is geen bepaling opgenomen over het strafrestant. In het kader van resocialisatie wordt dit vereiste echter wel in het Beleidskader 2007 uiteengezet. Als grondslag hiervoor verwijst de minister naar het VOGP, dat staten de mogelijkheid geeft om een verzoek af te wijzen op het moment als de veroordeelde op het moment van ontvangst van het verzoek een strafrestant heeft van minder dan zes maanden. De minister stelt voorop dat resocialisatie het doel is van strafoverdracht en dat wanneer deze resocialisatie niet binnen de resterende straftijd kan worden gerealiseerd, de overdracht voor dat doel niet meer zinvol is.<sup>74</sup> Vervolgens wijst de minister erop dat resocialisatietrajecten tijdens detentie minimaal vier maanden duren.<sup>75</sup> Met een strafrestant van minder dan zes maanden op het moment dat het verzoek binnenkomt, blijft er dan dus niet genoeg tijd over om de gedetineerde na overbrenging in Nederland te laten resocialiseren. Een dergelijk verzoek zal daarom worden afgewezen.

Om te toetsen of aan het strafrestantvereiste voldaan wordt, moet bij binnenkomst van een verzoek tot strafoverdracht dus het strafrestant berekend worden. Bij deze berekening spelen twee factoren een grote rol, namelijk de procedure van tenuitvoerlegging en het toepasselijke regime van voorwaardelijke invrijheidstelling.

#### A. De exequaturprocedure en de procedure van voortgezette tenuitvoerlegging

Ten eerste heeft de procedure voor het overnemen van de tenuitvoerlegging van een straf veel invloed op de berekening van het strafrestant. De WOTS kent hiervoor namelijk twee procedures. De eerste procedure is de exequaturprocedure, geregeld in de artikelen 18-33 WOTS. In deze procedure wordt het buitenlandse vonnis en de opgelegde straf omgezet in een Nederlandse rechterlijke beslissing.<sup>76</sup> Hierbij kan de Nederlandse rechter rekening houden met verschillende factoren en omstandigheden, zelfs als die door de buitenlandse rechter niet zijn meegewogen.<sup>77</sup> Wel is de Nederlandse rechter gebonden aan de feiten zoals die zijn vastgesteld door de buitenlandse rechter.<sup>78</sup> De opgelegde straf wordt afgestemd op de ernst van het delict, de omstandigheden van het misdrijf en de persoon van de dader, waarbij verzwarende en verlichtende factoren worden meegenomen.<sup>79</sup> De rechter houdt echter ook rekening met internationale gevoeligheden.<sup>80</sup> Doordat Nederlandse straffen doorgaans minder zwaar zijn dan buitenlandse straffen, heeft de omzetting van de straf naar een Nederlandse straf gevolgen voor het strafrestant. Het strafrestant is na omzetting namelijk vaak aanzienlijk korter dan het oorspronkelijke aantal maanden dat de gedetineerde nog in het buitenland had moeten uitzitten.

De tweede procedure die de WOTS kent voor strafoverdracht is de procedure van voortgezette tenuitvoerlegging. Hierbij wordt onderzocht of de straf in Nederland ten uitvoer kan worden

---

<sup>74</sup> Ibid., p. 5.

<sup>75</sup> Ibid.

<sup>76</sup> Dieben 2022, p. 538.

<sup>77</sup> Ibid., p. 540.

<sup>78</sup> Artikel 11 lid 1 sub a VOGP, artikel 28 lid 3 WOTS.

<sup>79</sup> Dieben 2022, p. 541.

<sup>80</sup> Ibid.

gelegd zonder omzetting naar een Nederlandse straf, met als enige beperking het Nederlandse strafmaximum.<sup>81</sup> Hierdoor kan de straf na overname nog steeds lager uitvallen dan de buitenlandse straf. De discrepantie zal echter vaak minder groot zijn. Bij het volgen van deze procedure heeft de gedetineerde daardoor vaak meer resterende maanden straf om uit te zitten in Nederland, waardoor de kans op afwijzing vanwege een tekort aan strafrestant kleiner is.

De keuze voor welke procedure wordt gehanteerd is in principe aan de verdragsluitende partijen bij het VOGP, waarbij meerdere staten in verklaringen bij het VOGP hebben aangegeven welke procedure zij verkiezen.<sup>82</sup> In de bilaterale verdragen tussen Nederland met Marokko, Brazilië, de Dominicaanse Republiek, Peru, Thailand en Zambia is expliciet alleen de procedure van voortgezette tenuitvoerlegging toegestaan.

Binnen Nederland genoot oorspronkelijk de exequaturprocedure de voorkeur.<sup>83</sup> Met de procedure van voortgezette tenuitvoerlegging is echter een oplossing gevonden voor situaties waarin strafoverdracht dreigde te worden afgewezen door buitenlandse autoriteiten vanwege aanzienlijke verlaging van de straf na omzetting.<sup>84</sup> De memorie van toelichting benadrukte dat te grote veranderingen aanstootgevend zouden kunnen zijn en de Nederlandse justitiabelen in het buitenland benadeeld zouden worden.<sup>85</sup> In deze achterliggende gedachte voor de invoering van de procedure van voortgezette tenuitvoerlegging, via artikel 43 WOTS, is tevens het resocialisatiebelang terug te vinden. Afwijzing van strafoverdracht door te lage straffen na omzetting ontnemt gedetineerden immers de kans om in Nederland te resocialiseren.

## B. Voorwaardelijke invrijheidstelling

Ten tweede wordt bij de berekening van het strafrestant alleen rekening gehouden met de daadwerkelijke detentie, waarbij de periode van v.i. wordt afgetrokken van de resterende straftijd die de veroordeelde nog in detentie moet doorbrengen. De duur van de v.i. is afhankelijk van verschillende factoren. Zo wordt bij strafoverdracht de buitenlandse v.i.-regeling gebruikt als deze gunstiger is voor de gedetineerde en als het al vaststond dat de gedetineerde in het buitenland onder deze regeling met v.i. zou gaan.<sup>86</sup> Is de buitenlandse regeling niet gunstiger of was het nog onzeker of de gedetineerde daarvoor in aanmerking zou komen, dan wordt na strafoverdracht de Nederlandse v.i.-regeling toegepast. In dat geval is de duur van de v.i. afhankelijk van het jaar waarin het vonnis is gewezen. Voor vonnissen vóór 1 juli 2021 geldt de oude v.i.-regeling, waarbij de veroordeelde na twee derde van zijn straf voorwaardelijk in vrijheid wordt gesteld. Na 1 juli 2021 geldt een maximale v.i.-duur van twee

---

<sup>81</sup> Ibid., p. 545.

<sup>82</sup> Ibid.

<sup>83</sup> *Kamerstukken II* 1983/84, 18129, nrs. 1-3, p. 45.

<sup>84</sup> Ibid., p. 46-47.

<sup>85</sup> Ibid., p. 33.

<sup>86</sup> *Kamerstukken II* 2010/11, 32885, nr. 3, p. 11.



jaar, afhankelijk van de detentieduur en het gedrag van de gedetineerde.<sup>87</sup> Omdat de v.i.-datum onder de nieuwe regeling niet vaststaat, wordt bij het berekenen van het strafrestant uitgegaan van de volledig opgelegde straf.<sup>88</sup> Wanneer een vonnis is gewezen kan dus veel invloed hebben op de hoeveelheid strafrestant, en dus op de slagingskans van een verzoek tot strafoverdracht. Immers, bij de berekening van het strafrestant onder de nieuwe v.i.-regeling, wordt uitgegaan van de volledige straf, in plaats van dat daar een derde van wordt afgetrokken. Onder de oude regeling was het wel mogelijk om de v.i.-datum flexibel te benaderen en deze, indien anders te weinig straf resteert, uit te stellen.<sup>89</sup>

Welke procedure ter overname van straf wordt gevolgd heeft hier ook nog invloed op. Namelijk, wanneer de executurprocedure wordt gevolgd, hangt de geldende v.i.-regeling af van de datum van het vonnis van de Nederlandse rechter, niet van de datum van het buitenlandse vonnis, ongeacht wat gunstiger is voor de gedetineerde.<sup>90</sup>

### **3.2. De werking van de WOTS in de praktijk**

In Nederland worden verzoeken tot strafoverdracht, zowel via de WOTS als de WETS, in de praktijk behandeld door de afdeling Internationale Overdracht Strafvonnissen (IOS) van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) namens de Minister van Justitie en Veiligheid.

In antwoord op Kamervragen stelde de minister voor Rechtsbescherming dat hij op het moment geen signalen heeft dat het WOTS-beleid of de uitvoering daarvan niet goed functioneert.<sup>91</sup> Echter, in 2013 al heeft de Nationale ombudsman aandacht gevraagd voor knelpunten in de uitvoeringspraktijk van de WOTS en het Beleidskader 2007. In een brief gericht aan de Minister van Justitie en Veiligheid<sup>92</sup> beschrijft de Nationale ombudsman dat hij signalen had ontvangen waardoor hij zich zorgen maakte over de uitvoeringspraktijk van de WOTS. Wegens deze signalen was hij uit eigen beweging een onderzoek gestart met als doel om “in goed overleg met de praktijk te bezien op welke wijze de uitvoeringspraktijk op evenwichtige wijze recht kan doen aan de intentie van de WOTS waarbij resocialisatie voorop staat”.<sup>93</sup> Uit de informatie die beschikbaar is gesteld door gespecialiseerd advocatenkantoor Dutch&Detained<sup>94</sup> blijkt dat deze geuite zorgen tot op heden nog leven. Er bestaan zorgen op het gebied van zowel het vereiste van strafrestant als het vereiste van binding, alsook met betrekking tot het verdragsvereiste en rechtsbescherming. Op de zorgen inzake strafrestant en binding wordt hieronder apart ingegaan. Deze twee knelpunten worden apart toegelicht omdat,

---

<sup>87</sup> Stb. 2020, 224: Wet van 24 juni 2020 tot wijziging van de Penitentiaire beginselen wet, het Wetboek van Strafrecht en enige andere wetten in verband met de wijziging van de regeling inzake detentiefasering en voorwaardelijke invrijheidstelling (Wet straffen en beschermen).

<sup>88</sup> Zie onderdeel 1 van bijlage I.

<sup>89</sup> *Kamerstukken II 2007/08*, 31200-VI, nr. 30, p. 5.

<sup>90</sup> HR 10 februari 2012, ECLI:NL:HR:2021:BU9852, *NJ* 2012/129, r.o. 3.4.2.

<sup>91</sup> *Aanhangsel Handelingen II 2022/23*, nr. 4590888, p. 7.

<sup>92</sup> Toen nog de Minister van Veiligheid en Justitie.

<sup>93</sup> Nationale ombudsman 2013, p. 2.

<sup>94</sup> Zie onderdeel 1 van bijlage I.

naast dat het belangrijke vereisten zijn in het kader van resocialisatie, ook twee van de voornaamste redenen zijn die leiden tot afwijzing van een verzoek tot strafoverdracht.<sup>95</sup>

Met betrekking tot Nederlandse cijfers ten aanzien van overbrenging is het lastig om een compleet beeld te krijgen. Volgens de Minister van Rechtsbescherming zijn sinds 2019 de meeste verzoeken tot strafoverdracht middels de WOTS succesvol geweest.<sup>96</sup>

Tabel 1 2019-2022

Totaal verzoeken strafoverdracht sinds 2019	WOTS-verzoek goedgekeurd	WOTS-verzoek afgewezen
110	76	34
100%	69%	31%

IOS heeft ten behoeve van dit onderzoek de volgende cijfers verstrekt.<sup>97</sup>

Tabel 2 2019-2022

	2019	2020	2021	2022
Totaal aantal verzoeken	48	24	36	36
Succesvol	37	15	12	12
Niet doorgegaan	37	45	29	32
Nieuw aangemaakt dossier	48	29	52	37

Helaas bieden deze cijfers geen duidelijk beeld over hoeveel procent van het aantal behandelde verzoeken per jaar wordt toegekend of afgewezen. De subcategorieën in deze tabel zijn namelijk niet cumulatief tegen elkaar af te zetten.<sup>98</sup> Verzoeken die in voorgaande jaren zijn binnengekomen, tellen namelijk mee in de cijfercategorieën “succesvol” en “niet doorgegaan”, terwijl sommige verzoeken van het totaal aantal verzoeken dat is binnengekomen in een jaar, dat jaar niet is afgehandeld.<sup>99</sup> Bovendien bevatten de categorieën “niet doorgegaan” en “nieuw aangemaakt dossier” ook zaken waarvoor geen officieel WOTS-verzoek is ingezonden door het buitenland.<sup>100</sup>

Deze cijfers lijken wel te impliceren dat er van 2019 tot 2022 jaarlijks een afname is geweest van het aantal WOTS-verzoeken die uiteindelijk hebben geleid tot een overbrenging naar Nederland. Ook geven deze cijfers weer dat per jaar het merendeel van behandelde verzoeken niet leidt tot een succesvolle strafoverdracht.

<sup>95</sup> Zie *Aanhangsel Handelingen II* 2022/23, nr. 4590888, p. 6, waar de minister stelt dat “redenen voor afwijzing [...] over het algemeen onvoldoende strafresistant of binding met Nederland [zijn]”.

<sup>96</sup> Ibid., onduidelijk is of deze cijfers verzoeken die door het buitenland zijn afgewezen meetellen.

<sup>97</sup> Zie bijlage II

<sup>98</sup> Ibid.

<sup>99</sup> Ibid.

<sup>100</sup> Deze zaken kunnen bij IOS zijn aangemeld door bijvoorbeeld de gedetineerde zelf, een contactpersoon of een advocaat. Ook kan de zaak bij IOS bekend worden doordat de buitenlandse autoriteiten een aanvraag stellen, zie bijlage II.

Middels inzage in de correspondentie tussen Dutch&Detained en IOS, is gepoogd een concretere inzage te krijgen in het aantal zaken dat door IOS sinds 2019 is behandeld. Deze correspondentie schetst het volgende beeld.

Tabel 3 2019-2022

Land	Totaal zaken afgehandeld	WOTS-verzoek goedgekeurd	WOTS-verzoek afgewezen (door NL of Buitenland)
Bolivia	0	0	0
Brazilië	2	0	2
Chili	1	1	0
Cuba	0	0	0
Dominicaanse Republiek	0	0	0
Ecuador	0	0	0
Marokko	2	1	1
Peru	8	5	3
Thailand	7	3	4
Turkije	27	3	24
Servië	6	2	4
Verenigde Staten	4	1	3
<b>Totaal</b>	<b>57</b>	<b>16</b>	<b>41</b>
	100%	28%	72%

De cijfers die Dutch&Detained van IOS heeft opgevraagd en de cijfers van WOTS-verzoeken waarbij het direct betrokken was, geven een ander beeld dan dat de minister schetst. Deze cijfers in tabel 3 en 4 betreffen zaken die door het kantoor zijn behandeld sinds 2019. Sindsdien heeft het kantoor 304 zaken in behandeling gehad. Op 1 januari 2023 waren 317 Nederlanders gedetineerd in een zorgland dat bij het VOGP is aangesloten of waarmee Nederland een bilateraal verdrag heeft afgesloten.<sup>101</sup> Deze 317 Nederlanders kunnen dus in beginsel een beroep doen op strafoverdracht middels de WOTS. Het advocatenkantoor heeft op het moment van schrijven 214 gedetineerden in zogenaamde WOTS-landen bijgestaan. Dit betekent dat zij zicht hebben op ongeveer 67,5% van deze groep gedetineerden. De situatie die de cijfers van het kantoor schetst is weergegeven in tabel 4 en 5.

<sup>101</sup> Ministerie van Buitenlandse Zaken 2023; Ministerie van Justitie en Veiligheid 2022.

Tabel 4 2019-2022

Totaal zaken afgehandeld	WOTS-verzoek goedgekeurd	WOTS-verzoek afgewezen
35	4	31
100%	11%	89%

Tabel 5 2019-2022

Totaal afgewezen zaken	Afgewezen door Nederland	Afgewezen door buitenland
31	13	18
	6 – binding 1 – eerdere WOTS 6 – strafresistant	
100%	42%	58%

Het beeld dat de minister schetst is dat de meeste verzoeken tot strafoverdracht worden ingewilligd. De cijfers van het advocatenkantoor impliceren dat strafoverdracht moeilijker tot stand komt, al krijgen zij natuurlijk niet alle strafoverdrachtverzoeken die worden gedaan in beeld. De informatie die door Dutch&Detained beschikbaar is gesteld maakt dan ook vooral inzichtelijk op grond waarvan strafoverdrachtverzoeken worden afgewezen, en wat de redenering van IOS daarin is.

### 3.2.1. *Strafresistant*

Een van de voornaamste gronden voor afwijzing van een verzoek tot strafoverdracht aan Nederlandse zijde, is een tekort aan strafresistant. Het vereiste van zes maanden strafresistant staat ook centraal als knelpunt in de brief van de Nationale ombudsman uit 2013. Terwijl het VOGP ruimte laat voor overbrenging ondanks een tekort aan strafresistant, wordt dit in het Beleidskader 2007 strikt ingekaderd en in de praktijk nog strenger uitgelegd.<sup>102</sup> In 2013 stelde de toenmalige Minister van Justitie en Veiligheid in antwoord op Kamervragen “niets te voelen voor het toch honoreren van een WOTS-verzoek bij onvoldoende strafresistant”.<sup>103</sup>

Een (dreigend) tekort aan strafresistant speelt met name in zaken die onder de oude v.i.-regeling vallen, waar bij de berekening van het strafresistant een derde van de straf wordt afgetrokken. Doordat sinds de verandering in de Nederlandse v.i.-regeling de datum van v.i. niet meer vaststaat, wordt bij de berekening van het strafresistant uitgegaan van de volledige resterende straf, zonder aftrek van mogelijke v.i. Met betrekking tot strafoverdracht biedt de verandering in de Nederlandse v.i.-regeling dus al in veel gevallen vermoedelijk een oplossing. Verder is een tekort aan strafresistant bijna altijd een probleem in zaken waarin de omzettingsprocedure wordt toegepast.<sup>104</sup> Het is dan ook een vooruitgang in het Nederlands beleid en de Nederlandse

<sup>102</sup> Nationale ombudsman 2013, p. 8; zie ook onderdeel 1 van bijlage I.

<sup>103</sup> Nationale ombudsman 2013, p. 5.

<sup>104</sup> Zie onderdeel 1 van bijlage I.

praktijk dat Nederland is overgegaan op het gebruik van de procedure van voortgezette tenuitvoerlegging in de meeste gevallen van strafoverdracht.<sup>105</sup>

Een belangrijk knelpunt dat met betrekking tot strafrestant blijft bestaan, is de striktheid waarmee het strafrestantvereiste geïnterpreteerd en uitgevoerd wordt. Een afwijzing in een Peruaanse casus illustreert de strengheid waarmee door IOS aan het vereiste van voldoende strafrestant wordt vastgehouden. In de betreffende casus zag de tijdlijn er als volgt uit:

11.09.2020 – Aankomst WOTS-verzoek in Nederland.

20.11.2020 – Afwijzing IOS met reden: te weinig strafrestant.

30.11.2020 – 6 maanden strafrestant vanaf de Nederlandse v.i.-datum.

30.05.2021 – Nederlandse v.i.-datum.

01.06.2026 – Datum waarop de straf is uitgezeten in Peru.

Uit de tijdlijn blijkt dat de gedetineerde op het moment dat het verzoek tot strafoverdracht in Nederland aankwam, een strafrestant van acht en een halve maand had.<sup>106</sup> Het Beleidskader 2007 houdt, overeenkomstig het VOGP, aan dat bij binnenkomst van het verzoek nog minstens zes maanden strafrestant moet bestaan.<sup>107</sup> IOS oordeelde als volgt:

“Het is mijn beleid om een gedetineerde alleen naar Nederland over te brengen als daarmee zijn resocialisatie bevorderd wordt. Door het laatste gedeelte, van ten minste 6 maanden, van de opgelegde straf verder in Nederland in detentie te laten ondergaan wordt hij voorbereid op terugkeer in de Nederlandse samenleving. Naar Nederlands recht komt een veroordeelde na het ondergaan van twee derde van de gevangenisstraf in aanmerking voor voorwaardelijke invrijheidstelling. Uit de door u aangeleverde gegevens blijkt dat een gevangenisstraf van 15 jaar is opgelegd en dat betrokkene in Nederland in aanmerking komt voor voorwaardelijke invrijheidstelling op 30 mei 2021. Aangezien de overbrenging op grond van het Verdrag enkele maanden in beslag neemt, is het zeer aannemelijk dat betrokkene na overbrenging onmiddellijk in vrijheid wordt gesteld of dat er onvoldoende strafrestant is om resocialisatie vorm te geven. Hierdoor kan het doel van het Verdrag niet bereikt worden. Om die reden stem ik niet in met een overbrenging naar Nederland.”<sup>108</sup>

---

<sup>105</sup> Strafoverdracht tussen de VS en Nederland is de belangrijkste uitzondering: vanwege de disproportioneel hoge straffen die in de VS worden opgelegd past Nederland nog steeds de omzettingsprocedure toe bij strafoverdracht uit de VS.

<sup>106</sup> Zie onderdeel 1 van bijlage I.

<sup>107</sup> *Kamerstukken II 2007/08, 31200-VI, nr. 30, p. 5.*

<sup>108</sup> Zie onderdeel 1 van bijlage I.

Uit dit antwoord wordt duidelijk dat IOS een striktere maatstaaf hanteert dan die in het VOGP of het Beleidskader 2007 worden aangehouden. De rechtvaardiging voor het weigeren ondanks een strafrestant van twee en een halve maand meer dan vereist, is de aanname dat de overdracht na goedkeuring nog enkele maanden in beslag zou nemen en alsnog onvoldoende strafrestant over zou blijven “om resocialisatie vorm te geven”. De grens die hiervoor is vastgesteld is echter zes maanden. Het verhogen van deze grens vanwege een aanname brengt het risico van willekeur met zich. Daarbij heeft IOS invloed op de duur van het regelen van de feitelijke overbrenging.<sup>109</sup> IOS zou in dergelijke gevallen dus kunnen streven om een snelle overbrenging te bewerkstelligen, zodat bij aankomst van de gedetineerde in Nederland ten minste vier maanden detentie resteren. Vier maanden is immers volgens de Minister van Justitie en Veiligheid het minimum dat nodig is voor resocialisatie.<sup>110</sup> De gevolgen van een afwijzing zijn immers groot. Veel gedetineerden zitten in het buitenland vast onder omstandigheden die het risico op recidive verhogen<sup>111</sup> terwijl zij ook in veel gevallen worden uitgesloten van deelname aan resocialisatieactiviteiten.<sup>112</sup> Overbrenging middels de WOTS is in dat geval hun enige mogelijkheid om resocialisatieactiviteiten aangeboden te krijgen. Bovendien is een kortere periode van resocialisatie in Nederland nog steeds wenselijker dan een terugkeer in de Nederlandse samenleving zonder enige vorm van resocialisatie.

Op dit laatste aspect is ook de Nationale ombudsman kritisch in zijn onderzoek. Hij stelt vast dat voor Nederlandse onderdanen die na buitenlandse detentie terugkeren naar Nederland geen resocialisatieregeling bestaat. Wanneer een verzoek tot strafoverdracht wordt afgewezen wegens een tekort aan tijd om de gedetineerde in Nederland te resocialiseren, resulteert dit dus in een terugkeer zonder enige resocialisatie. De Nationale ombudsman noemt dit een selectief gebruik van het argument van resocialisatie.<sup>113</sup>

Als onderdeel van zijn onderzoek is de Nationale ombudsman in gesprek gegaan met verscheidenen deskundigen op het vlak van strafoverdracht.<sup>114</sup> Zij signaleren allen dat door de huidige interpretatie van het Ministerie van Justitie en Veiligheid het doel van de WOTS – namelijk resocialisatie – juist niet tot zijn recht komt.<sup>115</sup> Er wordt hierbij benadrukt dat, wetende dat de omstandigheden in veel van deze buitenlandse gevangenissen erbarmelijk zijn, het vanuit reclasseringsperspectief gezien een onwenselijk en risicovol effect heeft dat deze Nederlanders langdurig aan deze omstandigheden worden blootgesteld. Langdurige blootstelling aan deze omstandigheden maakt de kans op resocialisatie in de Nederlandse

---

<sup>109</sup> Ibid.

<sup>110</sup> *Kamerstukken II* 2007/08, 31200-VI, nr. 30, p. 5.

<sup>111</sup> Ministerie van Buitenlandse Zaken 2019, p. 75

<sup>112</sup> Zie onderdeel I van bijlage I.

<sup>113</sup> Nationale ombudsman 2013, p. 2.

<sup>114</sup> De Nationale ombudsman noemt Reclassering Nederland, Stichting Epafra, Stichting PrisonLAW (de voorganger van Stichting Dutch&Detained, die zijn geïnterviewd voor dit onderzoek) en Keizer advocaten.

<sup>115</sup> Nationale ombudsman 2013, p. 7.

samenleving steeds kleiner, zeker indien deze gedetineerden niet de mogelijkheid krijgen in Nederland een resocialisatietraject te volgen.<sup>116</sup>

### 3.2.2. *Binding*

Het bindingsvereiste is de tweede grond die IOS vaak aanhaalt als reden voor het afwijzen van een verzoek tot strafoverdracht. De gedachte achter het bindingsvereiste is dat resocialisatie de grootste slagingskans heeft in het land waar de gedetineerde het leven weer zal oppakken na afloop van detentie, waarbij wordt aangenomen dat dit het land zal zijn waarmee de gedetineerde de nauwste banden heeft. In het Beleidskader wordt de bindingstoets omschreven als een toets waarbij onder meer wordt gekeken naar waar de betrokkene feitelijk woonachtig is (inschrijving in de BRP) en hoe lang, waar hij werkt en waar het gezin en de familie verblijven.<sup>117</sup> Of de gedetineerde gedurende de vijf jaren vooraf aan detentie woonachtig was in Nederland wordt in het Beleidskader 2007 dus omschreven als één van de factoren om binding met Nederland mee te tonen, *samen* met factoren als sociale en economische banden. Deze interpretatie van het beleidskader werd in 2015 in antwoord op Kamervragen door de toenmalige Minister van Justitie en Veiligheid ook bevestigd. De minister stelde dat bij de beoordeling van binding alle omstandigheden van de persoon in kwestie worden meegewogen en dat de zogenoemde vijfjarenregel hierbij slechts ter indicatie dient en “zeker niet allesbepalend” is.<sup>118</sup>

Uit praktijkvoorbeelden blijkt echter dat deze zogenaamde vijfjarentoets een doorslaggevende rol speelt bij het vaststellen van binding. Ter illustratie volgen hieronder twee casusvoorbeelden waarin IOS het verzoek tot strafoverdracht heeft afgewezen wegens “een gebrek aan binding met Nederland”.<sup>119</sup> Deze casussen zijn gekozen als voorbeeld van een breder plaatje. De casussen waarbij het advocatenkantoor betrokken was en waarin binding een obstakel vormde voor strafoverdracht geven allen eenzelfde strenge benadering van het bindingsvereiste weer waarin de vijfjarenregel als uitgangspunt geldt. Gesteld kan worden dat deze casussen het algemene beleid, zover daar zicht op is, goed weerspiegelen.

De eerste casus betreft een persoon die in Nederland is geboren en het grootste deel van zijn leven (44 jaar) in Nederland heeft gewoond. Ook zijn directe familie (drie kinderen, vader en twee zussen) is woonachtig in Nederland. Tien jaar voorafgaand aan zijn aanhouding wegens verkoop en bezit van drugs, is de persoon in kwestie in Nederland uitgeschreven wegens emigratie naar Thailand. Na het uitzitten van detentie zal de veroordeelde worden uitgezet naar Nederland. Ondanks deze vaststaande uitzetting, sociale banden met Nederland en een positief bindingsrapportage van Reclassering Nederland, wijst IOS het verzoek tot strafoverdracht af:

“Uw cliënt is 11 jaar voorafgaand aan zijn arrestatie geëmigreerd naar Thailand. Dat betekent dat binding niet zonder meer wordt

---

<sup>116</sup> Nationale ombudsman 2013, p. 7.

<sup>117</sup> *Kamerstukken II* 2007/08, 31200-VI, nr. 30, p. 4.

<sup>118</sup> *Aanhangsel Handelingen II* 2015/16, nr. 208, p. 3.

<sup>119</sup> Voor de volledige en alle voorbeelden, zie onderdeel 1 van bijlage I.

aangenomen. Op 29 maart 2021 heb ik van de Reclassering Nederland een bindingsrapportage ontvangen. Uit deze bindingsrapportage volgt dat uw cliënt stelt de intentie te hebben om zijn leven in Nederland weer op te pakken. Daarnaast komt uit de bindingrapportage naar voren dat uw cliënt drie meerderjarige kinderen in Nederland heeft wonen. Deze uit de bindingrapportage volgende argumenten zijn op grond van bestaande rechtspraak echter onvoldoende om te concluderen dat er sprake is van binding. Uit Thaise wetgeving en beleid volgt dat iedere buitenlander die veroordeeld is in een strafzaak, automatisch wordt uitgezet nadat de straf is voldaan. Op grond van de WOTS is een uitzetting echter geen verplichting om met overname in te stemmen. Uitzetting is een vreemdelingenrechtelijk instrument, terwijl overbrenging een penitentiair instrument is met het oog op resocialisatie. Hoewel een ongewenstverklaring op zichzelf niet voldoende is om aan het bindingsvereiste te voldoen, is dit wel meegenomen bij de beoordeling van de binding. Echter is uw cliënt al lang uit Nederland vertrokken en zijn er geen (economische) banden met Nederland. Dit afwegend maakt de beslissing niet anders.”

In een tweede casus betreft het een veroordeelde met de Nederlandse nationaliteit die echter in Thailand is geboren en nooit in Nederland heeft gewoond. Op het eerste gezicht kan dus verondersteld worden dat deze persoon geen binding heeft met Nederland. Zijn gehele familie, waarmee hij een hechte band heeft, is echter woonachtig in Nederland. Ook heeft hij in Thailand geen partner of kinderen. Gesteld kan dus worden dat de sociale banden uitsluitend met Nederland zijn. Daarnaast zijn er een aantal factoren in zijn casus die het waarschijnlijk maken dat deze veroordeelde de beste kans tot resocialisatie heeft in Nederland. Hij is namelijk in Thailand veroordeeld voor het meermaals plegen van ontucht met minderjarigen. Deze feiten kunnen echter niet los worden gezien van de persoonlijke geschiedenis van de veroordeelde. Hij is namelijk vanaf zijn vroege jeugd zelf veelvuldig en langdurig slachtoffer geweest van seksueel misbruik door oudere mannen. De gepleegde feiten vormen daarmee een voortzetting van zijn eigen ervaringen. Bij het indienen van zijn verzoek tot strafoverdracht is daarom ook gepleit dat het van groot belang is dat hem passende ondersteuning wordt geboden om deze trauma's te verwerken en inzicht te krijgen in zijn handelingen en zijn verleden om zo het risico op recidive te beperken. Dergelijke hulp en ondersteuning is in Thailand niet beschikbaar. Daarbij komt nog dat de veroordeelde na het uitzitten van zijn straf in Thailand zal worden uitgezet naar Nederland. Bij een terugkeer via uitzetting ontbreekt elke vorm van toezicht, begeleiding en hulp. De aankomst van de veroordeelde in Nederland blijft uit het zicht van de Nederlandse autoriteiten terwijl hij geen kans heeft gehad om via resocialisatieprogramma's zich voor te bereiden op integratie in de Nederlandse samenleving. Er valt een argument te maken dat in deze specifieke casus, een gecontroleerde terugkeer via strafoverdracht van waarde zou zijn voor een succesvolle resocialisatie in de Nederlandse samenleving, juist omdat



de veroordeelde niet eerder in Nederland heeft gewoond. IOS heeft het verzoek tot strafoverdracht afgewezen:

“Op 15 maart 2023 heb ik van u een zienswijze ontvangen in reactie op mijn voornemen. U geeft aan dat uw cliënt inderdaad nog nooit in Nederland is geweest, maar dat er voldoende aanwijzingen zijn dat het resocialisatiebelang van uw cliënt juist is gediend bij een strafoverdracht. Zijn enige familie zou immers in Nederland wonen, hij heeft uitsluitend hier sociale banden en na het uitzitten van zijn straf zal hij worden uitgezet naar Nederland. Ik zie in uw zienswijze onvoldoende aanleiding om mijn oordeel aan te passen. Vooropgesteld zij dat het doel van de WOTS, namelijk het bevorderen van resocialisatie, is uitgewerkt in het Beleidskader WOTS. Een van de criteria uit voornoemd beleid is dat er sprake moet zijn van binding tussen de gevonnenste persoon en de Nederlandse samenleving. Is er geen sprake van binding met Nederland, kan overdracht dus niet plaatsvinden. In het geval van uw cliënt is deze binding niet aanwezig. Weliswaar stelt u dat de enige familie van uw cliënt in Nederland woonachtig is, maar [naam cliënt] heeft zijn hele leven in Thailand doorgebracht. Het is dan ook aannemelijk dat hij sterkere banden heeft met de personen en de omgeving aldaar. Bovendien is de stelling dat er veelvuldig contact was tussen uw cliënt en de familieleden in Nederland niet onderbouwd, evenals de stelling dat de familie hem wil ontvangen en begeleiden bij zijn terugkeer. [...] Tot slot maakt ook een uitzetting niet dat er daarom sprake is van binding zoals bedoeld in het beleidskader. Alle omstandigheden in samenhang beoordeeld, komt de heer [naam cliënt] niet in aanmerking voor strafoverdracht naar Nederland. De heer heeft hier nooit gewoond en er is niet gebleken dat hij een wezenlijke relatie heeft met Nederland. Het uitzitten van de straf in Nederland draagt dan ook niet bij aan een goede resocialisatie.”

Deze twee voorbeelden illustreren dat IOS de bindingstoets strikt interpreteert en daarbij een doorslaggevende rol geeft aan het vijfjarenvereiste. Immers, de eerste casus laat zien dat familiale banden met Nederland, een lange verblijfs geschiedenis, een uitgesproken intentie om het leven na detentie weer in Nederland op te bouwen en een positief rapport van Reclassering Nederland inzake het vooruitzicht op resocialisatie in Nederland niet voldoende zijn om buiten het vijfjarenvereiste om aan te tonen dat iemands toekomst in Nederland ligt. Het is lastig om voor te stellen wat dan wel genoeg zou zijn.

De tweede casus is bij uitstek een voorbeeld van een situatie waarin de persoonlijke omstandigheden van de gedetineerde bij een individuele beoordeling zouden kunnen leiden tot een beslissing die afwijkt van de standaard interpretatie van binding. In beginsel is het

begrijpelijk dat een verzoek tot strafoverdracht wegens een gebrek aan binding wordt afgewezen wanneer de gedetineerde in kwestie nooit in Nederland heeft gewoond. Wanneer deze persoon echter naar Nederland zal worden uitgezet na detentie en dergelijke persoonlijke omstandigheden als in deze casus van toepassing zijn, zou het bindingsvereiste vanuit een ander perspectief benaderd moeten worden. De grondslag voor dit vereiste is immers resocialisatie. Indien iemand complexe hulp nodig heeft bij resocialisatie die hij in het land van detentie niet kan krijgen en in Nederland wel, én hij hoe dan ook naar Nederland zal komen, komt het zijn resocialisatie ten goede wanneer hij zijn straf in Nederland kan uitzitten. Dat IOS tot de tegenovergestelde conclusie komt is lastig te begrijpen.

Met name de omstandigheid dat dermate streng aan het bindingsvereiste wordt getoetst in zaken waarin de gedetineerde na detentie middels uitzetting hoe dan ook zal terugkeren in de Nederlandse samenleving, roept vraagtekens op. De gedetineerde heeft in een dergelijke situatie immers bijna altijd baat bij resocialisatie in Nederland, aangezien hij hier zeer waarschijnlijk zijn leven zal moeten opbouwen na detentie. Nederland toetst binding op basis van iemands verleden, maar in dergelijke gevallen zou het wenselijk zijn om ook rekening te houden met toekomstige binding.<sup>120</sup> In de context van het Kaderbesluit 2008/909/JBZ is ook al erkend dat bij dreigende uitzetting naar Nederland, de resocialisatie gebaat is door strafoverdracht naar Nederland.<sup>121</sup> De Minister van Justitie en Veiligheid heeft echter verklaard niet bereid te zijn deze ontwikkeling die in het kader van strafoverdracht tussen EU-lidstaten heeft plaatsgevonden te volgen in het geval van WOTS-verzoeken waarbij de gedetineerde naar Nederland zal worden uitgezet.<sup>122</sup> Gedetineerden in het Verenigd Koninkrijk met een vastgesteld gebrek aan binding met Nederland die aan het eind van detentie zullen worden uitgezet vormen een goed voorbeeld voor de starheid van dit beleid. Immers, voordat het Verenigd Koninkrijk uit de EU trad, zou Nederland doordat deze gedetineerden worden uitgezet moeten instemmen met hun strafoverdracht naar Nederland. Nu het Verenigd Koninkrijk geen lid meer is van de EU, wijst Nederland een dergelijk verzoek af wegens het vastgestelde gebrek aan binding, ondanks dat zij na het uitzitten van hun straf hoe dan ook naar Nederland zullen terugkeren.<sup>123</sup> Gedetineerden die enkele jaren geleden hadden kunnen resocialiseren in Nederland, kunnen dit nu niet meer. In hun situatie is niets veranderd, er is enkel een ander beleid van toepassing.

### 3.2.3. Overige knelpunten

Naast de besproken knelpunten omtrent strafresistant en binding, worden in de praktijk nog een aantal andere punten waargenomen die tot problemen leiden bij strafoverdracht. Zoals genoemd vereist Nederland op grond van artikel 2 WOTS een verdragsbasis om in te kunnen stemmen met inkomende verzoeken tot strafoverdracht. De gedachte hierachter is dat sommige landen de fundamentele beginselen van een behoorlijke strafprocedure op zodanige wijze

---

<sup>120</sup> Zie onderdeel 2 van bijlage I.

<sup>121</sup> Zie artikel 4, lid 1, sub b van het Kaderbesluit.

<sup>122</sup> *Aanhangsel Handelingen II* 2022/23, nr. 4590888, p. 4.

<sup>123</sup> Zie onderdeel 2 van bijlage I.

schenden dat Nederland niet bereid is de strafvonnissen van deze landen over te nemen.<sup>124</sup> Hierop is vanuit twee invalshoeken kritiek mogelijk. Ten eerste is het VOGP een multilateraal verdrag waar landen vrijelijk tot kunnen toetreden. Nederland heeft geen controle over toetreding door landen waarvan de rechtstaat niet naar behoren is.<sup>125</sup> Ten tweede heeft Nederland inmiddels verdragen gesloten met landen waar het niet goed gesteld is met de fundamentele beginselen van een behoorlijke strafprocedure.<sup>126</sup>

Op 1 januari waren er 113 Nederlanders bekend bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken die gedetineerd zijn in landen die niet aangesloten zijn bij het VOGP en waar Nederland ook geen bilateraal verdrag mee heeft gesloten.<sup>127</sup> Door de verdragseis komen deze gedetineerden dus überhaupt niet in aanmerking voor strafoverdracht, ongeacht of dit in het kader van hun resocialisatie wenselijk zou zijn.

Tot slot wordt in de praktijk een gebrek aan rechtsbescherming geconstateerd. Dit komt onder andere doordat er in de strafoverdracht procedure geen sprake is van een recht op rechtsbijstand, er geen vaste termijnen zijn die de strafoverdrachtautoriteiten in acht moeten nemen, en de gedetineerde geen (formele) inspraak of bezwaarmogelijkheden heeft.<sup>128</sup> Op dit punt wordt verder niet ingegaan omdat het buiten het bereik van dit onderzoek valt.

### **3.3. Tussentijdse conclusie**

Uit de geschiedenis van de WOTS blijkt dat resocialisatie als doelstelling door de jaren heen aan belang heeft toegenomen. In de WOTS zelf, en in de memorie van toelichting bij de WOTS, wordt nog niet met zoveel woorden over resocialisatie gesproken. In het Beleidskader 2007, ligt de focus echter duidelijk op resocialisatie. Volgens het Beleidskader 2007 streeft Nederland naar overbrenging van Nederlanders in buitenlandse detentie om resocialisatie in het land waar men woont te faciliteren.<sup>129</sup> Hierbij wordt ook verwezen naar artikel 2 lid 2 van de Penitentiaire Beginselenwet, dat stelt dat de vrijheidsstraf in dienst staat van de voorbereiding van de terugkeer van de betrokkene in de maatschappij. Middels een toelichting over het beleid dat de minister in zijn beslissingen omtrent strafoverdracht hanteert met betrekking tot de vereisten van strafresistant en binding, wordt resocialisatie erkent als doel dat wordt nagestreefd met strafoverdracht en wordt dit doel in de Nederlandse regelgeving vorm gegeven.

Door het Beleidskader 2007 heeft Nederland voldaan aan haar positieve verplichting om resocialisatie als uitgangspunt van strafoverdracht te nemen. Door resocialisatie als doel van strafoverdracht te erkennen en daar duidelijke beleidsregels over te maken, blijkt een duidelijke intentie van de Nederlandse autoriteiten om te streven naar de resocialisatie van gedetineerde Nederlanders in het buitenland. De formulering van de vereisten van binding en strafresistant

---

<sup>124</sup> *Kamerstukken II* 2007/08, 31200-VI, nr. 30, p. 3.

<sup>125</sup> Zie onderdeel 1 van bijlage I.

<sup>126</sup> Bijvoorbeeld: Cuba, Venezuela, Zambia, Thailand.

<sup>127</sup> Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2023.

<sup>128</sup> Zie onderdeel 1 van bijlage I.

<sup>129</sup> *Kamerstukken II* 2007/08, 31200-VI, nr. 30, p. 2.

laat ruimte over voor een individuele beoordeling, maar laat ook de mogelijkheid tot een rigide uitleg open die daar ten koste van zou kunnen gaan. Uit hetgeen in dit hoofdstuk is beschreven over de uitvoeringspraktijk van de WOTS blijkt dat dit laatste inderdaad het geval is. Door een strenge uitleg van de wettekst, komt de intentie om te streven naar resocialisatie in de praktijk niet goed tot uiting. De voorbeelden die zijn gegeven illustreren een strenge uitvoering en nauwe interpretatie van het beleid, waarbij wel een individuele beoordeling wordt gemaakt, maar de individuele omstandigheden weinig invloed lijken te hebben op de uiteindelijke beslissing. Zowel met betrekking tot het vereiste van strafresistant als het vereiste van binding heeft een minister aangegeven niet bereid te zijn af te wijken van de strikte toets die gehanteerd wordt.<sup>130</sup> Ook dit geeft blijk van een gebrek aan bereidheid om individuele omstandigheden mee te laten wegen in de uiteindelijke beoordeling.

Volgens de tweede positieve verplichting die voortkomt uit het recht op resocialisatie, moeten staten gedetineerden zoveel mogelijk helpen om banden buiten de gevangenis te onderhouden. Nabijheid van familie en vrienden is hierbij een belangrijk aspect. De WOTS maakt het mogelijk voor gedetineerden om hun straf in dichtere nabijheid van hun Nederlandse familie en vrienden uit te zitten en geeft daarmee de mogelijkheid voor Nederland om te voldoen aan de positieve verplichting om gedetineerden te helpen met het contact buiten de gevangenis te onderhouden. Echter, terwijl het VOGP genoeg neemt met Nederlanderschap om in aanmerking te komen voor strafoverdracht, stelt de WOTS nadere eisen: men moet ook zijn vaste woon- of verblijfplaats in Nederland hebben. Indien dit niet het geval is, is het wel mogelijk om bijvoorbeeld door familiale banden aan te tonen dat men alsnog genoeg binding heeft met Nederland om hier te resocialiseren. De WOTS werpt hier dus enerzijds een hogere barrière op, maar erkent ook dat familiale banden belangrijk zijn voor resocialisatie. De tweede positieve verplichting kan niet gelezen worden als een verplichting om altijd tot strafoverdracht over te gaan indien een veroordeelde familie heeft in een ander land. In de Nederlandse strafoverdrachtpraktijk lijkt echter te weinig belang gehecht te worden aan de sociale en familiale banden die een gedetineerde met Nederland heeft, terwijl dit wel wordt genoemd als een van de factoren die spelen bij het beoordelen van binding. In de praktijk is het lastig om IOS te overtuigen dat een gedetineerde dusdanige sociale banden met Nederland heeft dat zijn resocialisatie het beste in Nederland kan plaatsvinden. Ouders, kinderen, broers, zussen, tantes en ooms die in Nederland wonen en waarmee de gedetineerde goede banden heeft, lijken niet te leiden tot een vaststelling van sociale binding.

Deze knelpunten ten opzichte van de positieve verplichtingen hebben eigenlijk hun oorsprong in hoe de Nederlandse praktijk zich verhoudt tot de negatieve verplichting dat het recht op resocialisatie aan staten oplegt. Deze verplichting houdt in dat staten zich moeten onthouden van het onnodig bemoeilijken van resocialisatie. Terwijl de Nederlandse wet- en regelgeving over strafoverdracht aan deze negatieve verplichting voldoet, kan niet hetzelfde worden geoordeeld over de Nederlandse strafoverdrachtpraktijk. Uit hetgeen in het kader van de

---

<sup>130</sup> Nationale ombudsman 2013, p. 5; *Aanhangsel Handelingen II* 2022/23, nr. 4590888, p. 4.

WOTS over de vereisten van strafrestance en binding is beschreven, blijkt dat de drempel om aan deze vereisten te voldoen in de praktijk erg hoog wordt gelegd, hoger dan door de wet- en regelgeving wordt voorgeschreven. Hierdoor wordt het in de praktijk lastig voor gedetineerden in het buitenland om in aanmerking te komen voor resocialisatie in Nederland. Door een nauwere invulling van de vereisten en een strikte handhaving daarvan, handelt Nederland op een wijze die de resocialisatie van Nederlandse gedetineerden in het buitenland onnodig bemoeilijkt.

Ook het vereiste dat Nederland een verdrag inzake strafoverdracht moet hebben met het land van detentie om in te kunnen stemmen met strafoverdracht, bemoeilijkt onnodig de resocialisatiemogelijkheden van een groep Nederlanders die gedetineerd zijn in het buitenland. Bij hen komt het vraagstuk over waar zij het beste kunnen resocialiseren namelijk helemaal niet ter sprake.

## 4. Het recht op resocialisatie en de WETS

Dit hoofdstuk onderzoekt hoe de WETS zich verhoudt tot het recht op resocialisatie. Daarbij wordt eerst ingegaan op hoe strafoverdracht in de WETS geregeld is en hoe het resocialisatiebeginsel daarin terugkomt. Vervolgens wordt, aan de hand van een rapport van de Raad van de Europese Unie inzake de Nederlandse strafoverdrachtpraktijk en informatie die door het advocatenkantoor Lawyers Across Borders is gegeven ingegaan op hoe de uitvoeringspraktijk van de WETS zich verhoudt tot het recht op resocialisatie. Zo kan aan het eind van dit hoofdstuk de vraag “**hoe verhouden de WETS en haar uitvoeringspraktijk zich tot het recht op resocialisatie?**” worden beantwoord.

### 4.1. De WETS

Zoals eerder genoemd is het Kaderbesluit in Nederland geïmplementeerd middels de WETS. Kaderbesluiten van de EU waren bindende besluiten die de lidstaten vrij lieten in de vormgeving van bepalingen in hun nationale systemen, maar waarbij het eindresultaat werd vastgesteld. Middels het Kaderbesluit is resocialisatie als doelstelling van strafoverdracht dan ook een bindend eindresultaat voor de Nederlandse wet- en regelgeving inzake strafoverdracht tussen EU-lidstaten.

Uit de parlementaire geschiedenis van de WETS komt dan ook duidelijk naar voren dat de voornaamste doelstelling van strafoverdracht, en dus ook dit instrument, resocialisatie is.<sup>131</sup> De memorie van toelichting benoemt expliciet dat al lang erkend is dat resocialisatiekansen uiterst gering zijn bij tenuitvoerlegging van straf in het land van veroordeling voor niet-ingezetenen die mogelijk na hun straf al dan niet gedwongen terugkeren naar het land van herkomst.<sup>132</sup> Het overdragen van (een deel van) de straf aan het land van herkomst biedt een veroordeelde de kans om beter voorbereid te worden op zijn terugkeer in de samenleving waar hij na zijn vrijlating zal wonen, waardoor de kans op succesvolle resocialisatie toeneemt en het risico op recidive verkleint.<sup>133</sup> Dit is van belang voor zowel de veroordeelde als de samenleving, omdat terugkeer in eigen land, na detentie in het buitenland, vaak tot aansluitingsproblemen leidt.<sup>134</sup> De memorie van toelichting benadrukt dat de tenuitvoerlegging van de straf in Nederland de resocialisatie bevordert, waardoor het risico op recidive wordt verminderd.<sup>135</sup> Hieruit blijkt dat resocialisatie ook in de WETS een belangrijke rol speelt.

Net als in de WOTS, zijn het strafrestancevereiste en het bindingsvereiste de criteria waaraan getoetst wordt of strafoverdracht in het voordeel is van de resocialisatie van de gedetineerde. Beiden vereisten worden in de komende twee sub-paragrafen nader besproken.

---

<sup>131</sup> *Kamerstukken II* 2007/08, 31200-VI, nr.30.

<sup>132</sup> *Kamerstukken II* 2010/11, 32885, nr. 3, p. 4.

<sup>133</sup> *Ibid.*

<sup>134</sup> *Ibid.*

<sup>135</sup> *Ibid.*

#### 4.1.1. Binding in de WETS

Onder de WETS is Nederland in bepaalde situaties verplicht om de tenuitvoerlegging van een straf over te nemen van een andere EU-lidstaat. In deze gevallen is de toestemming van de Minister van Justitie en Veiligheid niet vereist, zolang aan de wettelijke vereisten wordt voldaan. Op grond van artikel 2:5 WETS is in deze situaties ook geen instemming van de veroordeelde zelf vereist.

Krachtens artikel 2:4 zijn er twee situaties waarin Nederland verplicht is tot overname. Ten eerste bestaat deze verplichting als de veroordeelde een Nederlander is en in Nederland zijn vaste woon- of verblijfplaats heeft. De tenuitvoerlegging van een straf, opgelegd aan een Nederlander in een andere EU-lidstaat, moet dus in principe worden overgenomen door Nederland als de veroordeelde hier ook woont. Of de veroordeelde daadwerkelijk in Nederland woont, wordt gecontroleerd aan de hand van de Basisregistratie Personen (BRP).<sup>136</sup> In dit geval wordt aangenomen dat binding met Nederland bestaat en dat het uitzitten van de straf in Nederland de resocialisatie van de gedetineerde zal bevorderen.<sup>137</sup>

De tweede situatie waarin Nederland verplicht is in te stemmen met strafoverdracht, is als een Nederlander niet zijn vaste woonplaats in Nederland heeft, maar na het uitzitten van zijn buitenlandse detentie kan worden uitgezet als gevolg van een beslissing in de uitvaardigende lidstaat.<sup>138</sup> Ook in deze situatie is strafoverdracht in het belang van zowel de gedetineerde als Nederland. Door het uitzettingsbevel is het namelijk zeker dat de gedetineerde na detentie naar Nederland zal terugkeren. Als Nederland in deze situatie de strafoverdracht weigert, keert de gedetineerde zonder enige vorm van resocialisatie en toezicht terug in de Nederlandse maatschappij. Dit zou, gezien de verlaging van de kans op recidive bij resocialisatie, een onwenselijk gevolg van uitzetting zonder strafoverdracht zijn.

Met betrekking tot Nederlanders die niet in Nederland wonen maar na detentie niet worden uitgezet, kan de overname van de tenuitvoerlegging van straf evengoed worden goedgekeurd als er voldoende binding met Nederland is. In dergelijke gevallen moeten de Nederlandse autoriteiten vaststellen dat aan de criteria van het beleidskader wordt voldaan, in het bijzonder een aantoonbare en voldoende binding met Nederland, waardoor de tenuitvoerlegging kan bijdragen aan de succesvolle resocialisatie van de veroordeelde in Nederland.<sup>139</sup> Hierbij wordt in de memorie van toelichting verwezen naar het Beleidskader 2007 inzake de overdracht van de tenuitvoerlegging van buitenlandse strafvonnissen aan Nederland voor wat betreft de WOTS. Dit beleidskader wordt gehandhaafd voor de WETS, voor zover dit verenigbaar is met het Kaderbesluit. Voor Nederlanders die na detentie worden uitgezet, moet dus worden afgeweken van het beleidskader. Als het beleidskader in deze situaties zou worden gevolgd, zouden deze verzoeken immers veelal worden afgewezen wegens een gebrek aan binding.

---

<sup>136</sup> Ibid., p. 8.

<sup>137</sup> Ibid.

<sup>138</sup> Artikel 2:4 sub b WETS

<sup>139</sup> *Kamerstukken II* 2010/11, 32885, nr. 3, p. 8.

Nederland heeft met betrekking tot binding dus minder beleidsruimte binnen de WETS dan binnen de WOTS. Dit wordt ook vrij expliciet benoemd in de memorie van toelichting. Terwijl er onder het VOGP en de WOTS geen verplichting tot overname van de tenuitvoerlegging bestaat – de mogelijkheden om te weigeren zijn immers onbeperkt, ongeacht of het gaat om eigen onderdanen – bestaat er onder het Kaderbesluit en de WETS in beginsel een verplichting tot overname van de tenuitvoerlegging wanneer het om eigen onderdanen gaat (“erkenning, tenzij”).<sup>140</sup>

#### *4.1.2. Strafrestant in de WETS*

Het strafrestantvereiste is in de WETS opgenomen als facultatieve weigeringsgrond. Artikel 2:14 stelt in lid 1 onder b dat de overname van de tenuitvoerlegging kan worden geweigerd indien “op het moment van ontvangst van de rechterlijke uitspraak, minder dan zes maanden van de daarbij opgelegde vrijheidsbenemende sanctie nog ten uitvoer moet worden gelegd”. In de memorie van toelichting wordt uitgelegd dat deze weigeringsgrond verband houdt met de mogelijkheden om de veroordeelde voor te bereiden op de terugkeer in de samenleving.<sup>141</sup> Bij een dergelijk korte periode kan geen adequate voorbereiding op de terugkeer in de samenleving gerealiseerd worden, waardoor weigering van de overname aan de orde is. Het facultatieve karakter van de weigeringsgrond laat in theorie echter ruimte over om ook bij een tekort aan strafrestant alsnog over te gaan op strafoverdracht, indien dit in het individuele geval de resocialisatie van de gedetineerde dient.

Aangezien de weigeringsgronden betrekking hebben op situatie waarin de minister de strafovername moet of kan weigeren, volgt hieruit dat deze weigeringsgronden niet aan de orde komen indien Nederland onder artikel 2:4 WETS verplicht is tot overname van de tenuitvoerlegging van straf. Dit betekent dat indien de over te brengen gedetineerde een in Nederland wonende Nederlander is, of een Nederlander is die na detentie naar Nederland zat worden uitgezet, Nederland de straf ondanks het tekort aan strafrestant moet overnemen.

#### **4.2. De werking van de WETS in de praktijk**

Deze paragraaf gaat in op de uitvoeringspraktijk van de WETS. Hierbij wordt eerst stilgestaan bij de resultaten van het evaluatie rapport van de Raad van de EU. Vervolgens wordt ingegaan op de knelpunten die in de praktijk worden gesignaleerd omtrent de vereisten van binding en strafrestant. Tot slot worden de overige knelpunten die effect hebben op de resocialisatie van gedetineerden die middels de WETS naar Nederland overgebracht kunnen worden besproken.

Op 2 december 2022 heeft de Raad van de Europese Unie een evaluatie rapport uitgebracht over de nationale implementatie van onder andere het Kaderbesluit 2008/909/JHA door Nederland. Dit rapport benadrukt nogmaals dat resocialisatie een kern aspect is van dit Kaderbesluit.<sup>142</sup> Resocialisatie is dan ook een van de aspecten waar tijdens de evaluatie naar gekeken wordt. In die context benadrukt het rapport dat de beoordeling waar de gedetineerde

---

<sup>140</sup> Ibid., p. 7.

<sup>141</sup> Ibid., p. 39.

<sup>142</sup> Raad van de Europese Unie 2022, p. 47.



de beste resocialisatiemogelijkheden heeft niet beperkt mag blijven tot het louter vaststellen van een geografische band, maar dat deze beoordeling gebaseerd moet worden op een grondige individuele evaluatie per geval.<sup>143</sup> Met betrekking tot het uitvaardigen van certificaten aan andere EU-lidstaten stelt het rapport vast dat de Nederlandse autoriteiten bij voorbaat niet voldoende onderzoek doen naar de resocialisatiemogelijkheden die de gedetineerde daar zou hebben. Het rapport gaat echter niet diep in op de situatie waarin Nederland de staat van tenuitvoerlegging is. Hierover wordt alleen vastgesteld dat artikel 2:8 lid 7 WETS de Minister van Justitie en Veiligheid de taak geeft om de verzoekende staat onmiddellijk op de hoogte te stellen indien hij of zij van mening is dat strafoverdracht niet positief zal bijdragen aan de resocialisatie van de betrokken gedetineerde. Of dit wel of niet naar behoren wordt onderzocht en gemeld, blijkt niet uit het rapport.

Met betrekking tot de uitvoering van de WETS in het licht van de resocialisatiedoelstelling is het rapport van de Raad van de EU voornamelijk positief. De kritiek die dit rapport uit op de WETS gaat voornamelijk naar het administratieve karakter van de procedure waardoor er mogelijk niet genoeg rechtsbescherming is voor de betrokken gevonnniste persoon.<sup>144</sup> Vanuit het oogpunt van de implementatie van het Kaderbesluit lijkt de WETS dus te voldoen aan de resocialisatiedoelstelling. Dit is niet verassend, aangezien de WETS de resocialisatiedoelstelling en bijhorende bepalingen bijna letterlijk uit het Kaderbesluit heeft overgenomen.

De WETS-procedure is redelijk geautomatiseerd. Een gedetineerde kan via de penitentiaire inrichting waar hij of zij gedetineerd is een verzoek indienen tot strafoverdracht naar Nederland. Dit verzoek wordt door het EU land waar hij of zij vastzit in behandeling genomen, waarna een certificaat naar IOS wordt gestuurd. Indien IOS met de inhoud van het certificaat instemt, wordt het certificaat naar het hof doorgestuurd voor verdere behandeling. Dus indien er geen problemen zijn met bijvoorbeeld het vereiste van binding, verloopt het proces in de praktijk redelijk eenvoudig en soepel. Dat de WETS-procedure relatief soepel verloopt, is ook terug te zien in de cijfers die IOS ter beschikking heeft gesteld.

Tabel 6 2019-2022<sup>145</sup>

WETS verzoek inkomend	2019	2020	2021	2022
Totaal aantal verzoeken	364	387	304	280
Succesvol	314	260	296	199
Niet doorgegaan	37	45	29	32
Nieuw aangemaakt dossier	48	29	52	37

<sup>143</sup> Ibid.

<sup>144</sup> Dit punt van kritiek ligt buiten het bereik van deze scriptie. Zie voor een artikel dat verder in gaat op de problematiek van rechtsbescherming binnen de WETS het artikel van F.T.C. Dolle en T. de Boer, 'De black box van de WETS', NTS 2021/24.

<sup>145</sup> Zie bijlage II.

In tegenstelling tot de WOTS, geven deze cijfers weer dat verreweg de meeste WETS-verzoeken succesvol zijn.

#### *4.2.1. Binding en strafresistant*

Ook met betrekking tot de WETS bestaan er in de uitvoeringspraktijk enkele knelpunten in het kader van resocialisatie. Ten eerste is een gebrek aan binding ook vaak een afwijzingsgrond in het kader van de WETS. Dit blijkt ook uit het Rapport van de Raad van Europa, dat een gebrek aan binding en tekort aan strafresistant noemt als twee van de meest voorkomende redenen voor afwijzing van een WETS-verzoek.<sup>146</sup> Dit is niet verbazingwekkend, ook in de WETS-procedure wordt door IOS streng vastgehouden aan het vijfjarencriterium.<sup>147</sup> Het kan voor gedetineerden lastig zijn om IOS ervan te overtuigen dat zij voldoende binding hebben met Nederland om in aanmerking te komen voor strafoverdracht, terwijl zij ook in het buitenland niet in aanmerking komen voor een resocialisatietraject, doordat zij in het land van detentie de taal niet goed beheersen en daar eigenlijk niets hebben opgebouwd.<sup>148</sup>

Een groot voordeel van de WETS ten opzichte van de WOTS is echter dat de bindingstoets vervalt in het geval dat de gedetineerde na detentie naar Nederland uitgezet zal worden. Omdat het Kaderbesluit erkent dat de gedetineerde gebaat is bij resocialisatie in het land waar hij naartoe zal worden uitgezet, erkent de WETS dit ook. Hierdoor worden veel schrijnende situaties die ontstaan in het kader van de WOTS, voorkomen in strafoverdracht tussen EU-landen.

Met betrekking tot het strafresistant als knelpunt in het kader van de WETS zijn de signalen uit de praktijk minder sterk. Het is waarschijnlijk dat IOS het vereiste van strafresistant streng benaderd en, gezien de uitspraken van de Minister van Justitie en Veiligheid,<sup>149</sup> niet snel bereid zal zijn om van dit vereiste af te wijken, ondanks dat dit een facultatieve weigeringsgrond is. Waarom ondanks eenzelfde benadering minder problemen zich voordoen in de procedure van de WETS, is waarschijnlijk omdat de strafoverdracht procedure tussen EU-landen soepeler geregeld is en daarom vaak sneller verloopt dan wanneer een niet-EU land betrokken is. Hierdoor zal een gebrek aan strafresistant zich in het kader van een WETS-procedure minder snel voordoen dan in de WOTS-procedure.

#### *4.2.2. Overige knelpunten*

Terwijl de vernieuwde v.i.-regeling in de WOTS-procedure in het kader van strafresistant voor verbetering heeft gezorgd, zijn er in de WETS-procedure juist problemen ontstaan. In de praktijk bestaat namelijk onduidelijkheid over welke v.i.-regeling zal gelden bij strafoverdracht. Zoals in het vorige hoofdstuk uiteen is gezet, wordt in principe de gunstigste v.i.-regeling aangehouden als vaststaat dat deze van toepassing zal zijn. Echter, in landen zoals België moet een gedetineerde altijd eerst langs de rechter voordat hij voorwaardelijk in vrijheid

---

<sup>146</sup> Raad van de Europese Unie 2022, p. 54

<sup>147</sup> Zie onderdeel 2 van bijlage III.

<sup>148</sup> Ibid.

<sup>149</sup> Nationale ombudsman 2013, p. 5

wordt gesteld.<sup>150</sup> Hierdoor staat de Belgische regeling voor de gedetineerde niet vast, en valt de gedetineerde onder het Nederlandse v.i.-stelsel, terwijl de Belgische regeling vaak gunstiger zou zijn. Dit creëert twijfels onder gedetineerden over de keuze voor strafuitvoering in Nederland, terwijl hun toekomst in Nederland ligt en strafoverdracht hun resocialisatie wel zou bevorderen.<sup>151</sup> De vernieuwde v.i.-regeling heeft in de WOTS-procedure in het kader van strafrestance wel verbeteringen gebracht, maar de onzekerheid en twijfels in de WETS-procedure tonen aan dat er nog ruimte is voor verdere verbetering en duidelijkheid in het toepassen van de v.i.-regeling bij strafoverdracht.

Anderzijds bestaat de vraag of een langer v.i.-traject in een ander EU-land niet meer mogelijkheid tot resocialisatie biedt dan een korter traject in Nederland.<sup>152</sup> Om hier concreter iets over te zeggen, is een uitgebreidere bespreking van de gevolgen van de nieuwe v.i.-regeling op de resocialisatiekansen van gedetineerden in Nederland nodig, wat buiten het bereik van deze scriptie valt.

#### **4.3. Tussentijdse conclusie**

De wettekst van de WETS verhoudt zich goed met het recht op resocialisatie en de verplichtingen die dit recht aan staten oplegt. Zowel in de artikelen van de WETS als in de memorie van toelichting komt duidelijk naar voren dat resocialisatie de onderliggende doelstelling is van strafoverdracht middels deze wet. Hiermee voldoet Nederland dus ook met betrekking tot strafoverdracht tussen EU-lidstaten aan de uit het recht op resocialisatie voortkomende verplichting om resocialisatie als uitgangspunt te nemen in haar strafoverdrachtbeleid. Daarbij lijkt Nederland middels de WETS ook te streven naar het faciliteren van resocialisatie voor Nederlanders die in andere EU-lidstaten gedetineerd zijn. Deze doelstelling staat immers centraal in zowel de memorie van toelichting als in de wet zelf. De WETS verhoudt zich ook goed tot de tweede positieve verplichting die voortkomt uit het recht op resocialisatie. Immers, door een soepeler lopende procedure is het mogelijk voor Nederlandse gedetineerden in EU-lidstaten om hun straf in Nederland, dichtbij hun naasten uit te zitten. Tot slot zijn de vereisten die de WETS stelt met betrekking tot binding en voldoende strafrestance in het kader van het recht op resocialisatie ook niet onredelijk en hoeven deze niet te leiden tot een handelen dat resocialisatie van gedetineerden in het buitenland onnodig bemoeilijkt.

In de uitvoeringspraktijk van de WETS doen zich in verhouding tot het recht op resocialisatie voornamelijk dezelfde problemen voor als in de uitvoeringspraktijk van de WOTS. IOS beoordeelt met name het vereiste van binding streng, wat ten koste kan gaan van de ruimte voor een individuele beoordeling en de resocialisatiekansen van de gedetineerde. De Minister van Justitie en Veiligheid, en dus IOS, heeft in het kader van de WETS-procedure echter

---

<sup>150</sup> Zie Titel V, Hoofdstuk II, artikel 24 van de wet van 17 mei 2006 betreffende de externe rechtspositie van de veroordeelden tot een vrijheidsstraf en de aan het slachtoffer toegekende rechten in het raam van de strafuitvoeringsmodaliteiten.

<sup>151</sup> Zie onderdeel 2 van bijlage III.

<sup>152</sup> Ibid.

minder beleidsruimte dan bij de WOTS. Namelijk, doordat de WETS het Kaderbesluit moet volgen, is toestemming van de minister niet nodig in twee situaties. Ten eerste is dit het geval wanneer de gedetineerde in kwestie de Nederlandse nationaliteit heeft en diens vaste woonplaats in Nederland heeft. Ten tweede is Nederland, indien aan de overige vereisten wordt voldaan, verplicht tot het overnemen van de straf wanneer de gedetineerde na het uitzitten van zijn straf naar Nederland zal worden uitgezet. In een dergelijk geval wordt niet meer aan binding getoetst. Een van de grootste problemen die zich in het kader van de WOTS voordoet, namelijk dat gedetineerden die door uitzetting hoe dan ook naar Nederland zullen terugkeren wegens een gebrek aan binding geweigerd worden, speelt niet in de uitvoeringspraktijk van de WETS.

Tot slot heeft de WETS-procedure een soepelere en snellere doorlooptijd in vergelijking tot de WOTS. Ook hierdoor doen zich in de praktijk minder knelpunten voor. Doordat de procedure binnen enkele maanden rond is, zal zich bijvoorbeeld minder snel een tekort aan strafresistant voordoen. Ook is er een kleinere kans dat IOS met betrekking tot de WETS in de praktijk een hoger minimum strafresistant hanteert, omdat het waarschijnlijk is dat de daadwerkelijke overbrenging van de gedetineerde naar Nederland sneller zal verlopen.

## 5. Een blik over de grens

In het kader van het recht op resocialisatie werd door het EHRM benadrukt dat, alhoewel de uitspraken van het Hof hoogstwaarschijnlijk van invloed zijn op de nationale interpretatie van het resocialisatiebegrip, dit niet betekent dat er een Europese consensus is over het concept van resocialisatie.<sup>153</sup> In het verlengde hiervan is het ook mogelijk dat de rol van resocialisatie in het kader van strafoverdracht in verschillende landen anders wordt ingevuld. Zo kan er, terwijl bijna alle Europese landen zijn aangesloten bij het VOGP en alle EU-lidstaten onder de reikwijdte van het Kaderbesluit 2008/909/JBZ vallen, verschil bestaan in hoe landen deze verdragen in hun nationale wetgeving hebben geïmplementeerd en hoe en waar de focus van het recht op resocialisatie in terugkomt. Deze verschillende implementaties kunnen een verder inzicht geven in de rol die het recht op resocialisatie heeft in strafoverdracht.

Om een verder inzicht te krijgen in hoe het recht op resocialisatie in Europa een rol speelt, specifiek in de wet- en regelgeving en uitvoeringspraktijk omtrent strafoverdracht, wordt in dit hoofdstuk een “blik over de grens” geworpen bij België, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk.<sup>154</sup> Zoals benoemd in hoofdstuk één, zijn deze drie landen voor verscheidene redenen gekozen. Zo staat het Verenigd Koninkrijk bekend als een land dat betrokken is bij Britse gedetineerden in het buitenland, heeft Duitse jurisprudentie een belangrijke rol gespeeld in de ontwikkeling van resocialisatie als recht en ligt het Belgische strafoverdrachtsysteem redelijk dichtbij het Nederlandse. Het doel van deze blik over de grens is om een vergelijking te kunnen maken tussen het strafoverdrachtbeleid en de praktijk in deze landen en het strafoverdrachtbeleid en de praktijk in Nederland, en met name ook hoe het recht op resocialisatie daarin een rol speelt. De vraag die in dit hoofdstuk centraal staat is dan ook **“Op welke manier speelt het resocialisatiebeginsel een rol in het strafoverdrachtbeleid van België, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk en wat vertelt dat ons over het recht op resocialisatie binnen de Europese strafoverdrachtpraktijk? Welke relevante gezichtspunten kan Nederland hieraan ontleen?”** Met het beantwoorden van deze vragen wordt nog duidelijker in hoeverre de Nederlandse strafoverdrachtpraktijk in overeenstemming is met het recht op resocialisatie zoals daar in Europa invulling wordt gegeven.

Om deze vragen te beantwoorden wordt eerst kort en apart ingegaan op de strafoverdrachtpraktijk van ieder land waarnaar onderzoek is gedaan. Voor dit onderdeel zijn schriftelijke interviews afgenomen met de landelijke strafautoriteiten van België, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk. Dit om een beter inzicht te krijgen in het beleid van deze landen. Daarnaast wordt in dit onderdeel ook gekeken naar de wetten die strafoverdracht in deze landen regelen. Hierbij staat het recht op resocialisatie en hoe dat een rol speelt in het beleid van deze

---

<sup>153</sup> Meijer 2017, p. 152.

<sup>154</sup> Strafoverdracht wordt binnen het Verenigd Koninkrijk geregeld door de *Prison and Probation Service*. Voor Engeland en Wales is er één *Prison and Probation Service* en worden dus ook verzoeken tot strafoverdracht door dezelfde autoriteit behandeld. Schotland en Noord Ierland hebben hun eigen autoriteiten, die helaas geen respons hebben gegeven op mijn verzoek voor informatie. De cijfers die in dit hoofdstuk met betrekking tot het Verenigd Koninkrijk worden gegeven zijn dus beperkt tot Engeland en Wales.

landen centraal. Vervolgens wordt geanalyseerd hoe het beleid van België, Duitsland, en het Verenigd Koninkrijk zich verhoudt tot het beleid omtrent strafoverdracht in Nederland.

### 5.1. Strafoverdracht in België

In België wordt, vergelijkbaar met Nederland, onderscheid gemaakt tussen strafoverdracht vanuit een lidstaat van de EU en strafoverdracht vanuit overige landen. Overdracht vanuit niet-EU landen is in België geregeld in de Overbrengingswet van 1990.<sup>155</sup> Voor zover de strafoverdracht ziet op gedetineerden uit een ander EU land is de Overbrengingswet vervangen door de wet van 15 mei 2012 inzake de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op de vrijheidsbenemende straffen of maatregelen uitgesproken in een lidstaat van de Europese Unie (hierna: de implementatiewet 2012).

Inkomende verzoeken worden ook door verschillende autoriteiten behandeld afhankelijk van of het verzoek afkomstig is uit de EU of elders. Ten behoeve van dit hoofdstuk is met beide autoriteiten contact opgenomen. Echter, alleen de autoriteit op het gebied van strafoverdracht verzoeken buiten de EU heeft gereageerd op het verzoek om informatie. De cijfers die met betrekking tot België besproken zullen worden zijn dan ook alleen van toepassing op strafoverdracht verzoeken uit niet-EU landen. De volgende tabellen geven weer hoeveel verzoeken België in de jaren 2021 en 2022 in behandeling heeft gehad.

Tabel 7 2021-2022<sup>156</sup>

Totaal aantal verzoeken + jaartal	Verzoeken goedgekeurd	Verzoeken afgewezen	Procedure lopend
15	3	4	8
100%	20%	27%	53%

Tabel 8 2021-2022

Totaal verzoeken afgehandeld	Verzoeken goedgekeurd	Verzoeken afgewezen
7	3	4
100%	43%	57%

Het eerste dat opvalt aan deze cijfers is dat, zeker in vergelijking met Nederland, België relatief weinig verzoeken tot strafoverdracht heeft ontvangen uit niet-Europese landen. Ook valt op dat de helft van de binnengekomen verzoeken per jaar op het moment van het ontvangen van deze data nog in behandeling waren. Dit geeft aan dat deze procedures in België niet snel verlopen. Van de weinige verzoeken zijn in 2021 en 2022 gemiddeld ongeveer evenveel verzoeken afgewezen als toegestaan.

<sup>155</sup> Wet van 23 mei 1990 inzake de overbrenging tussen staten van veroordeelde personen, de overname en de overdracht van het toezicht op voorwaardelijk veroordeelde of voorwaardelijk in vrijheid gestelde personen, en de overname en de overdracht van de tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende straffen en maatregelen.

<sup>156</sup> Zie onderdeel 1 van bijlage III.

Met betrekking tot verzoeken uit niet-EU landen kunnen de redenen voor afwijzing uiteenlopend zijn. Zo is het mogelijk dat de buitenlandse autoriteiten later in de procedure alsnog weigeren, dat er geen verdragsbasis blijkt te zijn of dat er geen familiebinding is in België.<sup>157</sup> Dit zijn ook de redenen voor de vier afwijzingen in 2021 en 2022: één verzoek werd afgewezen wegens het ontbreken van een verdragsbasis, één verzoek werd geweigerd omdat familiebinding ontbrak en twee verzoeken werden alsnog geweigerd door de buitenlandse autoriteiten.

Bij het behandelen van een verzoek tot strafoverdracht uit een niet-EU land zijn onder andere het verblijfsrecht en familiebinding belangrijke factoren waar de Belgische autoriteiten rekening mee houden. Dit vereiste geldt voor iedere verzoeker, ook voor personen met de Belgische nationaliteit.<sup>158</sup> Om te bepalen of iemand voldoende binding heeft met België, en dus genoeg vooruitzicht heeft op resocialisatie in België, wordt bij de familie of aanverwanten een maatschappelijk onderzoek uitgevoerd.<sup>159</sup> Indien geen echte familiebinding kan worden aangetoond, kan dit maatschappelijk onderzoek ook worden uitgevoerd bij een zogenaamde referentiepersoon. Dit hoeft geen familie te zijn. Wel dient deze persoon te verklaren bereid te zijn om de over te brengen persoon na invrijheidstelling onderdak te geven. Dit vereiste van binding is een wettelijk vereiste.<sup>160</sup>

Ook bij verzoeken uit EU-lidstaten speelt het vereiste van binding een belangrijke rol. Net zoals in Nederland, is geen ministeriële instemming vereist indien de gevonnisse persoon over de Belgische nationaliteit beschikt en in België woont.<sup>161</sup> Om te beoordelen of de persoon op Belgisch grondgebied “woont” wordt de rechtspraak van het Hof van Justitie van de EU toegepast. De term “wonen” omvat zowel de situatie waarin de gevonnisse persoon diens gewone verblijfplaats in België heeft als de situatie waarin de gevonnisse persoon een band met België heeft opgebouwd die vergelijkbaar is met die van een gewone verblijfplaats.<sup>162</sup> In een concrete situatie wordt een dergelijke band beoordeeld aan de hand van “verschillende objectieve elementen die kenmerkend zijn voor de situatie van de gevonnisse persoon, zoals inzonderheid de duur, de aard en de voorwaarden van het verblijf van de gezochte persoon alsook de familiale, culturele, sociale of economische banden” die de persoon met België heeft opgebouwd.<sup>163</sup> Dit is ruimer geformuleerd dan het bindingsvereiste in Nederland. Indien een of meer van deze factoren aanwezig zijn wordt het vereiste van binding als vervuld beschouwd.

Evenals in Nederland is in België in het geval van een verzoek uit een EU-lidstaat ministeriële toestemming ook niet vereist indien de gevonnisse persoon na vrijstelling zal worden uitgezet

---

<sup>157</sup> Zie onderdeel 1 van bijlage III.

<sup>158</sup> Ibid.

<sup>159</sup> Ibid.

<sup>160</sup> Ibid.

<sup>161</sup> Omzendbrief nr. 3/2013 van het College van Procureurs-Generaal bij de Hoven van Beroep inzake de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op de vrijheidsbenemende straffen of maatregelen uitgesproken in een lidstaat van de Europese Unie, p. 6.

<sup>162</sup> Ibid., p. 10.

<sup>163</sup> Ibid.

naar België.<sup>164</sup> Terwijl het vereiste van binding dus nog wel een rol speelt indien de gevonnisse persoon in kwestie de Belgische nationaliteit heeft, wordt hier in het geval van een vaststaande uitzetting niet meer aan getoetst.

Indien de gevonnisse persoon niet de Belgische nationaliteit heeft en in België woont en ook niet vaststaat dat hij of zij na het uitzitten van diens straf in het buitenland naar België zal worden uitgezet, is toestemming van de Minister van Justitie vooraf vereist. Bij het nemen van de beslissing wordt rekening gehouden met de mogelijkheid tot resocialisatie van de gevonnisse persoon in België. Hierbij wordt onderzocht of de gevonnisse persoon over verblijfsrecht in België beschikt en kan, zoals eerder benoemd, een bindingstoets worden uitgevoerd in de vorm van een maatschappelijk onderzoek.<sup>165</sup>

Naast het vereiste van binding, speelt ook in België het vereiste van voldoende strafrestant een rol in de besluitprocedure. Opvallend is echter dat in België met betrekking tot overnames uit niet-EU landen geen minimum restant van zes maanden wordt aangehouden, maar één jaar. Dit strafrestant wordt berekend door één jaar af te trekken van de einddatum van het vonnis.<sup>166</sup> Bij verzoeken tot overname van de tenuitvoerlegging van straf uit een EU-lidstaat is het vereiste strafrestant wel slechts zes maanden.<sup>167</sup> Dit vereiste is in de implementatiewet 2012 opgenomen als een facultatieve weigeringsgrond. De rationale achter het vereiste van voldoende strafrestant is de resocialisatie-doelstelling. In het geval van een overbrenging vanuit een EU-lidstaat wordt, net zoals in Nederland, verondersteld dat indien minder dan zes maanden straf resteert, het uitzitten van de straf in België niet meer kan bijdragen tot de sociale re-integratie van de gevonnisse persoon.<sup>168</sup> Bij overbrengingen uit niet-EU landen wordt ervan uitgegaan dat, door de duur van het proces, minstens één jaar strafrestant nodig is om de gevonnisse persoon nog voldoende resocialisatiemogelijkheden aan te kunnen bieden.<sup>169</sup>

De procedure van overname van de tenuitvoerlegging van straf is in België zeer vergelijkbaar met de Nederlandse procedure. Met name de implementatiewet 2012 toont veel gelijkenissen met de WETS. Zo is in beide landen geen toestemming van de minister nodig indien de gevonnisse persoon de nationaliteit van de tenuitvoerleggingsstaat heeft en daar diens vaste verblijfplaats heeft, of indien de gevonnisse persoon na het uitzitten van detentie naar de tenuitvoerleggingsstaat zal worden uitgezet. Het vereiste van binding en strafrestant spelen verder eenzelfde rol toegespitst op de mogelijkheid van het faciliteren van resocialisatie in zowel de implementatiewet 2012 als de WETS. In beide wetten is het Kaderbesluit duidelijk terug te lezen.

---

<sup>164</sup> Ibid.

<sup>165</sup> Ibid., p. 12.

<sup>166</sup> Zie onderdeel 1 van bijlage III.

<sup>167</sup> Artikel 13 §1, onder 2.

<sup>168</sup> Omzendbrief nr. 3/2013 van het College van Procureurs-Generaal bij de Hoven van Beroep inzake de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op de vrijheidsbenemende straffen of maatregelen uitgesproken in een lidstaat van de Europese Unie, p. 20.

<sup>169</sup> Zie onderdeel 1 van bijlage III.



Het grootste verschil tussen België en Nederland ligt met betrekking tot het strafoverdrachtbeleid in het vereiste van één jaar strafrestant bij een verzoek uit een niet-EU land tot het uitzitten van de straf in België. Op het eerste gezicht lijkt dit strenger dan het Nederlandse beleid, waar voor zowel WETS- als WOTS-verzoeken een minimum strafrestant van zes maanden wordt aangehouden. In de praktijk heeft IOS echter ook verzoeken met meer dan zes maanden strafrestant afgewezen wegens “te weinig strafrestant”, waardoor de Nederlandse praktijk op dit vlak toch dichterbij het Belgische beleid komt.<sup>170</sup> Daarnaast is de Belgische berekening ook minder streng wanneer het wordt vergeleken met hoe Nederland strafrestant berekende onder de oude v.i.-regeling. Daar werd om het strafrestant te berekenen immers eerst een derde van de straf afgetrokken. Een dergelijke berekening maakt de kans dat er zes maanden straf resteert, en een verzoek dus wordt ingewilligd, waarschijnlijk kleiner dan dat in België een verzoek wordt afgewezen omdat er minder dan een jaar straf resteert.

Hoewel op grond van het beperkt aantal overbrengingen in de jaren 2020 en 2021 statistisch gezien geen betrouwbare conclusies kunnen worden getrokken, impliceren het beleid en de cijfers van overdracht dat een verzoek tot strafoverdracht een grotere kans van slagen heeft in België.

## 5.2. Strafoverdracht in Duitsland

Voordat wordt ingegaan op het Duitse strafoverdrachtbeleid, is het belangrijk om nogmaals te wijzen op het belang dat de Duitse rechtspraak heeft gespeeld in de ontwikkeling van het Europese begrip van een recht op resocialisatie. Zoals in hoofdstuk twee al werd benoemd, was het het Duitse Constitutionele Hof dat vast stelde dat resocialisatie een grondwettelijk vereiste is in iedere maatschappij die de menselijke waardigheid als uitgangspunt heeft.<sup>171</sup> De Duitse gevangeniswet definieert ‘*Resozialisierung*’ dan ook als het primaire doel van gevangenisstraffen.<sup>172</sup>

Duitsland houdt uitgebreid bij hoeveel verzoeken tot strafoverdracht het per jaar krijgt, hoeveel dossiers het in totaal in een jaar in behandeling heeft, hoeveel het heeft afgewezen en hoeveel verzoeken zijn ingewilligd. Deze informatie was echter ten tijde van dit onderzoek nog niet beschikbaar voor de jaren 2021 en 2022. Om toch een beeld te krijgen van de cijfers, geven tabellen 9 en 10 daarom de cijfers van 2019 en 2020 weer.

Tabel 9 2019-2020<sup>173</sup>

Totaal aantal verzoeken	Verzoeken goedgekeurd	Verzoeken afgewezen	Anders afgehandeld	Procedure nog lopend
575	180	50	20	325
100%	31%	9%	3%	57%

<sup>170</sup> Zie onderdeel 1 van bijlage I.

<sup>171</sup> Bundesverfassungsgericht 5 juni 1973, 35 BVerfGE 202.

<sup>172</sup> Meijer 2017, p. 152.

<sup>173</sup> Deutscher Bundestag 2019, p. 39; Deutscher Bundestag 2020, p. 41.

Tabel 10 2019-2020

Totaal aantal afgehandelde verzoeken	Verzoeken goedgekeurd	Verzoeken afgewezen	Anders afgehandeld
250	180	50	20
100%	72%	20%	8%

De cijfers in tabellen 8 en 9 geven het beeld dat in Duitsland relatief meer verzoeken worden ingewilligd dan afgewezen. Ook impliceren deze cijfers dat de procedure in Duitsland te kampen heeft met vertragingen, aangezien meer dan de helft van de verzoeken die Duitsland per weergegeven jaar in behandeling had aan het eind van het jaar niet waren afgehandeld.

Strafoverdracht is in Duitsland geregeld in het *Gesetz über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen* (IRG). Het IRG regelt zowel de strafoverdracht op grond van het VOGP als op grond van het Kaderbesluit 2008/909/JBZ. Indien iemand op grond van het VOGP een verzoek tot strafoverdracht indient, is een van de belangrijkste voorwaarden dat de gevonniste persoon de Duitse nationaliteit heeft. Zonder de Duitse nationaliteit kan dus geen beroep op dit verdrag worden gedaan.<sup>174</sup> De overige vereisten vloeien voort uit artikel 49 van het IRG. Met betrekking tot verzoeken uit EU-landen zijn de vereisten neergelegd in de artikelen 84 tot en met 84d IRG. Het belangrijkste verschil tussen gedetineerden die middels het VOGP een verzoek indienen (en dus gedetineerd zijn in een niet-EU land) en gedetineerden die middels het Kaderbesluit 2008/909/JBZ een verzoek doen indienen, is dat in het geval van het Kaderbesluit niet vereist is dat iemand de Duitse nationaliteit bezit.<sup>175</sup>

Vanuit de verdragen over strafoverdracht, wordt in Duitsland het faciliteren van resocialisatie erkend als het hoofddoel van strafoverdracht. Met dit hoofddoel wordt ook rekening gehouden bij de beoordeling van een verzoek. Opvallend is echter dat bij Duitse onderdanen die een beroep doen op de mogelijkheid om in Duitsland hun straf uit te zitten, de mogelijkheid tot resocialisatie *an sich* geen rol speelt.<sup>176</sup> Namelijk, op grond van de plicht van de Duitse staat om haar burgers te beschermen zijn de Duitse strafoverdracht autoriteiten verplicht de uitvoering van het buitenland over te nemen als aan de voorwaarden is voldaan.<sup>177</sup> De vraag of de overname van de tenuitvoerlegging van de straf al dan niet het doel van resocialisatie dient, is daarbij niet relevant. De situatie is anders voor niet-Duitsers, die alleen op grond van het Kaderbesluit naar Duitsland kunnen worden overgebracht. Bij het beoordelen van hun verzoeken worden de verblijfsduur en de familie- en sociale banden met Duitsland onderzocht

<sup>174</sup> Zie onderdeel 2 van bijlage III.

<sup>175</sup> Ibid.

<sup>176</sup> Ibid.

<sup>177</sup> Ibid.

om te bepalen of succesvolle resocialisatie in Duitsland waarschijnlijker is dan in een andere staat.<sup>178</sup>

Het strafrestantvereiste speelt ook een rol in het Duitse strafoverdrachtbeleid. In Duitsland wordt dit vereiste zo begrepen als inhoudend dat de gedetineerde nog ten minste zes maanden daadwerkelijk in hechtenis moet zijn. Dit betekent dat mogelijke voorwaardelijke invrijheidstelling ook in Duitsland wordt afgetrokken van het strafrestant.<sup>179</sup> Hoewel een overdracht van een gedetineerde met een lager strafrestant niet is uitgesloten, mislukt een dergelijk verzoek in de Duitse praktijk regelmatig omdat een rechtelijke beslissing moet worden verkregen voordat over de overdracht wordt beslist.<sup>180</sup> Alleen met deze beslissing is er een basis voor detentie van de veroordeelde in Duitsland.<sup>181</sup> Tegen de tijd dat de rechterlijke beslissing juridisch bindend is, zijn de zes maanden meestal al verstreken.

Uit het bovenstaande kunnen een aantal verschillen in het strafoverdrachtbeleid van Duitsland en Nederland worden afgelezen. Zo is het in het Duitse recht niet mogelijk om zonder de Duitse nationaliteit een verzoek tot strafoverdracht op grond van het VOGP in te dienen, terwijl het Nederlands recht dit wel toestaat indien de vreemdeling in kwestie zijn of haar vaste verblijfplaats in Nederland heeft. Op dit vlak biedt het Nederlandse strafoverdrachtbeleid in beginsel dus meer bescherming van het recht op resocialisatie dan het Duitse beleid. Immers, indien iemand niet over de nationaliteit van de tenuitvoerleggingsstaat beschikt, kan het nog steeds zijn dat deze persoon het beste daar kan resocialiseren, omdat hij of zij daar zijn leven heeft opgebouwd. Het Duitse beleid laat echter geen ruimte om dit te onderzoeken. Een kanttekening die daarbij moet worden gemaakt is dat vreemdelingen met een vaste verblijfplaats in Nederland geen grote kans maken om overgebracht te worden naar Nederland. In de praktijk wordt advies gevraagd aan de Immigratie en Naturalisatie Dienst (IND). De IND oordeelt stelselmatig dat zij het verblijfsrecht van de gedetineerde zullen intrekken vanwege het plegen van een strafbaar feit in het buitenland.

Een tweede verschil tussen het Duitse en Nederlandse beleid, is dat in Duitsland de mogelijkheid tot resocialisatie niet in de beslissingsprocedure wordt meegenomen indien de gevonnenste persoon een Duits onderdaan is en aan de vereisten is voldaan. Enerzijds is dit vergelijkbaar met de uitzondering op het vereiste van ministeriële instemming dat in artikel 2:4 WETS is neergelegd: indien de veroordeelde Nederlander is en in Nederland zijn vaste woon- of verblijfplaats heeft, wordt de tenuitvoerlegging van de straf door Nederland overgenomen indien aan de overige vereisten is voldaan. Echter, het Duitse beleid biedt op dit vlak meer bescherming dan het Nederlandse beleid, omdat het niet gelimiteerd is tot verzoeken uit EU-lidstaten. Ongeacht waar de Duitser gedetineerd is, hij zal zijn straf in Duitsland kunnen uitzitten wanneer aan de overige vereisten is voldaan. Terwijl in dit opzicht resocialisatie dus

---

<sup>178</sup> Ibid.

<sup>179</sup> Ibid.

<sup>180</sup> Zie artikel 50 IRG.

<sup>181</sup> Zie onderdeel 2 van bijlage III.

geen rol speelt in het Duitse beleid, wordt het recht op resocialisatie hiermee juist meer in acht genomen.

### 5.3. Strafoverdracht in het Verenigd Koninkrijk

Anders dan België, Duitsland en Nederland, behoort het Verenigd Koninkrijk sinds 1 februari 2020 niet meer tot de Europese Unie. Het is daarom niet meer gebonden aan het Kaderbesluit 2008/909/JBZ, waardoor het met betrekking tot het Verenigd Koninkrijk niet relevant is om onderscheid te maken tussen verzoeken die zijn ingediend vanuit niet-EU landen en EU-landen. In onderstaande tabel met de cijfers van Engeland en Wales uit 2021 en 2022 wordt hier dan ook geen onderscheid in gemaakt.

Tabel 11 2021-2022<sup>182</sup>

Totaal aantal verzoeken + jaartal en land	Verzoeken goedgekeurd	Verzoeken afgewezen
80	74	5
100%	93%	7%

Wat aan deze cijfers opvalt is dat in deze twee jaar verreweg de meeste verzoeken zijn ingewilligd; van de tachtig verzoeken in totaal zijn slechts vijf verzoeken afgewezen.

Strafoverdracht wordt in het Britse recht geregeld in de *Repatriation of Prisoners Act 1984*. Het bindingsvereiste is hierin neergelegd in artikel 1(2). Dit artikel stelt dat straoeverdracht naar het Verenigd Koninkrijk alleen mogelijk is indien de gevonnniste persoon een Brits onderdaan is of indien de gevonnniste persoon voldoende binding met het Verenigd Koninkrijk heeft om overbrenging te rechtvaardigen. In het laatste geval wordt daarbij rekening gehouden met de mogelijkheid deze persoon heeft om te resocialiseren in de Britse maatschappij. Hierbij wordt onder andere de duur van het verblijf in het Verenigd Koninkrijk van de gedetineerde, diens familiebanden, cultureel begrip en werkgelegenheid in acht genomen.<sup>183</sup>

Ook in het Verenigd Koninkrijk wordt bij het behandelen van een verzoek tot straoeverdracht het strafrestant in acht genomen. In principe wordt een verzoek tot straoeverdracht waarbij de over te brengen persoon minder dan zes maanden strafrestant heeft, onmiddellijk afgewezen.<sup>184</sup> Wanneer er nog slechts zes maanden of minder straf resteert, is er namelijk tegen de tijd dat de staat van veroordeling definitief heeft ingestemd met de straoeverdracht vaak onvoldoende tijd over om tijdens het uitzitten van het laatste strafrestant in het Verenigd Koninkrijk de gedetineerde voldoende te resocialiseren. Op deze regel bestaat echter een uitzondering. Het is mogelijk om, ook indien er onvoldoende strafrestant is, een verzoek alsnog in te willigen omwille van *compassionate reasons*.<sup>185</sup> Hierbij moet men voornamelijk denken aan de gezondheid van de gedetineerde. Indien vast wordt gesteld dat diens gezondheid verslechterd,

<sup>182</sup> Zie onderdeel 3 van bijlage III.

<sup>183</sup> Ibid.

<sup>184</sup> Ibid.

<sup>185</sup> Ibid.

wordt door de Britse autoriteiten prioriteit gegeven aan hun overbrenging, zelfs wanneer minder dan zes maanden strafrestant overblijft. Ook de gevangenisomstandigheden in het land van detentie kunnen grond zijn voor een *compassionate* overbrenging.<sup>186</sup>

Anders dan in Nederland, wordt in het Verenigd Koninkrijk binding aangenomen te bestaan indien de gevonnenste persoon in kwestie beschikt over de Britse nationaliteit. De Britse onderdaan hoeft niet aan te tonen dat hij in de vijf jaar voorafgaand aan detentie in het Verenigd Koninkrijk heeft gewoond. Ook is, anders dan in de Nederlandse WETS-procedure, niet vereist dat de onderdaan na detentie naar het Verenigd Koninkrijk zal worden uitgezet. Net zoals in Duitsland biedt het Britse beleid op dit punt dus meer bescherming ten aanzien van het recht op resocialisatie dan het Nederlandse beleid.

Ook het beleidsvereiste van een minimum zes maanden strafrestant is in het Verenigd Koninkrijk hetzelfde als in Nederland, net als de onderliggende verklaring voor dit vereiste. Echter, wordt in het Britse beleid een uitzondering gemaakt op deze regel indien dit vanuit een humanitair oogpunt wenselijk is voor het welzijn van de gedetineerde. Dit in tegenstelling tot Nederland, waar star wordt vastgehouden aan dit vereiste. Hoewel het Britse beleid deze uitzondering niet maakt vanuit de resocialisatiegedachte, komt dit resocialisatie wel ten goede. Immers, de gedetineerde in kwestie kan zo alsnog een onderdeel van zijn of haar straf in Engeland of Wales uitzitten, en krijgt zo mogelijk toch meer de kans om gebruik te maken van resocialisatiemogelijkheden in het Verenigd Koninkrijk dan een gedetineerde die zijn of haar volledige straf in het buitenland moet uitzitten.

#### **5.4. Tussentijdse conclusie**

Terwijl het bereik van deze scriptie niet strekt tot het analyseren hoe de strafoverdracht systemen van België, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk zich verhouden tot het recht op resocialisatie, kan een bespreking van deze systemen wel inzicht geven in de rol van het recht op resocialisatie in strafoverdracht.

Ten eerste valt op dat het vereiste van strafrestant in al de besproken rechtssystemen redelijk strikt wordt gehandhaafd. Uit het vorige hoofdstuk bleek dat Nederland in de praktijk soms een verzoek afwijst terwijl er nog meer dan zes maanden straf resteert, omdat wordt aangenomen dat de overbrenging van de gedetineerde persoon dusdanig lang gaat duren dat uiteindelijk alsnog niet genoeg strafrestant overblijft om de gedetineerde in Nederland te resocialiseren. België gaat hier in het geval van overbrengingen uit niet-EU landen al bij voorbaat van uit en hanteert daarom een minimum strafrestant van één jaar. Dit is dus ook een strengere aanpak van het vereiste van strafrestant dan in het VOGP wordt voorgeschreven. Maar ook Duitsland en het Verenigd Koninkrijk benaderen het vereiste van zes maanden strafrestant redelijk streng. De strafoverdrachtautoriteiten van beide landen gaven aan dat een verzoek in principe wordt afgewezen indien minder dan zes maanden straf resteren. Echter, beide landen stellen wel dat er een mogelijkheid bestaat om de straf in een dergelijk geval alsnog over te nemen. Dit staat

---

<sup>186</sup> Ibid.

in contrast tot de Nederlandse Minister van Justitie en Veiligheid, die heeft aangegeven hiertoe niet bereid te zijn.<sup>187</sup> In het geval van het Verenigd Koninkrijk en Duitsland lijkt op dit vlak dus een individuelere benadering mogelijk te zijn, wat het recht op resocialisatie ten goede komt.

Ten tweede wordt nationaliteit in Duitsland en het Verenigd Koninkrijk als voldoende gezien om binding met het land aan te nemen. Wanneer in deze landen getoetst wordt aan binding, lijkt deze toets, net als in Nederland, gericht te zijn op het verleden. Doordat voor staatsburgers de bindingstoets achterwege wordt gelaten, blijft in de praktijk echter veel meer ruimte over voor gedetineerden om, indien zij minder aantoonbare binding in het verleden hebben maar, bijvoorbeeld door uitzetting, toekomstige binding waarschijnlijk is, toch in de tenuitvoerleggingsstaat te resocialiseren. In Nederland en België wordt de bindingstoets alleen achterwege gelaten bij een verzoek van een onderdaan uit een andere EU-lidstaat die ook zijn woonplaats in de staat van tenuitvoerlegging heeft. Ook in dit kader wordt het recht op resocialisatie in Duitsland en het Verenigd Koninkrijk – ten aanzien van staatsburgers – beter gewaarborgd dan in Nederland, omdat de barrière voor strafoverdracht voor onderdanen laag ligt. Echter, het stellen van een nader vereiste naast nationaliteit, hoeft niet inherent strijdig te zijn met het recht op resocialisatie. Het is immers mogelijk dat een staatsburger alle banden met zijn land van herkomst heeft verbroken en, indien er geen sprake is van een dreigende uitzetting, niet meer gebaat is bij resocialisatie in zijn land van herkomst dan in het land van detentie. Indien wordt aangenomen dat nationaliteit *an sich* niet volstaat, moet het echter voor de gedetineerde wel mogelijk zijn om aan te tonen dat hij toch genoeg met zijn land van herkomst verbonden is om daar te resocialiseren. België lijkt, ondanks dat de Belgische bindingstoets ook louter gericht lijkt te zijn op het verleden, in haar strafrechtbeleid het aantonen van binding niet onnodig te bemoeilijken. Namelijk, indien zogenoemde ‘familiebinding’ niet kan worden aangetoond, is het ook mogelijk om een referentiepersoon te benoemen. Wanneer deze persoon zich bereid verklaart de gedetineerde na zijn invrijheidstelling te ondersteunen in zijn resocialisatie, volstaat ook dit om aan te nemen dat de gedetineerde genoeg binding heeft met België om daar te resocialiseren. Dit blijkt van een bereidheid van België om strafoverdracht te faciliteren en staat in contrast met de praktijk in Nederland, waar het hebben van goede banden met directe familie soms nog steeds niet volstaat om binding met Nederland aan te tonen. De Nederlandse praktijk lijkt op het vlak van binding dus onnodig strenger te zijn dan haar buurlanden.

Concluderend kan gesteld worden dat op papier België, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk veelal dezelfde eisen aan strafoverdracht stellen als Nederland. In de praktijk lijkt de invulling van en omgang met deze eisen in België, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk echter ruimhartiger. Zowel met betrekking tot het vereiste van strafrestance als binding bestaat in deze

---

<sup>187</sup> Nationale ombudsman 2013, p. 5;

landen de mogelijkheid en een bereidheid om van een strikte uitleg van dit vereiste af te wijken indien dit de resocialisatie van de gedetineerde in kwestie ten goede komt.

## 6. Conclusie

### 6.1. Strafoverdracht en het recht op resocialisatie

In deze scriptie is onderzocht hoe het Nederlandse beleid en de Nederlandse praktijk inzake de overdracht van de tenuitvoerlegging van straf zich verhoudt tot het recht op resocialisatie. De hoofdvraag die daarbij is gesteld, luidt: **In hoeverre is de huidige Nederlandse praktijk inzake de overdracht van straf in overeenstemming met het recht op resocialisatie en welke relevante gezichtspunten kunnen worden ontleend aan de rechtspraak in België, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk?**

Om deze vraag te beantwoorden is ten eerste ingegaan op wat het recht op resocialisatie inhoudt volgens het EVRM, en hoe dit recht terugkomt in de Europese verdragen inzake strafoverdracht, namelijk het VOGP en het Kaderbesluit 2008/909/JBZ. Het EVRM kent geen recht op resocialisatie als zodanig. In zijn jurisprudentie is het Hof wel met toenemende mate belang gaan hechten aan de resocialisatie van gedetineerden. Het hanteert een op “resocialisatie als recht” gebaseerde legitimatie, wat betekent dat veroordeelden een “recht op waardigheid” en een “recht om hun persoonlijkheid te ontplooiën” hebben.<sup>188</sup> Dit recht heeft zich met name ontwikkeld in het kader van artikel 3 EVRM, maar ook in de jurisprudentie omtrent artikel 8 en 5 EVRM heeft het Hof zich over resocialisatie uitgesproken. Uit de jurisprudentie inzake deze artikelen kan een recht op resocialisatie worden afgeleid, dat twee positieve en één negatieve verplichting aan de verdragsstaten oplegt.

De eerste positieve verplichting, afgeleid uit de jurisprudentie inzake alle drie de genoemde verdragsartikelen, houdt in dat Staten dienen te streven naar de resocialisatie van gedetineerden, wat betekent dat gedetineerden een betamelijke kans moeten krijgen om zichzelf te resocialiseren. Om dit recht te waarborgen moet in het nationale beleid de nadruk op resocialisatie worden gelegd. Ook moet per gedetineerde een individuele beoordeling worden gemaakt over wat diens resocialisatie ten goede komt. Deze verplichting geldt extra zwaar indien er sprake is van detentieomstandigheden die resocialisatie in de weg staan. Met betrekking tot strafoverdracht houdt deze verplichting in dat resocialisatie de kern dient te vormen van het nationale strafoverdrachtbeleid, waarbij per gedetineerde een individuele afweging wordt gemaakt van hoe strafoverdracht kan bijdragen aan diens resocialisatiekansen. De regelingen van strafoverdracht zoals deze zijn neergelegd in zowel het VOGP als het Kaderbesluit, passen goed binnen deze verplichting. Beide strafoverdrachtinstrumenten hebben het resocialisatiebeginsel als uitgangspunt. Dit uitgangspunt komt met name terug in de vereisten van binding en strafresistant die beide instrumenten stellen. De gedachte achter deze instrumenten is namelijk dat in veel gevallen resocialisatie gebaat is bij detentie – en het volgen van resocialisatieprogramma’s – in het land waar de gedetineerde de sterkste banden mee heeft. Dit is het bindingsvereiste. Een gedetineerde komt in aanmerking voor strafoverdracht indien hij voldoende binding heeft met de tenuitvoerleggingsstaat. In het VOGP wordt onder binding begrepen dat de gedetineerde de nationaliteit van de tenuitvoerleggingsstaat heeft. Het

---

<sup>188</sup> Meijer 2022, p. 6.



Kaderbesluit vult dit begrip al breder in, door bij gebrek aan staatsburgerschap ook de familiale, sociale en economische banden met een land te betrekken bij de beoordeling. Daarnaast dient de gedetineerde, om in aanmerking te komen voor strafoverdracht, op het moment dat het verzoek wordt ingediend, nog genoeg strafresistant te hebben om daadwerkelijk in de tenuitvoerleggingsstaat geresocialiseerd te kunnen worden. Ook het strafresistantvereiste komt dus duidelijk voort uit de resocialisatiedoelstelling van deze instrumenten. Door één of beide instrumenten in het nationale recht te implementeren, komt de nadruk in het nationale strafoverdrachtbeleid dus te liggen op resocialisatie. Ook faciliteren beiden instrumenten het maken van een individuele afweging.

De tweede positieve verplichting, die voortkomt uit artikel 8 EVRM, houdt in dat staten gedetineerden zoveel mogelijk moeten helpen om sociale banden buiten de gevangenis aan te gaan en te onderhouden. Hierbij speelt detentie in nabijheid van familie en vrienden een belangrijke rol. Detentie in het buitenland vormt vaak een obstakel in het onderhouden van contact met dierbaren buiten de gevangenis. Terwijl deze verplichting niet kan worden begrepen als een gebod om altijd over te gaan tot strafoverdracht indien de familie van de gedetineerde in de tenuitvoerleggingsstaat woont, is strafoverdracht wel het geschikte instrument om dit te faciliteren en in dergelijke gevallen invulling te geven aan deze verplichting. Het VOGP en het Kaderbesluit zijn daarom beiden instrumenten die staten de mogelijkheid geven om invulling te geven aan deze verplichting.

Tot slot legt het recht op resocialisatie ook een negatieve verplichting op aan staten: zij moeten zich onthouden van handelingen die resocialisatie onnodig bemoeilijken. Deze verplichting houdt in het kader van strafoverdracht in dat staten het niet onnodig moeilijk moeten maken voor gedetineerden om in aanmerking te komen voor strafoverdracht, dit zou immers nadelig zijn voor resocialisatie. De criteria om in aanmerking te komen voor strafoverdracht, en daardoor resocialisatie, zijn niet dusdanig dat wordt aangezet tot dergelijk handelen.

Na het in kader te hebben gebracht van het internationale recht en het aan de hand daarvan uiteen te hebben gezet van het juridisch kader, is ingegaan op welke rol resocialisatie speelt in de doelstelling van de Nederlandse strafoverdracht instrumenten, namelijk de WOTS en de WETS, en hoe deze wetten zich verhouden tot het recht op resocialisatie.

Bij inwerkingtreding van de WOTS in 1986 werd, in de wet noch in de memorie van toelichting, nog niet met zoveel woorden over resocialisatie gesproken. In het Beleidskader 2007 verduidelijkte de Minister van Justitie en Veiligheid, aan de hand van een nadere uitleg over de vereisten van binding en strafresistant, dat het doel van de WOTS resocialisatie is. Van de criteria die de WOTS geeft om in aanmerking te komen voor strafoverdracht, toetsen deze twee vereisten of overdracht voordelig is voor de resocialisatiemogelijkheden van de gedetineerde. Met het Beleidskader 2007 heeft Nederland daarmee, in het kader van de WOTS, voldaan aan de positieve verplichting om resocialisatie als uitgangspunt te nemen van haar nationaal strafoverdrachtbeleid. Door resocialisatie als doel van strafoverdracht te erkennen,

blijkt de intentie van de Nederlandse strafoverdracht autoriteiten om te streven naar de resocialisatie van gedetineerde Nederlanders in het buitenland. Ook laat het Beleidskader 2007 genoeg ruimte om aan de hand van de vereisten van binding en strafresistant, individuele beslissingen te maken over of de resocialisatie van de gedetineerde bij strafoverdracht gebaat is. Zo kan in het kader van strafresistant bijvoorbeeld de v.i. worden uitgesteld zodat alsnog genoeg straf resteert. Met betrekking tot binding schrijft het Beleidskader voor dat naast de vijfjaren toets, ook andere factoren zoals familiale en sociale binding worden meegewogen. De WOTS voldoet op papier ook aan de tweede positieve verplichting. De WOTS maakt het mogelijk voor gedetineerden om hun straf uit te zitten in dichtere nabijheid van hun dierbaren in Nederland, en faciliteert zo de mogelijkheid van het onderhouden van contacten buiten de gevangenis. Ook zijn de vereisten zoals de WOTS die stelt op zich begrijpelijk en redelijk. Op papier maken zij het niet onnodig moeilijk om in aanmerking te komen voor strafoverdracht, aangezien het mogelijk is om bij de beoordeling van vereisten van binding en strafresistant rekening te houden met de persoonlijke omstandigheden van de gedetineerde. Ook tot de negatieve verplichting lijkt de WOTS zich dus goed te verhouden.

Ook de WETS voldoet aan de verplichtingen die voortkomen uit het recht op resocialisatie. Uit zowel de memorie van toelichting als de wettekst komt duidelijk naar voren dat de nadruk op resocialisatie ligt en blijkt er een streven te zijn om Nederlanders die in andere EU-lidstaten gedetineerd zijn de mogelijkheid te geven om in Nederland te resocialiseren. Daarbij stelt het eisen, zoals voldoende binding en strafresistant, die redelijk zijn en het in aanmerking voor strafoverdracht naar Nederland niet onnodig bemoeilijken. De WETS gaat op dit vlak zelfs een stap verder dan de WOTS. Indien een gedetineerde na het uitzitten van zijn straf naar Nederland zal worden uitgezet, *moet* Nederland de straf van deze gedetineerde overnemen, indien aan de overige wettelijke vereisten is voldaan. Aan binding en strafresistant wordt niet meer getoetst. Dit is logisch, aangezien de gedetineerde in kwestie hoe dan ook zal terugkeren in de Nederlandse maatschappij. Daardoor is de resocialisatie van de gedetineerde sowieso gebaat bij detentie en deelname aan resocialisatieprogramma's in Nederland. Met betrekking tot de tweede positieve verplichting, doet zich in het kader van de WETS een risico voor omdat, wanneer een Nederlandse gedetineerde woonachtig is in Nederland óf na detentie naar Nederland zal worden uitgezet, geen instemming van de gedetineerde vereist is om strafoverdracht naar Nederland te bewerkstelligen. Terwijl de WETS, gelijk aan de WOTS, in principe faciliteert dat gedetineerden hun straf in dichtere nabijheid van hun Nederlandse familie kunnen uitzitten, bestaat de kans ook dat door strafoverdracht de gedetineerde – die zijn woonplaats niet in Nederland, maar in het land van detentie heeft – juist verder verwijderd raakt van een buitenlandse familie. Volgens de memorie van toelichting zal deze situatie zich echter niet vaak voordoen, omdat uitzetting van EU-burgers alleen onder strikte omstandigheden door Europese regelgeving wordt toegestaan.

Samenvattend kan dus gesteld worden dat de WOTS en de WETS zich op papier goed verhouden tot het recht op resocialisatie. Het doel van deze scriptie was echter met name te

onderzoeken hoe dit beleid zich vertaalt in de *praktijk* en hoe die praktijk zich verhoudt tot het recht op resocialisatie. Met name de uitvoeringspraktijk van de WOTS blijkt zich op een aantal punten problematisch te verhouden tot het recht op resocialisatie. Zoals hierboven genoemd blijkt uit de wettekst van de WOTS en het Beleidskader 2007 een intentie van de Nederlandse autoriteiten om te streven naar de resocialisatie van buitenlandse gedetineerden. In de praktijk komt dit streven echter niet altijd volledig tot uiting. De voorbeelden gepresenteerd in hoofdstuk drie illustreren dat in de praktijk het beleid nauwer wordt geïnterpreteerd dan volgens de wettekst noodzakelijk is en dat aan die interpretatie streng wordt vastgehouden. Uit één van de voorbeelden blijkt bijvoorbeeld dat IOS bij het toetsen aan strafrestance bereid is een striktere maatstaf te hanteren dan door het VOGP, het Kaderbesluit, het Beleidskader of de WETS wordt voorgeschreven, ten nadele van de mogelijkheid van de gedetineerde om in Nederland te resocialiseren. Daar staat tegenover dat IOS niet bereid is om van het minimum van zes maanden af te wijken in het voordeel van de gedetineerde, terwijl dit door alle wet- en regelgeving inzake strafoverdracht wel wordt benoemd als mogelijkheid, indien dat bevorderlijk zou zijn voor de resocialisatie van de gedetineerde. Het zou in lijn zijn met het recht op resocialisatie om per geval individueel te beoordelen of het voordelig zou zijn voor de resocialisatie van de gedetineerde om af te wijken van het strafrestanceminimum. Hiertoe ontbreekt dus echter bereidheid.<sup>189</sup> Het gebrek aan individuele beoordelingsmogelijkheden bij het toetsen van het bindingsvereiste komt vooral naar voren door de strenge handhaving van het vijfjarencriterium, zelfs in situaties waarin de gedetineerde na het uitzitten van zijn straf in het buitenland naar Nederland zal worden uitgezet. Maar ook wanneer er geen sprake is van uitzetting is deze benadering een probleem. Indien de vijfjarentoets namelijk als hard criterium geldt, blijft er weinig ruimte over voor een meer individuele benadering. Deze strikte uitvoering van beide vereisten gaat ten koste van de mogelijkheid om een individuele beslissing te maken en de gedetineerde in kwestie een volwaardige kans te bieden om via strafoverdracht in aanmerking te komen voor resocialisatie. Daarbij heeft de Minister van Justitie en Veiligheid aangegeven niet bereid te zijn af te wijken van de strikte toets die wordt gehanteerd met betrekking tot de vereisten van binding en strafrestance. Deze houding draagt ook niet bij aan de mogelijkheid om individuele omstandigheden behoorlijk mee te wegen bij de beoordeling. Dit is problematisch omdat – terwijl het begrijpelijk en belangrijk is om aan de vereisten van strafrestance en binding te toetsen – een te strikte toets zonder mogelijkheid tot afwijking hiervan leidt tot een situatie waarin een individuele toetsing niet mogelijk is en Nederland niet voldoet aan de positieve verplichting die voortkomt uit het recht op resocialisatie.

Terwijl familiale en sociale banden met Nederland worden genoemd als belangrijke factoren die worden meegenomen bij het vaststellen van de relaties die een gedetineerde met Nederland heeft, lijkt in de praktijk hier weinig belang aan te worden gehecht. Het zogenaamde vijfjarencriterium, inhoudende dat binding wordt aangenomen te bestaan indien de gedetineerde gedurende de vijf jaren vooraf aan detentie in Nederland ingeschreven stond,

---

<sup>189</sup> Nationale Ombudsman 2013, p. 5.

geldt in de praktijk als een harde toets. Wanneer hier niet aan wordt voldaan blijkt het lastig om IOS te overtuigen dat een gedetineerde alsnog genoeg sociale banden met Nederland heeft om hier te resocialiseren. Deze aanpak staat in contrast met de tweede positieve verplichting die het recht op resocialisatie aan staten oplegt, namelijk dat staten gedetineerden zoveel mogelijk moeten helpen om banden buiten de gevangenis te onderhouden, waarbij nabijheid van familie en vrienden een belangrijke rol speelt.

De knelpunten die zich in de praktijk voordoen met betrekking tot de twee positieve verplichtingen hebben hun oorsprong in hoe de Nederlandse praktijk zich verhoudt tot de negatieve verplichting, die inhoudt dat staten zich moeten onthouden van handelingen die resocialisatie onnodig bemoeilijken. De drempel om in aanmerking te komen voor strafoverdracht naar Nederland blijkt in de praktijk, door de beperkte en strenge invulling die wordt gegeven aan de vereisten van binding en strafresistant, erg hoog te worden gelegd, hoger dan door de wet- en regelgeving wordt voorgeschreven. In de praktijk maken de Nederlandse autoriteiten resocialisatie daardoor moeilijker voor Nederlandse gedetineerden in het buitenland dan volgens nationaal en verdragsrecht nodig is.

Deze knelpunten komen het sterkt tot uiting in casussen waarin het verzoek tot strafoverdracht door IOS wordt afgewezen wegens een gebrek aan binding met Nederland, terwijl de gedetineerde na het uitzitten van de straf in het buitenland naar Nederland zal worden uitgezet. Het is lastig om te begrijpen waarom IOS in een dergelijk geval tot de conclusie komt dat de resocialisatie van de gedetineerde niet gebaat is bij het uitzitten van zijn straf in Nederland. Immers, deze gedetineerde zal hoe dan ook terugkeren in de Nederlandse maatschappij. Indien de gedetineerde een gedeelte van de straf in Nederland kan uitzitten, heeft hij toegang tot resocialisatieprogramma's die hem op deze terugkeer voorbereiden. Zowel de gedetineerde als de Nederlandse maatschappij zijn bij deze begeleiding gebaat.

Met betrekking tot de uitvoeringspraktijk van de WETS komen deze problemen in mindere mate voor. IOS beoordeelt ook in WETS-verzoeken binding streng. Door de strakkere inkadering van wanneer een gedetineerde in aanmerking komt voor strafoverdracht naar Nederland, met daarbij minder beleidsruimte voor de Minister van Justitie en Veiligheid en IOS, lijkt het recht op resocialisatie van een Nederlandse gedetineerde in een EU-lidstaat echter beter gewaarborgd te worden dan dat van een gedetineerde buiten de EU die middels de WOTS zijn verzoek tot strafoverdracht moet indienen.

Tot slot is in deze scriptie gepoogd het Nederlandse beleid in een Europees perspectief te plaatsen door kort in te gaan op het strafoverdrachtbeleid van België, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk. Uit deze 'blik over de grens' blijkt dat de zeer strikte invulling die Nederland in de praktijk geeft aan het VOGP, het Kaderbesluit en haar eigen beleid, niet noodzakelijk wordt gedeeld door haar buurlanden. Met name Duitsland en het Verenigd Koninkrijk lijken bereid te zijn om uitzonderingen te maken wegens individuele omstandigheden van de gedetineerde, en zo tot een meer individuele beslissing te komen over waar diens resocialisatie bij gebaat is.

Zo houdt Duitsland de mogelijkheid open om een straf toch over te nemen, ondanks dat minder dan zes maanden resteren, indien dit bevorderlijk is voor de resocialisatie van de gedetineerde. In het Verenigd Koninkrijk bestaat de mogelijkheid om ondanks een te kort strafrestant een straf over te nemen wegens *compassionate reasons*. Maar ook België benadrukt op het vlak van binding dat, naast woonachtig zijn in België, familiebinding een zeer belangrijke factor is die moet worden meegewogen in het kader van resocialisatie bij de beslissing over een verzoek tot strafoverdracht.

## **6.2. Aanbevelingen**

Om de geconstateerde knelpunten in de praktijk te verlichten en de Nederlandse strafoverdrachtpraktijk meer in lijn te brengen met het recht op resocialisatie, zijn een aantal opties mogelijk.

Ten eerste zou Nederland haar verplichtingen in het kader van het recht op resocialisatie beter uitvoeren door zich in het kader van strafrestant aan het eigen Beleidskader te houden. Indien een gedetineerde meer dan zes maanden strafrestant heeft, zou dit niet moeten leiden tot een afwijzing. Wanneer IOS zorgen heeft over de duur van de daadwerkelijke overbrenging, kan naar oplossingen worden gezocht met het land van detentie, zonder dat dit de resocialisatiekansen van de gedetineerde benadeeld.

Met betrekking tot gedetineerden met een vonnis vóór 1 juli 2021 zou, indien niet wordt voldaan aan het strafrestantvereiste, onderzocht kunnen worden of v.i. kan worden uitgesteld zodat mogelijk toch genoeg straf resteert. Deze mogelijkheid wordt zelfs al genoemd in het Beleidskader 2007.<sup>190</sup> Ook zou onderzocht kunnen worden of de v.i. algeheel achterwegen gelaten kan worden. Dit kan mogelijk door middel van de Recidivegrond uit artikel 6:2:10 lid 3 sub b van het Wetboek van Strafvordering (nieuw). Voor gedetineerden met een vonnis na 1 juli 2021, die dus onder de nieuwe v.i.-regeling vallen, geldt al dat bij de berekening van strafrestant de v.i. niet wordt afgetrokken. Dit is al een vooruitgang in het strafoverdrachtbeleid.

Nederland zou voor inspiratie op dit gebied ook kunnen kijken naar het beleid van Duitsland en het Verenigd Koninkrijk, waar individuele omstandigheden van de gedetineerde kunnen leiden tot de vaststelling dat, ondanks het tekort aan strafrestant, de resocialisatie van de gedetineerde alsnog gebaat is bij strafoverdracht naar Duitsland of het Verenigd Koninkrijk.

Met betrekking tot binding zou de Nederlandse praktijk ook meer in lijn met het recht op resocialisatie kunnen worden gebracht. Ten eerste is het daarvoor belangrijk dat het zogenaamde vijfjarenvereiste niet als een hard criterium wordt behandeld. In het Beleidskader 2007 wordt deze toets ook niet als dusdanig doorslaggevend neergezet. Een individuele beoordeling, waarbij factoren zoals familiale, sociale en economische binding kunnen leiden tot een positief bindingsbesluit, is essentieel om in de praktijk recht te doen aan de resocialisatiedoelstelling van de wet. Duidelijk uiteenzetten wat nodig is om sociale en

---

<sup>190</sup> *Kamerstukken II* 2007/08, 31200-VI, nr. 30, p. 5

economische banden met Nederland aan te tonen zou ook wenselijk zijn. Ook met betrekking tot de implementatie van het bindingsvereiste kan Nederland leren van de aanpak van haar buurlanden, die allen in hun beleid meer ruimte laten voor een individuele beoordeling, waarbij sociale banden met het land een belangrijke rol spelen.

Ten tweede zou de Nederlandse strafoverdrachtpraktijk zich beter verhouden tot het recht op resocialisatie indien in het kader van de WOTS, gelijk aan de WETS, de bindingstoets zou vervallen wanneer iemand na detentie uitgezet zal worden naar Nederland. Het is lastig te begrijpen dat in dergelijke casussen door IOS geoordeeld wordt dat het resocialisatiebelang van de gedetineerde niet gediend zou zijn door het uitzitten van de straf in Nederland. Immers, deze persoon komt hoe dan ook terug in de Nederlandse samenleving. Ook als binding in het verleden ontbreekt, is er dan wel degelijk toekomstige binding. Dat dit in het kader van strafoverdracht tussen EU-lidstaten wordt begrepen en nageleefd, maar er geen bereidheid is om dezelfde aanpak te hanteren bij strafoverdracht uit een niet-EU lidstaat, is onbegrijpelijk. Enkel indien aangetoond kan worden dat de gedetineerde een sterkere binding heeft met een derde land, dus niet Nederland of het land van detentie, is de gedetineerde niet gebaat bij resocialisatie in Nederland en valt er een argument te maken voor afwijzing van het verzoek tot strafoverdracht.

Mogelijk zou een zogenaamde omgekeerde bindingstoets een oplossing kunnen bieden: indien aangetoond kan worden dat de Nederlandse gedetineerde méér gebaat is bij resocialisatie in een ander land, wordt het verzoek tot strafoverdracht afgewezen. Op deze manier wordt strafoverdracht van gedetineerden met de Nederlandse nationaliteit het uitgangspunt. Een mogelijk obstakel in de praktijk is dat het lastig zou kunnen zijn om te achterhalen of de gedetineerde meer binding heeft met een ander land, zeker indien de gedetineerde niet aan deze toets zou willen meewerken.

Tot slot zou Nederland het verdragsvereiste kunnen nuanceren. In het Beleidskader 2007 wordt al een streven geuit om Nederlanders in deze situatie tegemoet te komen.<sup>191</sup> In de mogelijkheden beperkt de Minister zich hiertoe echter grotendeels door te onderzoeken of het land in kwestie bereid is toe te treden tot het VOGP, of te onderzoeken of een bilateraal verdrag kan worden gesloten. Beide opties nemen echter veel tijd in beslag en zijn daardoor geen oplossing voor de gedetineerden die nu in een land zonder verdrag gedetineerd zijn. In een specifieke casus zou een overbrenging op basis van een ‘ad hoc’ verdrag een oplossing kunnen bieden, waarbij bijvoorbeeld door beide landen het VOGP van toepassing wordt verklaard in een concrete casus.

Door deze aanbevelingen te volgen zou de Nederlandse strafoverdrachtpraktijk meer in lijn komen te liggen met het beleid zoals dat op papier vorm is gegeven. Hierdoor zal de Nederlandse strafoverdrachtpraktijk zich ook beter gaan verhouden tot het recht op resocialisatie.

---

<sup>191</sup> *Kamerstukken II 2007/08, 31200-VI, nr. 30, p. 3.*

## Literatuurlijst

### Parlementaire stukken

*Kamerstukken II* 1983/84, 18129, nr. 1

*Kamerstukken II* 1983/84, 18129, nr. 2

*Kamerstukken II* 1983/84, 18129, nr. 3

*Kamerstukken II* 2007/08, 31200-VI, nr. 30

*Kamerstukken II* 2010/11, 32885, nr.3

*Kamerstukken II* 2017/18, 30010, nr. 39

*Kamerstukken II* 2020/21, 30010, nr. 49

*Aanhangsel Handelingen II* 2015/16, nr. 208

*Aanhangsel Handelingen II* 2022/23, nr. 4590888

*Bijlage Kamerstukken II* 2017/19, 29279, nr. 439

### Internationale jurisprudentie

*Europese Hof voor de Rechten van de Mens*

EHRM 29 april 2002, nr. 2346/02 (*Pretty tegen het Verenigd Koninkrijk*), NJ 2004/543, m.nt. E.A. Alkema.

EHRM 22 maart 2012, nr. 5123/07 (Rangelov tegen Duitsland).

EHRM 18 september 2012, nrs. 25119/09, 57715/09 en 57877/09 (*James Wells en Lee tegen het Verenigd Koninkrijk*), NJ 2014/95 m.nt. Reijntjes.

EHRM 9 juli 2013, nrs. 66069; 130/10 en 3896/10 (*Vinter e.a. tegen het Verenigd Koninkrijk*), NJ 2016/135, m.nt. N. Keijzer.

EHRM 25 juli 2013, nrs. 11082/6 en 13772/05 (*Khodorkovskiy en Lebedev tegen Rusland*).

EHRM 8 juli 2014, nr. 15018/11 (*Harakchiev en Tolumov tegen Bulgarije*).

EHRM 30 juni 2015, nr. 41418/04 (*Khoroshenko tegen Rusland*).

EHRM 26 april 2016, nr. 10566/10 (*Murray tegen Nederland*), NJB 2016/1347

EHRM 7 maart 2017, nrs. 3590/09, 35845/11 n 45694/13 et al. (*Polyakova e.a. tegen Rusland*).

EHRM 19 oktober 2021, nr. 31469/08 (*Danilevich tegen Rusland*).

### **Nationale jurisprudentie**

HR 10 februari 2012, ECLI:NL:HR:2021:BU9852, NJ 2012/129.

### **Buitenlandse wet- en regelgeving**

#### *België*

Omzendbrief nr. 3/2013 van het College van Procureurs-Generaal bij de Hoven van Beroep inzake de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op de vrijheidsbenemende straffen of maatregelen uitgesproken in een lidstaat van de Europese Unie

Wet van 23 mei 1990 inzake de overbrenging tussen staten van veroordeelde personen, de overname en de overdracht van het toezicht op voorwaardelijk veroordeelde of voorwaardelijk in vrijheid gestelde personen, en de overname en de overdracht van de tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende straffen en maatregelen.

Wet van 17 mei 2006 betreffende de externe rechtspositie van de veroordeelden tot een vrijheidsstraf en de aan het slachtoffer toegekende rechten in het raam van de strafuitvoeringsmodaliteiten.

#### *Duitsland*

Bundesverfassungsgericht 5 juni 1973, 35 BVerfGE 202

Gesetz über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen vom 27 juni 1994.

### **Literatuur**

#### **Deutscher Bundestag 2019**

Deutscher Bundestag, *Auslieferungsstatistik für die Zeit vom 1. Januar bis 31. Dezember 2019*, 2019.

#### **Deutscher Bundestag 2020**

Deutscher Bundestag, *Auslieferungsstatistik für die Zeit vom 1. Januar bis 31. Dezember 2020*, 2020.



### **Dieben 2022**

Th.O.M. Dieben, 'Overdracht en overname van de tenuitvoerlegging van buitenlandse strafrechtelijke beslissingen', in: R. van Elst & E. van Sliedregt (red.), *Handboek Internationaal strafrecht*. Wolters Kluwer 2022.

### **Dienst Justitiële Inrichtingen 2013**

Dienst Justitiële Inrichtingen, *Informatieblad voor Nederlandse gevangenen in het buitenland: WOTS straf uitzitten in Nederland?* Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie 2013.

### **Goudswaard & Bollen 2021**

V.W. Goudswaard & S. Bollen, 'Bindingsvereiste bij strafoverdracht', *Comeback* 2021/3, pp. 24-26.

### **Van Hall & Cleofa-van der Zwet 2020**

M. van Hall & L. Cleofa-van der Zwet, 'Recidive na verblijf in buitenlandse detentie: Een studie onder teruggekeerde gedetineerden in Nederland', *Proces* 2020/5

### **Krabbe & Meijer 2023**

M.J.M. Krabbe & S. Meijer, 'Resocialisatie en mentale gezondheid', *DD* 2023/12.

### **Meijer 2015**

S. Meijer, 'De opmars en evolutie van het resocialisatiebegrip', *DD* 2015/65.

### **Meijer 2017**

S. Meijer, 'Rehabilitation as a positive obligation', *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice* 2017/25.

## **Meijer 2022**

S. Meijer, 'In al zijn facetten: *Over de betekenis van resocialisatie*', 2022.

## **Ministerie van Buitenlandse Zaken 2019**

Ministerie van Buitenlandse Zaken, *De burger centraal? Consulaire dienstverlening in beweging 2011-2018*, IOB evaluatie nr. 430.

## **Ministerie van Buitenlandse Zaken 2023**

Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Case Management Summary Report By Mission*, 2023.

## **Ministerie van Justitie en Veiligheid 2022**

Ministerie van Justitie en Veiligheid, *Landenoverzicht strafoverdracht per land*, 2022.

## **Nationale ombudsman 2013**

Nationale Ombudsman, *Rapport brief aan de minister van Veiligheid en Justitie*, 2013.

## **Raad van Europa 1983**

Raad van Europa, *Explanator for the Convention on the Transfer of Sentenced Persons*, Straatsburg: Raad van Europa 1983.

## **Raad van de Europese Unie 2022**

Raad van de Europese Unie, *Evaluation Report on the Ninth Round of Mutual Evaluations, report on the Netherlands*, 2 december 2022.

## Bijlages

### Bijlage I – Afgenomen interviews advocatenkantoren

#### 1. *Stichting Dutch&Detained*

- **Wat zijn de werkzaamheden van Dutch&Detained?**

Stichting Dutch&Detained is een onafhankelijke non-profit organisatie die zich, met gratis juridische ondersteuning, inzet voor een eerlijke procesgang en de humane behandeling van Nederlanders gedetineerd in landen die niet aan de mensenrechtenverdragen voldoen ('zorglanden', zie hieronder).

De exacte individuele juridische ondersteuning verschilt per zaak, afhankelijk van onder andere: het land van detentie, de verdenking, persoonlijke omstandigheden, de kwaliteit van de lokale advocaat en de fase waarin de strafzaak zich bevindt.

Als de strafzaak nog onder de rechter is, zal een lokale advocaat op zitting de verdediging voeren. Dutch&Detained richt zich op de integriteit van het strafproces (betrouwbare advocaat; tolk; redelijke termijn etc.), de individuele behandeling in detentie en vult de lokale advocaat aan met onze specialistische kennis van de internationaalrechtelijke, Nederlandse en diplomatieke componenten van de zaak.

Het gros ( $\pm 2/3$ ) van ons werk vindt plaats na veroordeling, als er geen recht meer is op gefinancierde rechtsbijstand en de lokale advocaat niet meer in beeld is. Dutch&Detained voert deze procedures dan ook meestal zelfstandig of met lokale *pro bono* advocaten/ ngo's uit ons netwerk. Een belangrijk thema is terugkeer naar Nederland, vaak als enige mogelijkheid op een menswaardige behandeling. Wij dienen bijvoorbeeld verzoeken in tot strafoverdracht naar Nederland en assisteren bij lokale gratieverzoeken.

- **Hoe lang bent u werkzaam bij Dutch&Detained?**

Veerle Goudswaard (advocaat en directeur-bestuurder): sinds oprichting in januari 2019.

Sofie Bollen (advocaat): sinds september 2020 als jurist, sinds februari 2023 als advocaat.

- **In welke landen staat Dutch&Detained Nederlandse gedetineerden bij?**

Dutch&Detained is actief in de zogenaamde 'zorglanden': dit zijn de landen die volgens het ministerie van Buitenlandse Zaken niet voldoen aan de minimumvoorwaarden voor detentieomstandigheden en een eerlijk proces, zoals vastgelegd in internationale afspraken en verdragen. Kortom, Dutch&Detained is wereldwijd actief, behalve in: EU-landen, Zwitserland, Noorwegen, IJsland, Canada, Australië, Nieuw-Zeeland, Japan, het Verenigd Koninkrijk en Singapore.

NB: Singapore en Japan gaan binnenkort over naar D&D.

- **In welke landen heeft Dutch&Detained zaken gehad? En in welke landen heeft Dutch&Detained momenteel zaken lopen?**

Onze ruim 300 cliënten zijn gedetineerd in 51 zorglanden, t.o.v. een totaal aantal van 82 zorglanden waar Nederlanders in de periode 2019-2023 gedetineerd hebben gezeten. Onze cliënten zijn als volgt over de wereld verdeeld:

- Latijns-Amerika 26%;
- Midden-Oosten (incl. Egypte) 23%;
- Verenigde Staten 22%;
- Azië (excl. Midden-Oosten) 15%;
- Afrika (excl. Egypte) 12%; en
- Balkan 2%.

Het gros van onze cliënten zit (of zat) gedetineerd in de Verenigde Staten (66), Turkije (38), Marokko (22), de Dominicaanse Republiek (20) en Thailand (12). Daarnaast staan we ook cliënten bij in landen met lage aantallen gedetineerde Nederlanders, zoals: Algerije, Armenië, Bahrein, Bolivia, Democratische Republiek Congo, Ethiopië, Haïti, Jordanië, Libanon, Nicaragua, Oeganda, Oman, Paraguay, Senegal, Soedan, Tanzania, Tunesië, Venezuela, Vietnam en Zimbabwe.

- 90 zaken in een land waarmee geen verdragsrelatie bestaat (=30%).
- 214 zaken in een land waar wél een verdragsrelatie bestaat (=70%).

Door onze bijzondere/ unieke positie als subsidiepartner van Buitenlandse Zaken (BZ) hebben wij zeer goed zicht op de overkoepelende systematiek en problematiek die gemoeid is met het functioneren van de WOTS.

- **Hoeveel dossiers heeft u behandeld?**

Sinds de oprichting in 2019 heeft Dutch&Detained ruim 304 Nederlanders bijgestaan in de zorglanden.

Een deel van de cliënten is inmiddels weer op vrije voeten vanwege vrijspraak of sepot. Een deel heeft een boete opgelegd gekregen. Een groot deel is bovendien nog niet onherroepelijk veroordeeld. In deze zaken is strafoverdracht (nog) niet aan de orde.

In 163 zaken ligt er een veroordeling tot een gevangenisstraf (de overige zaken bevinden zich nog in de pre-trial fase, berechting moet nog volgen).

- 41 zaken (=25%) daarvan vonden plaats in landen waarmee geen verdragsrelatie is.<sup>192</sup>

---

<sup>192</sup> Algerije (1); China (6); Egypte (6); Filipijnen (3); Indonesië (5); Irak (3); Jordanië (1); Libanon (1); Nepal (1); Paraguay (2); Soedan (1); Suriname (4); Uruguay (1); Verenigde Arabische Emiraten (4); Vietnam (2).

- 122 zaken (=75%) daarvan vonden plaats in een land waarmee strafoverdracht wél mogelijk is. In dat geval is de WOTS van toepassing; deze cliënten hebben de mogelijkheid (gehad) om een WOTS-verzoek in te dienen.<sup>193</sup>
- **Wat is jullie ervaring met strafoverdracht naar Nederland?**
  - **Wat gaat er in jullie ervaring goed?**

Vanuit het oogpunt van resocialisatie is het goed dat de (theoretische) mogelijkheid van strafoverdracht in veel landen bestaat.

Gedetineerden in de zorglanden – landen waarin de detentieomstandigheden ondermaats zijn – willen bijna allemaal (van onze cliënten in ieder geval 71%<sup>3</sup>) terug naar Nederland. Bijvoorbeeld om dichterbij hun familie te zijn, vanwege de betere behandeling in een Nederlandse gevangenis, vanwege eventuele strafvermindering en ten slotte vanwege de hulp, begeleiding en ondersteuning die zij binnen het kader van strafoverdracht kunnen ontvangen.

Niet alleen vanuit het perspectief van de cliënt, maar ook vanuit het perspectief van de Nederlandse samenleving is het goed dat het concept strafoverdracht bestaat. In buitenlandse detentie komen de Nederlanders meestal niet in aanmerking voor resocialisatieprogramma's (bijvoorbeeld in het kader van voorwaardelijke invrijheidstelling). De gedachte achter de categorale uitsluiting van buitenlandse gedetineerden is dat zij na afloop van hun straf niet in het land van detentie blijven en resocialisatie in het land van detentie dan ook geen zin heeft. Strafoverdracht is voor deze mensen dan ook vaak de enige hoop om hun straf onder humane detentieomstandigheden uit te kunnen zitten.

Wat in de praktijk goed gaat, is dat Nederlanders in buitenlandse detentie over het algemeen vrij snel na aanhouding gewezen worden op het al dan niet bestaan van de mogelijkheid van strafoverdracht. De bekendheid met het concept 'strafoverdracht' in algemene zin bij onze cliënten is groot. Dit geldt overigens niet ten aanzien van de precieze voorwaarden, procedure en werking van strafoverdracht: daar bestaan veelvoorkomende en hardnekkige misverstanden over.

Kortom, goed is het bestaan van strafoverdracht, en dat men bekend is met de procedure. Ook zijn er veel partijen die de verzoeken tot strafoverdracht actief ondersteunen: ambassades/consulaten; Bureau Buitenland van Reclassering Nederland, stichting Epafras en D&D.

- **Waar liggen, in jullie ervaring, de knelpunten?**

Hoewel strafoverdracht op papier een goede optie lijkt, blijkt dat het systeem van strafoverdracht in de praktijk slecht functioneert. Overbrengingen vanuit de zorglanden zijn zeer zeldzaam. (En als er al iemand terugkomt, is dat vaak vanwege de zogenaamde 'terugkeergarantie' die werd verkregen bij uitlevering door Nederland aan het land van

---

<sup>193</sup> Bolivia (1); Brazilië (8); Chili (4); Cuba (4); Dominicaanse Republiek (14); Ecuador (1); India (1); Marokko (14); Peru (8); Servië (2); Thailand (11); Turkije (17); Verenigde Staten (37).

detentie.) Hierdoor blijven veel gedetineerden onnodig (lang) vastzitten onder inhumane omstandigheden, zonder enige mogelijkheid op resocialisatie.

De knelpunten liggen zowel in het land van detentie als in Nederland.

Een overkoepelend knelpunt is het **gebrek aan rechtsbescherming**. Er is geen recht op strafoverdracht, wat beide landen veel vrijheid (c.q. beleidsruimte) geeft om verzoeken af te wijzen. Hierdoor is strafoverdracht een politiek instrument.

Rechtsbescherming ontbreekt o.a. op de volgende punten:

- Geen recht op rechtsbijstand;
- Geen termijnen;
- Geen (formele) inspraak;
- Toegang tot relevante documenten;
- Geen bezwaarmogelijkheid; en
- Geen rechterlijke toets.

Voor de WETS heeft de EU hier een kritisch rapport over geschreven, dit is grotendeels ook van toepassing op de WOTS.

Veel voorkomende knelpunten in het **land van detentie**:

- Eindeloze procedure
- ‘Onwelwillendheid’

Veel voorkomende knelpunten in **Nederland**:

- Tekort aan strafresistant
- Bindingsgebrek
- Ontbreken van verdragsrelatie

Veel voorkomende knelpunten in het **land van detentie**:

*Eindeloze procedure*

Het land van detentie moet het strafoverdrachtdossier verzamelen. Een dossier moet in elk geval de volgende informatie bevatten:

- Instemming van de gedetineerde (blijkt uit de strafoverdrachtaanvraag zelf).
- Veroordeling en opgelegde straf (vonnis).
- Tekst van de wettelijke bepalingen die ten grondslag liggen aan de veroordeling.
- Detentiegegevens: Een overzicht waaruit blijkt hoe lang iemand al gedetineerd zit (incl. voorlopige hechtenis); en hoe lang iemand nog moet zitten (incl. informatie ten aanzien van toegekende gratie, strafvermindering of vervroegde invrijheidstelling).
- Bevestiging van Nederlanderschap

Vaak bevat een dossier daarnaast nog gegevens zoals informatie over het voldoen of kwijtschelden van een opgelegde boete, een sociaal rapport, gedrag in detentie/ detentieregime, medische rapportage, certificaat waaruit de onherroepelijkheid van het vonnis blijkt, etc.

De documenten moeten bij verschillende instanties opgehaald worden. Voor de gedetineerde een ondoenlijke klus, zeker als er geen lokale advocaat bij betrokken is (wat doorgaans het geval is, meestal is er immers geen vergoeding/toevoeging voor dit werk beschikbaar). Vaak gaat het om originele stukken of gewaarmerkte kopieën: digitale stukken of scans zijn onvoldoende. Een kopie van het vonnis moet bij de rechtbank van eerste aanleg (fysiek) aangevraagd/opgehaald worden. Detentiegegevens bij de rechter van tenuitvoerlegging; gedrag in detentie bij de gevangenisdirecteur, bevestiging van Nederlanderschap bij de Nederlandse ambassade, etc. Het is niet goed mogelijk om tegelijkertijd documenten op te vragen, bepaalde documenten kennen een beperkte 'houdbaarheidsdatum' (bijv. gedrag in detentie en medisch rapport, deze moeten in de regel van een zo'n recent mogelijke datum zijn). Bovendien is het land van detentie in de meeste gevallen verantwoordelijk voor het vertalen van het dossier, een kostbare aangelegenheid.

Het hele proces is zeer bewerkelijk en tijdrovend. Het kan maanden tot jaren duren voordat een strafoverdrachtdossier compleet is, waarna het pas aan de Nederlandse strafoverdrachtautoriteiten kan worden doorgezonden.

#### *'Onwelwillendheid'*

Strafoverdracht is een gunst, geen recht.

Een terugkerend knelpunt is het grote verschil (of 'gat') tussen de hoogte van de buitenlandse straf en de uiteindelijke in Nederland ten uitvoer te leggen straf. Dit is met name problematisch wanneer de 'omzettingsprocedure' wordt toegepast. Hoewel onder de 'voortzettingsprocedure' dit minder vaak voorkomt, is het ook hier een probleem wanneer de Nederlandse maximumstraf aanzienlijk lager is dan de buitenlandse maximumstraf. [NB: zie later in dit interview een nadere uitleg over omzetting en voortzetting en een aantal concrete voorbeelden.]

Omzetting houdt in dat de straf na overbrenging van de gevonnisde persoon wordt omgezet naar Nederlandse maatstaven. De Nederlandse rechter heeft de vrijheid om de zaak opnieuw te beoordelen, waarbij de rechter wel blijft gebonden aan het feitencomplex dat is vastgesteld door de buitenlandse rechter. Resultaat is dat de straf vaak significant veel lager uitvalt dan de buitenlandse straf. Voorbeeld:

- Een cliënt in de Verenigde Staten kreeg 22 jaar voor "*Conspiracy to possess with intent to distribute a controlled substance*" en "*Possession with intent to distribute a controlled substance*". Naar Nederlandse maatstaven zou dit waarschijnlijk ongeveer 7 jaar opleveren.

Hoewel onder de ‘voortzettingprocedure’ dit minder vaak voorkomt, is het ook hier een probleem wanneer de Nederlandse maximumstraf aanzienlijk lager is dan de buitenlandse maximumstraf. Bij voortgezette tenuitvoerlegging neemt de staat van tenuitvoerlegging de straf in zijn geheel over. De enige aanpassing die eventueel plaatsvindt, is een verlaging van de straf in het geval de buitenlandse straf de Nederlandse maximumstraf overschrijdt. Voorbeelden:

- In o.a. drugszaken liggen de maximumstraffen in Nederland aanzienlijk lager dan de buitenlandse straffen. Zo heeft een cliënt in Turkije een straf van 26 jaar opgelegd gekregen voor de invoer van 5,3 kilo cocaïne. De Nederlandse maximumstraf voor import van een hoeveelheid cocaïne is 12 jaar. Dit is (vergeleken met omzetting *nog steeds*) dusdanig veel lager dan de Turkse straffen, dat de kans aanwezig is dat Turkije de verzoeken tot strafoverdracht afwijst.
- Een ander voorbeeld: witwassen. Een cliënt in Peru is veroordeeld tot witwassen en aan het hoofd staan van een criminele organisatie en kreeg 25 jaar gevangenisstraf. In Nederland is de maximumstraf voor ‘gewoontewitwassen’ 8 jaar; deelname aan een criminele organisatie eveneens 8 jaar. Vanwege toepassing van de samenloopregeling (art. 57 Sr) komt dit uit op een strafmaximum van totaal 10 jaar en 8 maanden. Opnieuw is de Nederlandse maximumstraf meer dan de helft lager dan de buitenlandse straf.

Het verschil in uiteindelijke strafmaat is niet de enige reden dat de buitenlandse autoriteit weigert. In sommige landen is strafoverdracht een objectieve, administratieve procedure. Voldoe je aan de (transparante) voorwaarden uit het toepasselijke verdrag en nationale wetgeving (en wordt de straf niet significant korter na overname door Nederland zoals zojuist uitgelegd), dan kan je ervan uitgaan dat het land van detentie ook zal instemmen met het verzoek. Voorbeelden zijn Thailand, Peru en de Dominicaanse Republiek.

In andere landen, bijvoorbeeld de Verenigde Staten, is dit een compleet ander verhaal. Allerlei subjectieve (en vaak niet-transparante) omstandigheden worden meegenomen bij de beoordeling van het verzoek tot strafoverdracht en kunnen ertoe leiden dat het verzoek wordt afgewezen door het land van detentie. Zo is men verplicht de wens van de eventuele slachtoffers mee te nemen in de beslissing, daar wordt zelden tegenin gegaan. Relevant hierbij is ook dat degenen die over het verzoek beslissen (bijv. gouverneur, ministerie van justitie), zitten veelal op herkiesbare posities. De visie van slachtoffers/ nabestaanden en publieke opinie meegenomen in het beoordelingsproces. Afwijzing is bijna standaard het gevolg.

Veel voorkomende knelpunten in Nederland:

#### *Tekort aan strafrestance*

Het doel van strafoverdracht is ‘resocialisatie’. Om te zorgen dat een gedetineerde goed kan terugkeren in de maatschappij moeten verschillende zaken worden geregeld, daarom moet er



nog minimaal 6 maanden gevangenisstraf resteren op het moment van binnenkomst van het verzoek tot strafoverdracht.

Nederland heeft ervoor gekozen om deze regel als volgt uit te leggen. Nederland kijkt enkel naar ‘daadwerkelijke’ detentie. Voorwaardelijke invrijheidstelling (v.i.) wordt daarom van de totale gevangenisstraf afgetrokken. Bij strafoverdracht wordt de gunstigste, vaststaande v.i.-regeling aangehouden. De meeste buitenlandse v.i.-regelingen geven geen automatisch recht op v.i.; in plaats daarvan wordt v.i. toegekend in een procedure bij de (straftoepassings)rechter. De uitkomst van een v.i.-verzoek staat daarmee dus niet vast.

In Nederland geldt, afhankelijk van het jaartal waarin vonnis is gewezen, de oude of nieuwe v.i.-regeling.

- Vonnis vóór 1 juli 2021: oude regeling. V.i. wordt automatisch verleend na voltooiing van  $\frac{2}{3}^e$  van de straf. Ten aanzien van de berekening van het strafrestant wordt  $\frac{1}{3}^e$  van de straf afgetrokken.
- Vonnis na 1 juli 2021: nieuwe regeling. V.i. moet worden aangevraagd en is gemaximeerd op 2 jaar. Deze v.i. staat niet vast, er wordt geen v.i. afgetrokken bij de berekening van het strafrestant. Men gaat dus uit van einddatum vonnis.

Een (dreigend) tekort aan strafrestant speelt met name in gevallen die onder de oude v.i.-regeling vallen.

Naast de keuze van Nederland om bij de berekening van strafrestant v.i. af te trekken (nogmaals, dit speelt *enkel* bij vonnissen gewezen vóór 1 juli 2021), zijn er een aantal andere factoren waardoor het strafrestant al snel een knelpunt wordt:

- Lange tijd in voorarrest tot onherroepelijke veroordeling (pas na onherroepelijkheid kan een gedetineerde immers een verzoek tot strafoverdracht indienen).
- ‘Tul-drempel’: een minimumgedeelte van de straf moet in land van detentie worden uitgezeten alvorens er een verzoek tot strafoverdracht ingediend kan worden. Voorbeelden:
  - Officiële tul-drempel: Thailand.  $\frac{1}{3}^e$  met maximum van 4 jaar voor tijdelijke straffen en maximum van 8 jaar voor levenslange gevangenisstraf.
  - Informele tul-drempel: Verenigde Staten.  $\frac{1}{3}^e$  of soms zelfs de helft.
- Lange proceduretijd verzamelen strafoverdrachtdossier aan buitenlandse zijde.
- Gat tussen de buitenlandse straf en de uiteindelijke Nederlandse straf.

### *Gebrek aan binding*

Artikel 4 van de WOTS eist een band tussen de veroordeelde en Nederland. Uitsluitend het bezitten van de Nederlandse nationaliteit is onvoldoende, de veroordeelde moet zijn hoofdverblijf in Nederland hebben, dan wel zijn (sociale) banden met Nederland aantonen.

Het bindingsvereiste houdt verband met het ‘resocialisatiebelang’ van strafoverdracht. De gedachte is dat resocialisatie/re-integratie de grootste kans van slagen heeft in de samenleving waar de gedetineerde het leven weer zal oppakken na afloop van detentie. Aangenomen wordt dat iemand zijn leven zal oppakken in het land waarmee hij de nauwste banden heeft.

Nederland checkt allereerst in de Gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (GBP) of de gedetineerde in de vijf jaar voorafgaand aan aanhouding in Nederland stond ingeschreven. Stond deze volledig of deels ingeschreven in Nederland, dan wordt binding aangenomen. Woonde de gedetineerde in de vijf jaar voorafgaand aan aanhouding niet in Nederland, dan zal Nederland het verzoek tot strafoverdracht afwijzen wegens een bindingsgebrek. Deze rigide toepassing van de 5-jaarsregel is – volgens ons – in strijd met het beleid, wellicht zelfs de wet. Aangezien afwijzing o.g.v. een bindingsgebrek slechts plaats zou moeten vinden op het moment dat iemand zijn hoofdverblijf naar het buitenland heeft verplaatst én geen banden met Nederland meer heeft. De 5-jaarstermijn is indicatief, zo bevestigde de minister recent nogmaals. De bindingseis wordt strikter toegepast dan het beleid voorschrijft.

De omstandigheid dat iemand einde detentie wordt uitgezet, en terugkeer naar Nederland dus vaststaat, wordt niet meegewogen in WOTS-zaken (wel in WETS zaken).

#### *Ontbreken verdragsrelatie*

Op grond van artikel 2 van de WOTS vereist Nederland een verdragsbasis voor inkomende verzoeken tot strafoverdracht. De gedachte achter de verdragseis is dat in sommige landen de fundamentele beginselen van een behoorlijke strafprocedure op zodanige wijze worden geschonden dat Nederland het vonnis van een dergelijk land niet kan overnemen.

Deze gedachtegang is niet goed te volgen. Ten eerste kunnen landen zelf beslissen om toe te treden tot het multilaterale VOGP. In dat geval is er dus geen controle/toets door Nederland op de kwaliteit van de rechtstaat in het toetredende land. Ten tweede is er geen duidelijke lijn te vinden in de landen waarmee wél een verdrag gesloten is (o.a. Cuba, Venezuela, Zambia, Thailand). Dit zijn juist voorbeelden van landen waar het erg slecht gesteld is met de fundamentele beginselen van een behoorlijke strafprocedure. Deze landen bungelen structureel onderaan lijstjes zoals ‘human rights and rule of law index’ en ‘corruption perceptions index’.

#### *Hoeveel mensen vallen buiten de boot?*

Op 1 januari 2023 waren er 409 Nederlanders bekend bij BZ die gedetineerd zaten in zorglanden.

- 113 Nederlanders (=28%) zat in een land waarmee geen verdragsrelatie bestaat, zij vallen buiten de boot. Het gaat om: Egypte (11); China (10); Suriname (10)<sup>194</sup>;

---

<sup>194</sup> Suriname is een apart geval. Stand van zaken inwerkingtreding strafoverdracht in augustus 2008: “De Nationale Assemblée [van Suriname] heeft de toetreding tot het VOGP reeds goedgekeurd. Een voorwaarde om tot de toetreding van dit verdrag over te gaan, is dat de nationale wetgeving ter implementatie in orde gemaakt dient te worden. Nederland heeft zich bereid verklaard om Suriname te ondersteunen bij het proces van

Verenigde Arabische Emiraten (10); Filipijnen (7); Colombia (6); Indonesië (5); Iran (5); Irak (5); Kaapverdië (4); Tunesië (4); Benin (2); Democratische Republiek Congo (2); Kenia (2); Nepal (2); Nigeria (2); Paraguay (2); Qatar (2); Senegal (2); Zuid Afrika (2); Vietnam (2); Algerije (1); Belarus (1); Burundi (1); Costa Rica (1); Ethiopië (1); Gambia (1); Jordanië (1); Koeweit (1); Kosovo (1); Libanon (1); Malawi (1); Mozambique (1); Pakistan (1); Soedan (1); Togo (1); Zimbabwe (1).

- De overige 296 Nederlanders (=72%) zat in een land waarmee wél een verdragsrelatie bestaat (bilateraal of multilateraal).

Iets meer dan 10 cliënten (in onder meer Egypte, China, Indonesië, Paraguay, Algerije, Suriname) hebben de wens uitgesproken om middels strafoverdracht naar Nederland te komen. Gezien het ontbreken van een verdragsrelatie, is dit onmogelijk. Het totaal aantal cliënten dat gebruik zou willen maken van strafoverdracht indien dit een optie zou zijn, ligt vermoedelijk veel hoger.

- **In de zaken waar Dutch&Detained bij betrokken was, in hoeveel daarvan is er een verzoek gedaan tot strafoverdracht?**

De volgende antwoorden zijn gebaseerd op cijfers uit de zakenlijst van Dutch&Detained d.d. 15 mei 2023.

De interesse van onze cliënten in strafoverdracht is zeer groot. Sinds 2019 zijn wij betrokken geweest bij 94 aanvragen tot strafoverdracht van in totaal 87 cliënten. Enkele cliënten hebben namelijk na een eerdere afwijzing een nieuwe poging gewaagd, dit verklaart het verschil tussen het aantal aanvragen en het aantal cliënten.

Het aantal van 87 cliënten moet afgezet worden tegen het totaal aantal van 122 cliënten dat onherroepelijk veroordeeld is én zich bevindt/bevond in een land waarmee strafoverdracht mogelijk is. Dit aantal omvat dus niet het aantal cliënten dat interesse heeft getoond in strafoverdracht, maar waarvoor dit geen optie is omdat zij gedetineerd zitten in een land waarmee geen verdragsrelatie bestaat.

- **Hoeveel van deze verzoeken hebben geleid tot een succesvolle overbrenging?**

WOTS TOTAAL *	Negatief advies	Pending + preparing	Afgehandeld & gesloten
94	21	38	35
	5 binding + strafr.		
	2 binding		
	5 strafrestand		
	1 eerder al gewotst		
	5 niet meer gedetineerd		
	3 overig		
100,00%	22,34%	40,43%	37,23%

toetreding tot het verdrag. De concept-wetgeving is in een vergevorderd stadium; Nederland is tevens bereid te adviseren teneinde deze regelgeving af te ronden.”

Totaal afgehandeld & gesloten	Goedgekeurd & overgebracht	Afgewezen totaal
35	4	31
100,00%	11,43%	88,57%

Afgewezen totaal	NL denial	BL denial
31	13	18
	6 binding	
	1 eerdere WOTS	
	6 strafresistant	
100,00%	41,94%	58,06%

Van de 94 WOTS-aanvragen zijn er:

- 21 negatieve adviezen (strafoverdracht kansloos, waardoor er geen verzoek tot strafoverdracht is ingediend);
- 38 aanvragen zijn in voorbereiding of in behandeling; en
- 35 aanvragen zijn afgerond.

Van de 35 afgeronde aanvragen zijn er:

- 4 succesvolle overbrengingen;
- 31 zaken afgewezen
  - 18 afwijzingen in het buitenland
  - 13 afwijzingen in Nederland
    - 6 afwijzingen wegens gebrek aan strafresistant
    - 6 afwijzingen wegens gebrek aan binding
    - 1 afwijzing wegens eerdere overbrenging naar Nederland middels strafoverdracht (herhaald gebruik strafoverdracht is uitgesloten).

Sinds 2019 hebben wij slechts vier succesvolle overbrengingen gezien (vanuit Chili, VS, Dominicaanse Republiek en Thailand). NB: de VS-zaak kon niet geweigerd worden door Nederland of de VS, omdat hier sprake was van een ‘terugkeergarantie’. Cliënt was vanuit Nederland uitgeleverd aan de VS, daarom had noch Nederland, noch de VS zijn verzoek kunnen afwijzen. Was dit niet het geval geweest, voldeed cliënt niet aan de vereisten (onder meer vanwege gebrek strafresistant) en had hij niet middels strafoverdracht terug naar Nederland kunnen komen. Er blijven dus eigenlijk slechts drie ‘echte’ succesvolle strafoverdracht-verzoeken over.

- **Van de zaken waar Dutch&Detained bij betrokken waarin de verzoeken zijn afgewezen, hoeveel daarvan zijn afgewezen vanwege een gebrek aan binding met Nederland? En hoeveel vanwege een tekort aan strafresistant?**

- 6 afwijzingen wegens tekort aan strafresistant
- 6 afwijzingen wegens gebrek aan binding

NB: deze cijfers omvatten niet het aantal cliënten waarbij wij op voorhand een gebrek aan binding of tekort aan strafresistant constateerden, en daarom een negatief strafoverdrachtadvies hebben gegeven.

- 5 negatieve adviezen wegens zowel gebrek aan binding als tekort aan strafresistant
  - 5 negatieve adviezen wegens tekort aan strafresistant
  - 2 negatieve adviezen wegens gebrek aan binding
  - 9 negatieve adviezen wegens andere omstandigheden (bijv. niet meer gedetineerd, of al eerder middels strafoverdracht naar Nederland overgebracht).
- **Hoe vaak hebben jullie een cliënt die diens straf in Nederland wilde uitzitten, negatief geadviseerd over het indienen van een verzoek tot strafoverdracht omdat, naar jullie inschatting, het verzoek door IOS afgewezen zou worden vanwege een gebrek aan binding? Kunnen jullie voorbeelden geven van zaken waarin dit het geval was?**

In adviezen (5 + 2) wordt er een tekort aan binding geconstateerd.

Voorbeeld: cliënt is geboren in de Dominicaanse Republiek (1966). Op zijn 25e is hij voor de liefde naar Nederland gekomen (1991) en heeft hij hier een gezin gesticht met een Nederlandse vrouw. Hij is vader geworden van drie kinderen (1994; 2000; 2003), allemaal in Nederland geboren en opgegroeid. Na enige tijd is cliënt gescheiden van zijn vrouw. Na 21 jaar in Nederland gewoond te hebben, is cliënt in 2012 terugverhuisd naar de Dominicaanse Republiek. In 2019 is hij aangehouden in Chili (7 jaar na vertrek uit Nederland).

- **In zaken waarin jullie iemand bijstonden waarin niet werd voldaan aan het vereiste van voldoende binding met Nederland, op welke manier werd daar niet aan voldaan? Bijv., hoe lang waren deze mensen al niet meer ingeschreven in Nederlandse gemeente voordat zij gedetineerd raakte in het buitenland?**

Afwijzingen door IOS op grond van bindingsgebrek: 6.

#### Voorbeeld 1.

Aanhouding: 2018. Veroordeling: 6 jaar en 9 maanden voor verkoop en bezit van 7 gram YA-ICE. Uitgeschreven in Nederland in 2008 (= 10 jaar voorafgaand aan houding). Sociale banden in Nederland: cliënt (1964) is in Nederland geboren en getogen. Het grootste deel van zijn leven (tot zijn 44e) heeft cliënt in Nederland gewoond. In Nederland wonen op moment van de WOTS-aanvraag drie kinderen (zoon geboren 1989; zoon geboren in 1996 en dochter geboren in 1998); vader; twee zussen.

Ondanks gezinsleden in Nederland, een positieve bindingsrapportage van Reclassering Nederland én vaststaande uitzetting naar Nederland na afloop van de straf, wijst IOS het WOTS-verzoek af:

“Uw cliënt is 11 jaar voorafgaand aan zijn arrestatie geëmigreerd naar Thailand. Dat betekent dat binding niet zonder meer wordt aangenomen. Op 29 maart 2021 heb ik van de Reclassering Nederland een bindingsrapportage ontvangen. Uit deze bindingsrapportage volgt dat uw cliënt stelt de intentie te hebben om zijn leven in Nederland weer op te pakken. Daarnaast komt uit de bindingrapportage naar voren dat uw cliënt drie meerderjarige kinderen in Nederland heeft wonen. Deze uit de bindingrapportage volgende argumenten zijn op grond van bestaande rechtspraak echter onvoldoende om te concluderen dat er sprake is van binding. Uit Thaise wetgeving en beleid volgt dat iedere buitenlander die veroordeeld is in een strafzaak, automatisch wordt uitgezet nadat de straf is voldaan. Op grond van de WOTS is een uitzetting echter geen verplichting om met overname in te stemmen. Uitzetting is een vreemdelingenrechtelijk instrument, terwijl overbrenging een penitentiair instrument is met het oog op resocialisatie. Hoewel een ongewenstverklaring op zichzelf niet voldoende is om aan het bindingsvereiste te voldoen, is dit wel meegenomen bij de beoordeling van de binding. Echter is uw cliënt al lang uit Nederland vertrokken en zijn er geen (economische) banden met Nederland. Dit afwegend maakt de beslissing niet anders.”

#### Voorbeeld 2.

Aanhouding: 2017 in Thailand. Veroordeling: 22 jaar voor ontucht met een minderjarige. Uitgeschreven in Nederland in 2005 (= 12 jaar voorafgaand aan aanhouding). Sociale banden in Nederland: cliënt (1966) is geboren en getogen in Nederland. Het grootste deel van zijn leven (tot zijn 39e) heeft cliënt in Nederland gewoond. Cliënt heeft geen kinderen. In Nederland wonen zijn moeder, broer en zus.

Ondanks gezinsleden in Nederland, een positieve bindingsrapportage van Reclassering Nederland én vaststaande uitzetting naar Nederland na afloop van de straf, wijst IOS het WOTS-verzoek af:

“Uw cliënt is 12 jaar voorafgaand aan zijn arrestatie geëmigreerd naar Thailand. Dat betekent dat binding niet zonder meer wordt aangenomen. Uit Thaise wetgeving en beleid volgt dat iedere buitenlander die veroordeeld is in een strafzaak, automatisch wordt uitgezet nadat de straf is voldaan. Uitzetting is een vreemdelingenrechtelijk instrument, terwijl overbrenging een penitentiair instrument is met het oog op resocialisatie. Een ongewenstverklaring op zichzelf is niet voldoende om aan het bindingsvereiste te voldoen. Op 11 november 2021 heb ik van de Reclassering Nederland een bindingsrapportage ontvangen. Uit de bindingsrapportage volgt dat uw cliënt zijn toekomst in Nederland positief tegemoet ziet. Op grond van bestaande rechtspraak is dit echter onvoldoende om te concluderen dat er sprake is van binding. Ook voor het overige is niet gebleken van omstandigheden die, op zichzelf dan wel in samenhang bezien, wijzen op voldoende wezenlijke banden met Nederland.”

### Voorbeeld 3.

Aanhouding: 2019 in Turkije. Veroordeling: 15 jaar gevangenisstraf voor import 3 kg cocaïne. Uitgeschreven in Nederland in 2012 (= 7 jaar voorafgaand aan aanhouding).

Sociale banden in Nederland: cliënt (1977) is geboren en getogen in Nederland. Het grootste deel van zijn leven (tot zijn 35e) heeft cliënt in Nederland gewoond. In Nederland wonen zijn moeder en broer.

Ondanks diverse gezinsleden in Nederland wijst IOS het WOTS-verzoek af:

“Het is mijn beleid om personen op basis van de WOTS naar Nederland over te brengen als daarmee de resocialisatie van de veroordeelde is gediend. Door de opgelegde straf verder in detentie in Nederland te ondergaan, wordt de veroordeelde voorbereid op zijn terugkeer in de Nederlandse samenleving. Hoewel u de Nederlandse nationaliteit heeft, blijkt uit de Nederlandse Basisregistratie Personen (BRP) dat u sinds 4 februari 2012 niet meer in Nederland woont. Aangezien strafoverdracht het doel heeft de resocialisatie van een veroordeelde te bevorderen, zie ik, ondanks dat u de Nederlandse nationaliteit bezit, onvoldoende aanleiding voor een overbrenging naar Nederland. Ik wijs uw verzoek tot heroverweging van uw overplaatsing naar Nederland daarom af.”

### Voorbeeld 4.

Aanhouding: 2001 in de Verenigde Staten. Veroordeeld tot levenslang voor ‘*conspiring to import cocaine and importing cocaine into the United States.*’ Nooit woonachtig geweest in Nederland. Sinds 1993 tot aanhouding was cliënt woonachtig op Aruba.

Sociale banden in Nederland/Aruba: cliënt (1957) is geboren in Indonesië. Tijdens zijn detentie zijn twee zoons en vrouw vanuit Aruba naar Nederland verhuisd, zij wonen hier nog steeds.

Goedkeuring aan Amerikaanse zijde van een verzoek tot strafoverdracht is zeer uitzonderlijk, in onderhavige zaak stemden de Amerikaanse autoriteiten in met de verzoeken tot strafoverdracht van cliënt. Cliënt heeft gedurende een tijdsbestek van 7 jaar 5 (!!!) verzoeken tot strafoverdracht gedaan aan Aruba (LOTS) en Nederland (WOTS).

- 2014: afwijzing Aruba (‘budgettaire redenen’, in advies wordt gebrek aan binding en strafresistant genoemd)
- 2016: afwijzing Nederland (gebrek aan binding):
  - “Hoewel u de Nederlandse nationaliteit hebt, blijkt uit bindingsinformatie, de Basis Registratie Personen, blijkt dat u nooit in Nederland woonachtig bent geweest. Op grond hiervan zie ik, ondanks uw Nederlandse nationaliteit, onvoldoende aanknopingspunten met de Nederlandse samenleving om tot het oordeel te komen dat een overbrenging naar Nederland wenselijk is en zie ik geen reden om een verzoek tot strafoverdracht in behandeling te nemen. Ondanks dat u eerder een afwijzing gekregen hebt van de Arubaanse autoriteiten is dit toch de autoriteit waar

u (wellicht nogmaals) een verzoek in moet dienen op basis van uw bindingshistorie.”

- 2017: afwijzing Aruba (‘budgettaire redenen’ & gebrek aan binding)
- 2020: afwijzing Nederland (gebrek aan binding)
- 2021: afwijzing Aruba (geen nieuwe omstandigheden)

Cliënt valt buiten de boot. Aruba zegt: je familie woont in Nederland. Nederland verwijst terug naar Aruba: je hebt nooit in Nederland gewoond.

#### Voorbeeld 5.

Aanhouding: 2017 in Thailand. Veroordeling: 68,5 jaar voor twee afzonderlijk behandelde zaken van het plegen van ontucht met een minderjarige. Cliënt heeft nooit in Nederland gewoond.

Sociale banden in Nederland: Cliënt (1995) is geboren in Thailand uit een Nederlandse moeder en een Belgische vader. De gehele familie van cliënt woont in Nederland, zijn sociale banden zijn dan ook uitsluitend met Nederland. Cliënt is wees. Hij verloor zijn vader op 12-jarige leeftijd en zijn moeder op 21-jarige leeftijd. Cliënt heeft geen partner, en geen kinderen. De enige familie die hij heeft, bevindt zich in Nederland. Cliënt heeft een hechte band met zijn twee tantes en twee ooms (allen zussen en broers van zijn overleden moeder) en zes nichten en neven, die zich allen in Nederland bevinden.

D&D heeft een ‘zienswijze binding’ ingediend bij IOS om de bijzondere omstandigheden van cliënt nader toe te lichten. Cliënt is veroordeeld voor ontucht met minderjarigen. Deze feiten kunnen niet los worden gezien van de eigen geschiedenis van cliënt. Vanaf zijn vroege jeugd (5 jaar), is hij zelf veelvuldig en langdurig slachtoffer geweest van seksueel misbruik door (oudere) mannen. De gepleegde feiten vormen daarmee een voortzetting van de ervaringen die cliënt zelf van jongs af aan heeft gehad. Het is dan ook van groot belang dat cliënt passende ondersteuning wordt geboden om zijn trauma’s te verwerken en inzicht te krijgen in zijn handelingen en verleden. Hulp bij voorbereiding op terugkeer in de samenleving is daarbij essentieel om het risico op recidive te beperken. Vaststaat dat dergelijke ondersteuning in Thailand niet beschikbaar is. Daar komt het volgende bij. Vaststaat dat cliënt na afloop van detentie wordt uitgezet. Komt cliënt terug via uitzetting, dan ontbreekt elke vorm van toezicht, begeleiding en hulp. Zijn aankomst in Nederland blijft uit het zicht van de Nederlandse autoriteiten en de kans om zijn integratie in de Nederlandse samenleving voor te bereiden wordt hem ontnomen. Juist omdat cliënt nooit eerder in Nederland heeft gewoond, zou een gecontroleerde terugkeer via strafoverdracht van grote waarde zijn voor de succesvolle resocialisatie in de Nederlandse samenleving.

IOS heeft het WOTS-verzoek van cliënt begin 2023 afgewezen.

“Op 15 maart 2023 heb ik van u een zienswijze ontvangen in reactie op mijn voornemen. U geeft aan dat uw cliënt inderdaad nog nooit in Nederland is geweest, maar dat er voldoende



aanwijzingen zijn dat het resocialisatiebelang van uw cliënt juist is gediend bij een strafoverdracht. Zijn enige familie zou immers in Nederland wonen, hij heeft uitsluitend hier sociale banden en na het uitzitten van zijn straf zal hij worden uitgezet naar Nederland. Ik zie in uw zienswijze onvoldoende aanleiding om mijn oordeel aan te passen. Vooropgesteld zij dat het doel van de WOTS, namelijk het bevorderen van resocialisatie, is uitgewerkt in het Beleidskader WOTS. Een van de criteria uit voornoemd beleid is dat er sprake moet zijn van binding tussen de gevonnenste persoon en de Nederlandse samenleving. Is er geen sprake van binding met Nederland, kan overdracht dus niet plaatsvinden. In het geval van uw cliënt is deze binding niet aanwezig. Weliswaar stelt u dat de enige familie van uw cliënt in Nederland woonachtig is, maar [naam cliënt] heeft zijn hele leven in Thailand doorgebracht. Het is dan ook aannemelijk dat hij sterkere banden heeft met de personen en de omgeving aldaar. Bovendien is de stelling dat er veelvuldig contact was tussen uw cliënt en de familieleden in Nederland niet onderbouwd, evenals de stelling dat de familie hem wil ontvangen en begeleiden bij zijn terugkeer. [...] Tot slot maakt ook een uitzetting niet dat er daarom sprake is van binding zoals bedoeld in het beleidskader. Alle omstandigheden in samenhang beoordeeld, komt de heer [naam cliënt] niet in aanmerking voor strafoverdracht naar Nederland. De heer heeft hier nooit gewoond en er is niet gebleken dat hij een wezenlijke relatie heeft met Nederland. **Het uitzitten van de straf in Nederland draagt dan ook niet bij aan een goede resocialisatie.**”

In onze ogen een onbegrijpelijk standpunt van IOS.

- **Is er, in jullie ervaring, in de praktijk mogelijkheid om het hebben van binding met Nederland nader toe te lichten en te onderbouwen, zodat alsnog aan dit vereiste voldaan kan worden, indien iemand niet voldoet aan de 5-jaarstoets?**

In theorie is die mogelijk er zeker. De veroordeelde moet zijn hoofdverblijf in Nederland hebben, dan wel zijn (sociale) banden met Nederland aantonen. Dit blijkt uit het Beleidskader uit 2007:

*“Bij het bepalen of er sprake is van binding wordt onder meer gekeken naar waar betrokkene feitelijk woonachtig is (inschrijving in de gemeentelijke basisadministratie, GBA) en hoe lang, waar hij werkt, waar het gezin verblijft dan wel de familie en zo meer. Een Nederlandse veroordeelde die niet in Nederland woont en van wie onvoldoende gebleken is dat Nederland het land is waar hij na afloop van zijn detentie weer de draad zal oppakken, komt niet in aanmerking voor overbrenging. Daarvan is sprake in het geval betrokkene zijn banden met Nederland heeft verbroken door zijn hoofdverblijf naar een land buiten Nederland te verplaatsen en geen sociale banden met Nederland meer heeft.”*

Het is net al kort aangegeven: de vijfjaarsregel met betrekking tot de woonplaats is slechts indicatief. Het is slechts één van de omstandigheden op grond waarvan binding met Nederland aangenomen kan worden. Het Beleidskader uit 2007 wordt in antwoord op Kamervragen in 2015 verduidelijkt door Minister Van der Steur:

*“Bij de beoordeling van de criteria wordt alle beschikbare informatie meegewogen en wordt, indien nodig, extra informatie opgevraagd. [...] [A]lle omstandigheden van de persoon in kwestie [worden] meegewogen om de mate van binding met Nederland vast te stellen. De zogenoemde vijffarenregel dient hierbij ter indicatie en is zeker niet allesbepalend.”*

Het beleid is kraakhelder, een Nederlandse veroordeelde kan – op grond van binding – uitsluitend geweigerd worden indien hij zijn hoofdverblijf niet in Nederland heeft én geen sociale banden met Nederland meer heeft. Alle beschikbare omstandigheden dienen te worden meegewogen om binding vast te stellen. Het ontbreken van een vaste verblijfplaats in Nederland in de 5 jaar voorafgaand aan aanhouding is dus onvoldoende voor een afwijzing van het verzoek, daarnaast moet vast komen te staan dat er ook geen sociale banden met Nederland zijn.

In de praktijk lijken andere omstandigheden dan woonplaats echter niet meegenomen te worden door IOS bij de beoordeling van de binding. Bovenstaande voorbeelden laten zien dat het feit dat het hebben van diverse gezinsleden in Nederland (vaders, moeders, kinderen, broers, zussen), kennelijk door IOS als onvoldoende sociale banden wordt gezien. De voorbeelden roepen bij ons de vraag op: **als het hebben van kinderen/ouders/broers en zussen in Nederland onvoldoende is om sociale banden aan te tonen, wat is dan wél voldoende voor IOS om sociale banden met Nederland aan te nemen?**

Ook andere omstandigheden --- zoals het feit dat iemand in Nederland geboren en getogen is, het overgrote deel van zijn leven in Nederland gewoond heeft, het voornemen uitspreekt om na afloop van detentie zich in Nederland te vestigen, een positieve bindingsrapportage van Reclassering Nederland (zie voorbeelden boven), dan wel een vaststaande uitzetting naar Nederland --- vormen geen reden die binding met Nederland kunnen aantonen. Wij zien dan ook dat in de praktijk het nagenoeg onmogelijk is om sociale banden met Nederland aan te tonen.

- **Hoe komt, in jullie ervaring, het beleid van IOS tot uiting met betrekking tot het bindingsvereiste?**

Uit bovenstaande zaken blijkt dat duurzaam verblijf in Nederland in de vijf jaar voor aanhouding een harde voorwaarde is, en dat binding niet wordt aangekomen enkel op basis van het bezit van sociale banden.

Dit rigide standpunt van Nederland (IOS) snijdt geen hout: uitsluitend kijken naar woonplaats voor aanhouding is in strijd met wet en beleid, kortzichtig en contraproductief. Woonplaats voor aanhouding is slechts een indicatie van iemand plannen na detentie. Het is vooral onbegrijpelijk dat uitzetting niet in acht wordt genomen, nu terugkeer in deze gevallen vaststaat.

Je kan je afvragen of – zeker in het geval van uitzetting – het niet contraproductief is. Hoe langer iemand buiten Nederland is verbleven, des te meer baat hij heeft bij een ondersteunde

en gecontroleerde terugkeer. Bijvoorbeeld, een gedetineerde in de VS had nog nooit in Nederland gewoond, maar is wel naar Nederland uitgezet. Hij is hier nooit eerder geweest, spreekt de taal niet etc. Is een dergelijke gedetineerde niet JUIST gebaat bij ondersteuning, en wellicht ook toezicht?

D&D ziet met enige regelmaat Nederlanders die in het buitenland een (ernstig) strafbaar feit hebben gepleegd terugkeren naar Nederland en zich hier vestigen. Zij keren terug buiten elk justitieel kader, zij worden niet begeleid, er is geen toezicht en er kunnen geen voorwaarden worden gesteld.

Uit onderzoek in opdracht van RNBB blijkt dat terugkeer via strafoverdracht voor lagere recidivecijfers zorgt.

- **Hoe verhoudt, in jullie ervaring, het bindingsvereiste en de manier waarop daar door Nederland invulling aan wordt gegeven, zich tot de doelstelling van resocialisatie zoals dat in internationale verdragen en Nederlandse wetgeving is opgenomen?**

Het bindingsvereiste zoals het nu in de praktijk wordt getoetst, verhoudt zich heel slecht tot de resocialisatiedoelstelling van de strafoverdrachtverdragen en de WOTS. Resocialisatie komt onder de huidige uitwerking van het beleid niet tot stand, omdat er nauwelijks mensen worden overgebracht.

Wanneer vaststaat dat een Nederlandse gedetineerde terugkeert in de Nederlandse samenleving (bijv. vanwege een aanstaande uitzetting), heeft het eigenlijk sowieso geen zin om binding te toetsen. Dit beginsel wordt gek genoeg in EU-context erkend, maar buiten de EU niet toegepast.

En juist de gedetineerden buiten de EU-landen, die vanwege tijdsverschil en de lange afstand zeer slecht contact kunnen onderhouden met familie en vaak ellenlange straffen in erbarmelijke detentieomstandigheden moeten uitzitten waar ze zichzelf maar moeten zien te redden, zouden vanuit de resocialisatiegedachte extra ondersteuning en begeleiding moeten krijgen bij hun terugkeer naar Nederland.

Terugkomst via strafoverdracht is vaak de enige manier om te resocialiseren, in het buitenland worden buitenlandse gedetineerden vaak uitgesloten van resocialisatiemogelijkheden.

- **Hoe vaak hebben jullie een cliënt die diens straf in Nederland wilde uitzitten, negatief geadviseerd over het indienen van een verzoek tot strafoverdracht omdat, naar jullie inschatting, het verzoek door IOS afgewezen zou worden vanwege een tekort aan strafresistant? Kunnen jullie voorbeelden geven van zaken waarin dat het geval was?**

In 10 (5 + 5) adviezen wordt er een tekort aan strafresistant geconstateerd.

Voorbeeld.

Aanhouding: 2017 in de Verenigde Staten. Veroordeling: 7 jaar gevangenisstraf voor invoer 750 gram cocaïne. Cliënt wenste zijn straf uit te zitten op Aruba.

Met de Verenigde Staten geldt omzetting: de straf wordt naar Arubaanse maatstaven omgezet. Uit de Richtlijn landsverordening verdovende middelen van het OM op Aruba blijkt dat dit feitencomplex naar Arubaanse maatstaven 30 maanden gevangenisstraf zou opleveren. In Aruba kan iemand na 2/3e na uitzitten van de straf met v.i. (= 20 maanden). Daar wordt nog 6 maanden strafrestant vanaf getrokken (= 14 maanden). De uiterlijke datum van overbrenging lag dan ook een jaar later na aanhouding en was reeds verstreken op het moment dat cliënt een verzoek tot strafoverdracht wilde indienen.

Tijdslijn omzetting:

**10.08.2017** – Aanhouding, 7 jaar gevangenisstraf

**10.10.2018** – Datum uiterlijke overbreng: 6 maanden strafrestant voorafgaand aan v.i.

**10.04.2019** – V.i.-datum Aruba (2/3e v.i.)

Zelfs als het gelukt zou zijn om de voortzettingsprocedure toe te passen in plaats van omzetting (iets dat hoogst onwaarschijnlijk was), was er nog steeds een te kort aan strafrestant. In dat geval lag de v.i.-datum op Aruba begin 2022. Cliënt had zes maanden eerder aan Aruba overgebracht moeten worden (herfst 2021). Op het moment dat cliënt een verzoek tot strafrestant wilde indienen, was deze deadline al verstreken.

Tijdslijn voortzetting:

**10.08.2017** – Aanhouding, 7 jaar gevangenisstraf

**10.10.2021** – Datum uiterlijke overbreng: 6 maanden strafrestant voorafgaand aan v.i.

**10.04.2022** – V.i.-datum Aruba (2/3e v.i.)

- **In de zaken waar jullie bij betrokken waren, hoeveel strafrestant kwamen cliënten tekort? Ging dit om bijvoorbeeld weken, maanden, jaren?**

Dit beeld verschilt. Soms gaat het om enkele weken, soms een paar maanden. Een aantal cliënten komt jaren strafrestant te kort.

Voorbeeld.

Aanhouding 2011 in Peru. Veroordeling tot 15 jaar gevangenisstraf voor *tráfico ilícito de drogas* (12 kilo cocaïne) in georganiseerd verband.

**30.05.2011** – Aanhouding in Peru

**30.11.2018** – Indiening WOTS-verzoek in Peru

**11.09.2020** – Aankomst WOTS-verzoek in Nederland

**20.11.2020** – Afwijzing IOS, reden: te weinig strafrestant

**30.11.2020** – 6 maanden strafrestant vanaf Nederlandse v.i.-datum

**30.05.2021** – Nederlandse v.i.-datum (2/3e van 15 jaar = 10 jaar)

**01.06.2026** – datum waarop straf is uitgezeten in Peru

Afwijzing IOS: *“Het is mijn beleid om een gedetineerde alleen naar Nederland over te brengen als daarmee zijn resocialisatie bevorderd wordt. Door het laatste gedeelte, van ten minste 6 maanden, van de opgelegde straf verder in Nederland in detentie te laten ondergaan wordt hij voorbereid op terugkeer in de Nederlandse samenleving. Naar Nederlands recht komt een veroordeelde na het ondergaan van twee derde van de gevangenisstraf in aanmerking voor voorwaardelijke invrijheidstelling. Uit de door u aangeleverde gegevens blijkt dat een gevangenisstraf van 15 jaar is opgelegd en dat betrokkene in Nederland in aanmerking komt voor voorwaardelijke invrijheidstelling op 30 mei 2021. Aangezien de overbrenging op grond van het Verdrag enkele maanden in beslag neemt, is het zeer aannemelijk dat betrokkene na overbrenging onmiddellijk in vrijheid wordt gesteld of dat er onvoldoende strafrestant is om resocialisatie vorm te geven. Hierdoor kan het doel van het Verdrag niet bereikt worden. Om die reden stem ik niet in met een overbrenging naar Nederland.”*

Op moment van indiening van het WOTS-verzoek was er nog een paar jaar tijd voor behandeling van de WOTS-procedure. De zeer lange behandeling aan Peruaanse zijde (een kleine twee jaar) in combinatie met een veel striktere interpretatie van het strafrestantvereiste door IOS dan nodig, heeft voor een afwijzing gezorgd. Toen het WOTS-verzoek eindelijk in Nederland aankwam, had cliënt strikt genomen nog ruim voldoende strafrestant (namelijk 8,5 maand. Dit is 2,5 meer dan 6 maanden genoemd in het verdrag en al helemaal meer dan de 4 maanden genoemd in de Kamerstukken die ten minste nodig zijn voor resocialisatie). In onze ogen heeft IOS deze WOTS-aanvraag dan ook onterecht afgewezen door de omstandigheid dat feitelijke overbrenging nog enkele maanden zou duren, mee te nemen. IOS heeft bovendien zelf invloed op de duur van het regelen van de feitelijke overbrenging, wat het extra schrijnend maakt dat IOS de WOTS-aanvraag heeft afgewezen. Gevolgen voor cliënt zijn disproportioneel: cliënt zit nog steeds gedetineerd in Peru. Zijn datum vrijlating is vastgesteld op 1 juni 2026.

- **Hoe heeft, in jullie ervaring, de omzettingsprocedure effect op het al dan niet hebben van voldoende strafrestant?**

Bij omzetting is strafoverdracht vrijwel altijd kansloos. Aan de Nederlandse zijde vanwege een mogelijk gebrek aan strafrestant. In het land van detentie vanwege een ongenoegen met de vaak relatief grote strafvermindering.

Bij de beoordeling van het WOTS-verzoek wordt de strafeis van het OM aangehouden (strafmaatindicatie). De OvJ houdt veelal vast aan de straf als voorgeschreven in de LOVS-

standaarden, terwijl de rechter bij sentencing rekening houdt met allerlei strafverzwarende omstandigheden, waaronder dat het feit in het buitenland is gepleegd waar hogere straffen worden opgelegd en de internationale relaties met de VS.

De strafmaatindicatie wordt niet met verzoeker gedeeld. Ook is het niet mogelijk via IOS een strafmaatindicatie op te vragen op het moment dat het verzoek nog in het buitenland wordt beoordeeld, terwijl de strafmaat vaak een belangrijke overweging – en dus onderwerp van gesprek – is. D&D heeft in het verleden rechtstreeks bij het OM om een strafmaatindicatie gevraagd.

- **Hoe heeft, in jullie ervaring, de voortzettingsprocedure effect op het al dan niet hebben van voldoende strafrestant?**

Bij voortzetting is het risico op te kort strafrestant kleiner dan bij omzetting, dat is de reden dat voor het gros van de landen is overgestapt op de voortzettingsprocedure.

- **Hoe komt, in jullie ervaring, het beleid van IOS tot uiting met betrekking tot het berekenen van voldoende strafrestant?**

IOS is zeer streng als het gaat om het vereiste van voldoende strafrestant. Het voorbeeld uit Peru laat dit het beste zien.

D&D heeft juridische mogelijkheden onderzocht om v.i. uit te stellen in de gevallen dat het in Nederland tot afwijzing zou leiden, en denkt dat dit zou moeten kunnen op de grond *het beperken van recidive*. Dit houdt in dat iemand niet direct in vrijheid zou worden gesteld indien hij in de laatste 1/3e van z'n straf terug zou keren. IOS lijkt niet bereid hierover in gesprek te gaan.

- **Hoe verhoudt, in jullie ervaring, het vereiste van voldoende strafrestant en de manier waarop daar door Nederland invulling aan wordt gegeven, zich tot de doelstelling van resocialisatie zoals dat in internationale verdragen en Nederlandse wetgeving is opgenomen?**

Het vereiste van voldoende strafrestant verhoudt zich in veel gevallen slecht met het doel van resocialisatie. Immers, door de Nederlandse manier van berekenen van het strafrestant onder de oude v.i.-regeling en de zeer strenge interpretatie door IOS, vallen veel mensen buiten de boot.

Bij terugkeer tijdens v.i. is ook sprake van resocialisatie: er kunnen voorwaarden worden gesteld, de veroordeling wordt in NL geïmplementeerd etc. V.i. heeft tot doel resocialisatie. Bovendien is de resocialisatie meer gebaat bij een terugkeer tijdens v.i. dan een ongecontroleerde terugkeer einde detentie. Het is dus erg vreemd dat vaak voor het laatste wordt gekozen, enkel omdat het ideaal plaatje (4-6 maanden detentie in NL) niet wordt gehaald.

- **Wat zijn, naar aanleiding van jullie ervaringen, verbeterpunten in de wet en in het beleid over strafoverdracht in het licht van resocialisatie?**

### *Praktijk*

Rechtsbescherming. Implementeren, inspraak, inzage, rechtsbijstand, termijnen, etc.

Binding. Het huidige beleid geeft al veel mogelijkheden tot maatwerk (het onderzoeken van het resocialisatiebelang in een concreet geval), bijvoorbeeld door het meenemen van sociale binding. Helaas blijkt uit de praktijk dat IOS enkel kijkt naar woonplaats voorafgaand aan aanhouding, terwijl woonplaats slechts indicatief is op grond van het beleid. IOS interpreteert het beleid dus strenger dan nodig. Dit zou moeten veranderen. Net als bij de WETS, zou ook bij de WOTS rekening moeten worden gehouden met uitzetting.

Strafrestant. Soepelere omgang door IOS met (dreigend) tekort strafrestant. Het beleidskader uit 2007 stelt het volgende: *“Resocialisatietrajecten tijdens de detentie duren minimaal vier maanden. Ze bereiden betrokkene voor op terugkeer in de samenleving en in die tijd worden de juiste papieren, onderdak en werk of uitkering geregeld, mede ten dienste van het terugdringen van recidive.”* In de praktijk zien wij echter dat IOS vasthoudt aan 6 – of zelfs meer dan 6 – maanden strafrestant. IOS is in de praktijk dus strenger dan het beleidskader vereist, dit zou moeten veranderen.

Strafrestant. Uitstel of afstel v.i. - om op die wijze voldoende strafrestant te creëren – wordt momenteel alleen toegepast ter voorkoming van de weigering van de buitenlandse autoriteit, terwijl juist Nederland zelf vaak weigert o.g.v. onvoldoende strafrestant. De recidivegrond geeft, denken wij, de mogelijkheid om v.i. uit te stellen t.b.v. recidivebeperking, waardoor ook de Nederlandse weigering kan worden voorkomen. Strafoverdracht heeft resocialisatie - ten behoeve van recidivebeperking – als hoofddoel. Recidivegrond is opgenomen in art. 6:2:10 lid 3 sub b Sv (nieuw); eerder was dit art. 6.2.12 lid 1, sub d Sv (oud); en daarvoor art. 15d Sr (oud). Wij denken dat het binnen het huidige beleid past om deze optie vaker toe te passen. Het beleidskader uit 2007 geeft een eerste aanzet voor de flexibelere toepassing van de v.i.-regeling: *“De nieuwe regeling van voorwaardelijke invrijheidsstelling, die in 2008 van kracht wordt, maakt de invrijheidsstelling flexibeler en maakt in bepaalde gevallen mogelijk als voorwaarde aan overbrenging te verbinden dat eerst een resocialisatietraject wordt afgelegd in Nederlandse detentie en dat daartoe desnoods het moment van invrijheidsstelling wordt uitgesteld. Dit geeft enige flexibiliteit om in een aantal gevallen het moment van invrijheidsstelling niet te laten samenvallen met het moment van aankomst in Nederland.”*

Actieve houding naar buitenlandse autoriteiten. IOS/justitie is uiterst terughoudend in het contact met buitenlandse autoriteiten. Als er bijvoorbeeld geen reactie komt, weigert IOS om telefonisch contact op te nemen en houdt zij vast aan haar schriftelijke rappel termijnen. Ook zijn er landen waarmee strafoverdracht niet loopt, D&D heeft verzocht (al dan niet gezamenlijk) het gesprek hierover met deze landen aan te gaan om knelpunten te verbeteren of

aandacht te vragen voor het belang van succesvolle uitvoering van de verdragsrelatie. Helaas stelt IOS zich op het standpunt dat zij dergelijk contact wil hebben met de buitenlandse autoriteiten.

### *Beleidsaanpassingen*

Binding. Bindingstoets laten vervallen bij uitzetting (gelijk aan WETS art. 2:4-2:5). Als vaststaat dat iemand hoe dan ook terugkomt naar Nederland (en dus hoe dan ook zal moeten re-integreren in de Nederlandse maatschappij) is het onbegrijpelijk dat een WOTS-aanvraag wordt afgekeurd omdat er geen binding met Nederland – en dus geen resocialisatiebelang – zou zijn. Enkel tenzij er sterke binding is met een derde land, is er nog iets te zeggen voor een afwijzing (bijvoorbeeld: Nederlander gedetineerd in Peru, wiens gezin woont in Brazilië en na uitzitten van de straf in Nederland linea recta naar Brazilië zal vertrekken).

Strafrestant. Verenigde Staten (en de overige landen waarmee omzetting geldt, zoals Bolivia en Chile): Volledige overstap naar de voortzettingsprocedure. Zie Kamerbrief aan Nationale Ombudsman 2014, p.1-2, Minister Opstelten, voor de overwegingen. Er is zeker een excessief strafklimaat in de VS. Voor de keuze voor omzetting of voortzetting is het irrelevant hoeveel een straf het Nederlandse maximum overschrijdt, er wordt immers aangepast aan het strafmaximum. Bovendien liggen in bijna alle zorglanden de straffen hoger dan het Nederlandse strafmaximum. Er lijkt een angst te bestaan om veel levenslange straffen over te moeten nemen, deze perceptie lijkt niet gebaseerd op de daadwerkelijke aantallen. Zo hebben veel gedetineerden met een de facto levenslange straf (vb. 50 jaar) in werkelijkheid een cumulatie aan tijdelijke straffen. Ook zijn er in de VS mensen veroordeeld tot een levenslange straf voor een feit waar je in NL geen levenslang voor krijgt (vb. drugs import). Tot slot, kan (vooralsnog) de minister bij de herbeoordeling na 25 jaar, een eventuele levenslange straf zelf matigen...

Strafrestant: altijd strafrestant! Als de buitenlandse straf als uitgangspunt wordt genomen voor de berekening van strafrestant, zou je de gedetineerde in kunnen laten stemmen met een tenuitvoerlegging van 6 maanden in Nederland. Overigens zal gebrek aan strafrestant in de toekomst minder voorkomen, immers, onder de nieuwe v.i.-regeling wordt niet meer 1/3e v.i. afgetrokken bij de berekening van het strafrestant. Dat neemt niet weg dat in de veel voorkomende gevallen waar strafvermindering plaatsvindt (aanpassing aan strafmaximum, of omzetting naar NL'se maatstaven) een gebrek aan strafrestant voor zal blijven komen.

Het geeft daarnaast de mogelijkheid om mensen die al langer dan het Nederlandse strafmaximum zitten over te brengen. Nu wordt voor hen vaak een gratieverzoek ingediend, gratie goedkeuringen zijn echter zeldzaam – mede omdat iemand direct in vrijheid wordt gesteld. Een overbrenging via de WOTS (al is de rest-detentie minimaal, 6 maanden) biedt hier in sommige gevallen mogelijk een uitkomst.

### *Wetswijzigingen*



Vergroten toegankelijkheid WOTS. Verdragseis (art. 2 WOTS) nuanceren, met ruimte voor het overeenkomen van een overbrenging op basis van een 'ad hoc verdrag', bijvoorbeeld door beide landen het VOGP van toepassing te laten verklaren in een concrete casus.

## *2. Stichting Lawyers Across Borders*

INTERVIEWER: Ten eerste wil ik graag toestemming vragen om dit gesprek op te mogen nemen?

ADVOCAAT: Ja hoor, dat is goed.

INTERVIEWER: Okay. Dan neem ik het vanaf nu op. Even kijken. Ik wilde eerst een aantal vragen stellen die gewoon meer in het algemeen zijn zodat ik kan aantonen dat Lawyers Across Borders expertise heeft en dat jij weet waar je het over hebt. Ik geloof dat, maar mijn begeleider was daar vrij kritisch over dus ik moet eventjes wat vragen in die richting stellen.

ADVOCAAT: Ja hoor

INTERVIEWER: Ja dus, gewoon mee algemeen: wat zijn de werkzaamheden van Lawyers Across Borders?

ADVOCAAT: Wij staan Nederlanders bij die in het buitenland gedetineerd zijn en vooral in het verlengde van consulaire diensten als mensen juridische vragen hebben, dan kunnen wij daar bij helpen, en wij zijn dan in het bijzonder betrokken vanuit de strafoverdracht en verzoeken daaromtrent, en als de communicatie met de buitenlandse advocaat niet soepel verloopt dan helpen wij ook en wij zijn door de overheid gesubsidieerd.

INTERVIEWER: door het Ministerie van Buitenlandse Zaken toch?

ADVOCAAT: Ja.

INTERVIEWER: Hoe lang ben jij zelf werkzaam bij LAB?

ADVOCAAT: Even nadenken, eigenlijk vanaf dat ik hier kwam werken, en dat is augustus 2021.

INTERVIEWER: Okay, dus al bijna 2 jaar, 1,5 jaar ongeveer, iets meer.

ADVOCAAT: Ja.

INTERVIEWER: Ja, want LAB is aan een ander advocatenkantoor gelieerd toch?

ADVOCAAT: Ja, aan Cleerdin & Hamer advocaten ja.

INTERVIEWER: Ja.

ADVOCAAT: Daar ben ik ook advocaat.

INTERVIEWER: De advocaten van Cleerdin & Hamer staan via LAB mensen die in het buitenland gedetineerd zijn bij, Nederlanders?

ADVOCAAT: Ja, en dat zijn dan wel de advocaten die binnen de sectie overleveringen vallen, dus niet iedere advocaat van Cleerdin & Hamer werkt ook bij Lawyers Across Borders.

INTERVIEWER: Nee inderdaad, dus het zijn echt de mensen die in strafoverdracht en overlevering en dat soort zaken gespecialiseerd zijn.

ADVOCAAT: Exact.

INTERVIEWER: Ja, duidelijk. Dankjewel. In welke landen staat LAB Nederlanders, Nederlandse gedetineerden bij?

ADVOCAAT: In niet-zorglanden, dat kan je online vinden, je hebt Dutch&Detained, die doen de zorglanden, en Lawyers Across Borders doet de niet-zorglanden, dus het onderscheid is niet zozeer WETS/WOTS, al komt dat er in de praktijk wel over het algemeen op neer, maar bijvoorbeeld ook Japan is een niet-zorgland, Engeland is een niet-zorgland, LAB staat Nederlanders ook bij die daar vast zitten.

INTERVIEWER: Heb je zelf een beetje een inschatting hoeveel dossiers jij langs hebt zien komen en waarin jij hebt meegewerkt?

ADVOCAAT: Voor mijzelf, ik had op een gegeven moment 90 zaken op mijn naam staan, dus naja, zoiets, rond de 100 in totaal denk ik. Maar je hebt er actief een zaak of tussen de 20 en 40 gemiddeld. Niet iedereen die zich meldt bij ons heeft direct ook vragen. Of heeft vragen waarbij ze wat langer geholpen moeten worden. Soms is het gewoon een gesprekje en dan kunnen ze weer even vooruit. In totaal is onze caseload ongeveer 295 actieve zaken in totaal.

INTERVIEWER: Dan ga ik nu meer richting mijn vragen over strafoverdracht. Ja ook in het algemeen, wat is jullie ervaring met strafoverdracht van gedetineerden in jullie landen naar Nederland? Waar gaat het in jullie ervaring goed en waar liggen de knelpunten?

ADVOCAAT: Dat is een hele brede vraag. Wil je hem zelf specifieker stellen, of wil je dat ik ook heel, want dan kan het antwoord alle kanten op gaan.

INTERVIEWER: ja, er komen nog vragen aan die specifiek meer gaan over binding en strafrestance.

ADVOCAAT: Naja, wat we zien, wat er goed gaat denk ik is voor de WETS in ieder geval dat het een redelijk geautomatiseerd proces is, waarbij in principe advocaten niet betrokken hoeven te worden. Namelijk, iemand die vast zit dient een verzoek in, in het land waar hij vast zit via de P.I., naja dan wordt dat daar in behandeling genomen, op enig moment landt er dan een certificaat bij IOS op de mat, die bekijken het en als ze het er mee eens zijn dan gaat het naar het Hof. Het certificaat is in NL aangekomen bij IOS. Het kost IOS ongeveer twee weken om het certificaat te beoordelen. Als IOS meent dat de buitenlandse straf voor strafoverdracht naar Nederland in aanmerking komt dan wordt het certificaat doorgestuurd naar het Hof Arnhem-Leeuwarden. Binnen ongeveer 3 maanden neemt het Hof een beslissing. Als de beslissing aan IOS is gemeld, dan duurt het ongeveer 2 weken totdat IOS de beslissing heeft verwerkt en het buitenland heeft geïnformeerd. Als het buitenland is geïnformeerd, duurt het ongeveer 2-4 weken totdat iemand in Nederland is. Dus in principe is dat proces dat als er geen obstakels

zijn in de zin van dat met binding of, nou bijvoorbeeld binding, dan zou dat gewoon best makkelijk moeten verlopen, en als iemand bijvoorbeeld een terugkeergarantie heeft, dan moet die het hele proces door, maar over het algemeen weet je dat de uitkomst is dat de straf wordt overgenomen. Dus dat is redelijk geautomatiseerd, en als het goed loopt dan loopt het ook goed, het duurt alleen lang.

INTERVIEWER: Hoe lang?

ADVOCAAT: Nou, mensen denken in het bijzonder dat als ze terugkeergarantie hebben, dat ze ook zo weer in Nederland zijn, en als ze niet zijn overgeleverd, als je het niet volgt moet je het zeggen he? Want ik gooi er allemaal termen in en ik weet dat je een beetje weet, maar als je het niet volgt moet je het zeggen. Als iemand vanuit een overleveringsprocedure in het buitenland gedetineerd is en veroordeeld is met een terugkeergarantie, dan denken mensen dat ze heel snel weer terug zijn, dat is niet zo, ze moeten net zo goed het proces door. Enige wat makkelijker is, is dat ze binding niet aan hoeven te tonen. En al die mensen, ik heb toch terugkeergarantie, ik ben zo weer in Nederland, zo werkt dat niet. En het enige moment dat het soms sneller kan, is als iemand voorwaardelijk ter beschikking is gesteld, in het kader van de overleveringswet, want dan heeft hij nog een detentietitel in Nederland, en dan kan het sneller gaan, want dan heeft het Openbaar Ministerie in Nederland een touwtje om aan te trekken, zeg maar. Maar over het algemeen, ja, in ieder land, het kan een maand duren, het kan drie maanden duren, het kan een half jaar duren voordat het verzoek tot strafoverdracht daadwerkelijk in Nederland ligt. Daar zit een grote vertraging in, en soms juist niet omdat het verzoek heel snel in Nederland ligt. Als IOS nou aanvullende vragen heeft dan ben je zo weer een maand verder, dan moet alles weer vertaald worden, nou dat. Maar vanaf dat moment duurt het nog steeds een aantal maanden voordat je in Nederland bent, dus iets wat soms een hele eenvoudige beslissing is, is in de praktijk een beslissing waar maanden over gedaan wordt. Ik vind dat wel problematisch, omdat je dan als gedetineerde moet gaan afwegen hoeveel maanden blijven er dan over, heeft het nog wel nut, naja dat soort vragen, terwijl eigenlijk iemand gewoon graag naar Nederland wil, ook omdat hij wil resocialiseren in Nederland, en omdat de procedure dan langer duurt, maakt iemand dan een andere afweging, dat vind ik jammer. Of ja, jammer, dat vind ik problematisch. En dan is er natuurlijk ook nog wel dat er een minimaal aantal maanden over moet zijn, soms komt dat ook net vervelend uit, daarnaast en of is het zelfs dat iemand direct in vrijheid wordt gesteld, dan heb je die hele procedure gehad, kan je zo weer naar buiten, dan heb je er eigenlijk niets aan gehad en heb je je kans verspilt, want als je dan nog een keer in het buitenland wordt aangehouden, dan kan je niet meer geWETSt worden want het beleid is dat dat niet gebeurt, nou dat vind ik een probleem. En wat een ander probleem is, is de buitenlandse V.I., en dat mensen daar in de praktijk vaak geen aanspraak op kunnen maken, en dat dat betekent dat de straf in de praktijk eigenlijk zwaarder uitpakt, dan dat die was geweest als je nog in het buitenland had gezeten en dat maakt dus, dat heeft impact op iemands resocialisatie.

INTERVIEWER: Hoe?

ADVOCAAT, Ja, omdat als je langer vast zit, dat heeft impact op je resocialisatie, en als je een kortere v.i. hebt ook, en als je naja, sowieso, je vanuit het buitenland komt, heeft het effect, ik ben even aan het kijken, want hier had Robert ook nog specifiek iets over. Ja, omdat die later in de detentie zit, is er minder focus op resocialisatie ook, een meer focus op het vastzitten, en in Nederland is dat gewoon echt een groot verschil, kan dat een aantal jaren zijn waar je in de v.i. loopt als je onder het oude regime valt, of als je aanspraak maakt op de buitenlandse v.i., en als je dat niet hebt, dan is 2 jaar gewoon de max, en dat is wel een stuk korter, en dat heeft gewoon effect erop, zou ik zeggen. Maar dat kan ik niet meten. En ja, dat gebrek aan afstemming is ook heel problematisch tussen alle landen. Mensen moeten heel hard vechten in Nederland en dat kost heel veel geld om je recht te halen, omdat je vindt dat je recht hebt op de buitenlandse v.i., want dan moet je procedures starten als IOS daar niet in mee gaat, en op dit moment is er nog geen beleid op dat punt vanuit IOS, en willen ze dat ook niet, omdat voor gedetineerden dat zal betekenen dat ze mogelijk aanspraak maken op de buitenlandse v.i.

INTERVIEWER: Dat zijn een paar duidelijke knelpunten die je al hebt genoemd.

ADVOCAAT: Ja de vorige keer ook he, tijdens ons gesprek.

INTERVIEWER. Ja, want dan wil ik ook even specifiek ingaan op binding. Even kijken. Heb jij een beetje een inschatting hoeveel zaken, waar jullie bij betrokken zijn, die door IOS worden afgewezen, worden afgewezen vanwege een gebrek aan binding?

ADVOCAAT: Nou, ik denk dat dat wel vaker de reden voor afwijzing is, het kan natuurlijk ook zo zijn dat de reden een tekort strafrestant is, maar waar ik dit op baseer is mijn eigen waarneming. Het meeste gaat gewoon goed, en dan heb je een groepje waarbij we bijvoorbeeld om een herziening vragen als we meer informatie hebben over de binding met Nederland. Ik denk dat dat het grootste probleem is ja, in het kader van de WETS, die binding. De vijfjarentoets is erg streng. Deze sluit niet altijd aan bij het leven van mensen. Iemand kan bijvoorbeeld net buiten die vijfjarentermijn vallen, maar in zijn land van detentie ook niet met detentie kunnen, omdat hij daar de taal niet kent en eigenlijk ook niets heeft opgebouwd. Terwijl hij wel familie heeft in Nederland. De resocialisatie is in ruime zin dan meer gediend met naar Nederland komen. Maar binding is in het kader van de WETS het grootse probleem. En die kan je omzeilen als iemand uitgezet gaat worden.

INTERVIEWER: Ja?

ADVOCAAT: In het kader van de WETS.

INTERVIEWER: Op welke manier kan je het dan omzeilen?

ADVOCAAT: Ja, ik zit even te denken ook waar ik dat artikel heb, want er is een super handig artikel daarover dat ik je wel wil sturen, maar dat moet ik je even verschuldigd blijven. Maar als je de wet leest, even kijken, ik pak even de WETS erbij. Dan heb je zaken waarin bijvoorbeeld een gedetineerde geen instemming hoeft te geven, en je hebt ook zaken waarbij

de minister geen toestemming hoeft te geven. Dat is artikel 2.4, daar staat de toestemming van onze minister niet vereist en in g de instemming van de minister is niet vereist als de veroordeelde een Nederlander is en in Nederlands zijn vaste woon- of verblijfplaats heeft, nou dat is de makkelijkste, en d is de veroordeelde Nederlander is, geen vaste woonplaats in Nederland heeft, maar naar invrijheidstelling naar Nederland kan worden uitgezet als gevolg van een daartoe strekkende beslissing in de uitvaardigende lidstaat. Dus dan hoeft je binding niet aan te tonen.

INTERVIEWER: want dan kom je sowieso weer terug.

ADVOCAAT: Ja. Maar dan kan je wel nog discussie hebben of die beslissing van uitzetting voldoende is of niet. En bij een WETS heb je deze optie hebt, maar bij een WOTS niet, dan is het nog steeds beleid. En dat is wel vervelend dat mensen die, ik heb nu vanuit mijn eigen praktijk een zaak, iemand vanuit het VK, naja binding is gewoon onvoldoende, maar hij gaat wel uitgezet worden. En toen de WETS nog gold, kon hij naar Nederland, maar nu de WETS niet meer geldt maar de WOTS, weigert Nederland om zijn straf over te nemen omdat er gewoon onvoldoende binding is en weegt die uitzetting niet zwaar genoeg en dat betekent dat hij in het VK niet kan resocialiseren maar ook in Nederland niet. Dat vind ik wel een probleem want bij deze cliënt gaat het om een straf van volgens mij een jaar of 20. Ik weet niet wat het vergrijp is, dat maakt mij ook niet uit, maar je kan je voorstellen dat er delicten zijn waarbij je liever wel een vangnet hebt vanuit een voorwaardelijke invrijheidstelling, en die is er dus niet. En dat vind ik wel een probleem. En het is voor iemand ook fijner, want hij mag niet in het VK blijven, hij moet naar Nederland, dus dat betekent dat hij in de praktijk op het vliegveld wordt gezet en zoekt het maar weer uit.

INTERVIEWER: Dus dit gaat om een persoon die sowieso weer terug naar Nederland gaat komen aan het einde van zijn straf, maar hier, maar zowel in het VK, want daar wordt hij eruit gezet, dus resocialiseren heeft daar weinig nut, en hier in Nederland heeft hij dus ook geen kans om dat te doen omdat hij in het VK moet blijven zitten. Ik snap het.

ADVOCAAT: Ja, maar als er nog wel een WETS was geweest, op die grond had de minister dan er geen stem meer in gehad, en dan had het wel gekund.

INTERVIEWER: Dat is wel een voordeel dan.

ADVOCAAT: Ja dat is zeker wel een groot voordeel van de WETS. Want je kunt je ook wel voorstellen als je tijdelijk naar een land gaat, of je leven nou eenmaal loopt zoals het loopt, en dan ga je ergens anders settelen, en dan woon je 20 jaar in een ander land, en ineens door een veroordeling moet je daar weg, en moet je weer terug naar Nederland. Okay, en nu dan? Dat is waar je dan tegenaan kan lopen.

INTERVIEWER: Het is wel handig als je in het land zit waar je zal resocialiseren.

ADVOCAAT: Ja, en daar gaat dat beleid nu aan voorbij als je het mij vraagt. In het kader van de WOTS, en in het kader van de WETS is dat dus niet aan de orde, want dan heeft de minister er niets over te zeggen.

INTERVIEWER: Dat scheelt wel. Want stel, je hebt iemand in een WETS land zitten, dus in Frankrijk of in Duitsland bijvoorbeeld, en die persoon voldoet niet aan binding, aan welke manieren merken jullie vaak dat niet aan die binding wordt voldaan?

ADVOCAAT: Ik ga je dat artikel sturen, dan krijg je 'm mee. Het is in principe zo, als je die vijf jaar kan aantonen, dan kijken ze gewoon sta je vijf jaar ingeschreven voordat je wordt aangehouden, dan is er geen discussie over nodig, dan wordt binding gewoon aangenomen. Als dat niet het geval is, het is een kortere periode, dan kan je wel met bewijsstukken die binding alsnog aantonen, dus bijvoorbeeld met bindingsbrieven van mensen uit je omgeving, iets op papier zetten over de relatie met jou en hun eigen binding en jouw binding, je kan met documenten komen om te bewijzen dat het toch wel die vijf jaar is, of dat het alsnog heel sterk is, jouw binding. Alleen ja, het fijnste is als je niet in een discussie hoeft te belanden met IOS. En zodra je wel in een discussie beland dan ben je eigenlijk aan IOS uitgeleverd, dan hangt het van de minister af, of hij vindt dat het voldoende binding is, en als dat niet het geval is, dan moet je kort gedingen. En dat kan dan op het moment dat je kan aantonen dat je daar ook een soort spoedeisende, zwaarwegende belang hebt. Dan moet je me even de exacte criteria vergeven. Maar daar gaan ze ook niet zomaar in mee. En dat is ook een lang gevecht, en een duur gevecht.

INTERVIEWER: Komen mensen daarbij dan ook in de knoop met het strafrestancevereiste? Dat ze op het moment van de eerste aanvraag wel voldoende strafrestance hebben, maar omdat het dan op binding wordt afgewezen en dat daar dan een kort geding procedure over wordt aangespannen, er dan uiteindelijk niet meer genoeg strafrestance is? Gebeurt dat?

ADVOCAAT: Dat weet ik even niet, heb ik niet gezien dus dat weet ik even niet, dan moet je even kijken naar vanaf welk moment gerekend wordt voor het strafrestance.

INTERVIEWER: volgens mij officieel vanaf het moment dat het bij IOS binnenkomt.

ADVOCAAT: Ja dat dacht ik ook, dus in theorie kan het dan doorgaan.

INTERVIEWER: Ik weet van de WOTS, bij Dutch&Detained, dat het af en toe wel zo is dat er voldoende strafrestance is op het moment dat het binnenkomt, dat IOS wel de afweging maakt "ja maar het gaat te lang duren voordat hij daadwerkelijk hier is, dus we doen het alsnog niet".

ADVOCAAT: Ja, maar dat is natuurlijk bij de WOTS, dus dan hebben ze veel meer beleidsvrijheid. En hier staat, 2.14, facultatieve weigeringsgrond, erkenning van de gerechtelijke uitspraak kan worden geweigerd indien, op het moment van ontvangst van de uitspraak minder dan zes maanden. Ja dus dan kan in die zin gaat het om het moment van ontvangst, en dan er op een gegeven moment wel minder dan zes maanden over zijn, en dan

krijg je dat mensen gelijk weer naar buiten mogen. En ja, wat een gekke situatie is, maar dat moment wijzigt niet, zou ik zeggen, je zou in theorie nog discussie kunnen krijgen over een weigering en daarna een herziening of je dan opnieuw een verzoek moet hebben, maar bij een herziening is dat niet nodig zou ik zeggen.

INTERVIEWER: Ja okay. Is er in jouw ervaring meer beleidsruimte bij de WETS of bij de WOTS? Wat is strakker ingekaderd door de wet?

ADVOCAAT: In het voordeel of in het nadeel van de gedetineerde?

INTERVIEWER: Ligt er aan hoe je het uitlegt

ADVOCAAT: Precies, ik zou zeggen, onder de WETS zijn er bepaalde situaties waarin een gedetineerde het moet ondergaan, ook als hij het niet wil, dus dan is instemming niet vereist, en er redenen zoals bijvoorbeeld bij die binding dat een minister niet hoeft in te stemmen. Het is veel meer uitgesplit en veel minder afhankelijk van het beleid van IOS zou ik zeggen, maar dat kan in iemands voordeel en in iemands nadeel werken, want niet iedereen wil geWETSt worden. En bij de WOTS zou ik zeggen dat er veel meer afhankelijk is van beleid, dat kan in iemands voordeel worden gebruikt en ik vraag me af of dat gebeurt, wat ik in ieder geval zie is dat het in het nadeel van mensen wordt gebruikt, in die zin dat ze graag geWOTSt willen worden en dat het dan wordt afgewezen. Maar ik krijg natuurlijk, en soms verbaast iets ons ook en wordt het wel toegekend. Maar ik zou zeggen, want waar baseer ik mij oordeel dan op, dat is een soort gevoel en wat is de waarde daarvan, dat vraag ik me dan af, maar wat ik in ieder geval denk is dat er bij de WOTS meer beleidsruimte is om te weigeren of niet te weigeren. En ook dus meer ruimte voor bijvoorbeeld politieke druk.

INTERVIEWER: Ja, omdat de minister eigenlijk altijd een beslissing moet maken, en af en toe is dat politiek gevoelig.

ADVOCAAT: Ja.

INTERVIEWER: En bij de WETS kan er in ieder geval meer vast worden gehouden aan “okay, dit zijn de regels, dus deze persoon komt hoe dan ook naar Nederland”

ADVOCAAT: Ja, en dan is een interessante casus om te bekijken Van Laarhoven.

INTERVIEWER: Ja, want daar is politieke druk uitgeoefend om hem uiteindelijk wel hierheen te krijgen toch?

ADVOCAAT: Ja, en dan wel weer via een interessante route zeg maar.

INTERVIEWER: Ja, inderdaad.

ADVOCAAT: Ik zit ook even te kijken, in een zaak die wij hadden zijn er ook een keer Kamervragen gesteld, ik probeer eens te kijken of ik die voor je kan vinden. Dan heb je ook een hele concrete zaak, wij zijn er dan officieel niet bij betrokken, dus ik moet eventjes jou



verschuldigd blijven of er in jouw stuk mag komen te staan of wij die zaak bij ons hadden, ik denk dat wij daar geheimhouding op hebben dus dat dat niet mag,

INTERVIEWER: Tuurlijk, laat het weten en dan zorg ik er voor dat ik het wel of niet vermeldt.

ADVOCAAT: Ja, en daar is ook geprobeerd om het proces te versnellen.

INTERVIEWER: Okay. Dus dat het proces sneller ging lopen, dat er sneller een uitspraak zou zijn van IOS?

ADVOCAAT: Ja, want je hebt natuurlijk zaken komen binnen bij IOS en gaan naar het Hof, en in principe wordt er niet geprioriteerd als er geen humanitaire omstandigheden zijn en iedereen, ik vind het opvallend dat bij veel gedetineerden de gezondheid achteruit gaat tijdens detentie. Ook dat baseer ik op mijn gevoel. Ik hoor veel mensen met medische dingen, en daar kunnen wij eigenlijk niet zoveel mee, a omdat het niet juridisch is en b omdat dat in dat land in principe heb je in België wel gewoon wel toegang tot een arts, maar je hebt natuurlijk wel andere toegang dan wanneer je brij bent. Mensen hebben er ook vanuit medische omstandigheden belang bij om zo snel mogelijk naar Nederland te komen en ja, dan wil je ook wel graag soms dat iemand mag voordringen in de rij, omdat je ook weet dat het een formaliteit is die beslissing. Maar in principe kan je niet voordringen tenzij het echt, tenzij je echt in levensgevaar bent, denk ik. Niet heel snel is er sprake van humanitaire omstandigheden en we dragen ze zeker aan. Maar ja, het is zelden aan de orde. Maar ik denk niet dat je mag noemen dat dat een cliënt is van ons.

INTERVIEWER: Nee dat is goed, dat zal ik dan niet doen. Want hoe verhoudt in jouw ervaring of in jouw mening hoe wordt omgegaan met bindingsvereiste door IOS zich tot de doelstelling van resocialisatie? Want in het Kaderbesluit en in de WETS wordt daar best wel een nadruk opgelegd. Er wordt wel belang aan gehecht dat de strafoverdracht instrumenten de resocialisatie van gedetineerden moeten dienen. In theorie wordt daar in ieder geval wel rekening mee gehouden. Speelt dat in jouw ervaring in de praktijk ook echt een rol?

ADVOCAAT: Ja, want die binding is natuurlijk allemaal om aan te tonen dat iemands resocialisatiebelang in Nederland ligt. Of niet in Nederland, als hij niet naar Nederland wil. Dus ja, ik zie inderdaad dat dat van belang is.

INTERVIEWER: Dat het in de praktijk echt terugkomt?

ADVOCAAT: Ja. Maar dat wordt voornamelijk genoemd in de brief waarin het wordt afgewezen, en ik weet even niet uit mijn hoofd of het ook wordt genoemd in de brief waar het wordt aangenomen. Dat kan ik wel even checken want dat zijn gewoon standaard brieven die ze hebben.

INTERVIEWER: Graag, dat is wel interessant.

ADVOCAAT: Ja, ik zal even in ons archief dossier kijken. Maar iedere keer waar het op neer komt is dat je met iemand aan het kijken bent van goh, welk doel heb je, wil je zo snel mogelijk

naar Nederland, wil je zo snel mogelijk vrijkomen, wil je in het land blijven waar je bent, naja je kunt vanuit verschillende belangen redeneren wat zijn de belangrijke belangen en daar pas je je advies op aan en soms ligt het resocialisatiebelang in het land waar iemand gedetineerd zit en wil die helemaal niet naar Nederland. En soms is het andersom, het ligt echt aan de casus welke kant je het op probeert te krijgen. Dus ja het is best wel casuïstisch.

INTERVIEWER: Wordt er in jouw ervaring ook door IOS casuïstisch naar gekeken? Dat het echt per persoon, ja, een individuele beoordeling plaats vindt en dat wordt gekeken naar wat is voor deze persoon het best?

ADVOCAAT: Er wordt zeker gekeken naar op individueel niveau. Maar IOS en een cliënt kunnen natuurlijk wel van mening verschillen over wat het beste is. Want er kan best wel onvoldoende binding zijn terwijl iemand toch echt wel naar Nederland wil. Ik heb hier de brief. In de standaardbrief wordt dat niet genoemd, het resocialisatiebelang. Het wordt niet met zoveel woorden genoemd in de standaardbrief waarin wordt gezegd we nemen de zaak over. Er staat gewoon in, het is naar het Hof Arnhem-Leeuwarden gegaan, die hebben gezegd dat er geen gronden zijn om de tenuitvoerlegging van het strafvonnis te weigeren, dus nee. Ze wijden wel standaard een tekstje aan welke v.i.-regeling van toepassing is, de Nederlandse of de buitenlandse, maar ze gaan niet in op het resocialisatiebelang. Maar wel bij een afwijzing.

INTERVIEWER: Dan zeggen ze dat er niet genoeg binding of strafresistant is om te kunnen resocialiseren in Nederland?

ADVOCAAT: Bijvoorbeeld.

INTERVIEWER: Ja. Want, in jullie ervaring, als niet wordt voldaan aan binding, is dat vaak met iemand woont al 20 jaar buiten Nederland, of is het ook wel eens op het nippertje niet voldoen?

ADVOCAAT: Dat weet ik even niet, daar kan ik niet een algemene uitspraak over doen. Want dat is gewoon echt heel casuïstisch. Er wordt gewoon echt naar de zaak concreet gekeken, voldoet iemand aan de vereisten, en als iemand niet die 5 jaar heeft, zijn er dan andere bewijsstukken, om binding wel aan te nemen.

INTERVIEWER: Is dat ook wel eens succesvol. Dus als iemand niet aan de vijf jaar voldoet en jullie laten andere bindingsgronden zien, dat het verzoek dan alsnog wel wordt geaccepteerd?

ADVOCAAT: Ja soms wel soms niet, dat ligt echt aan de casus.

INTERVIEWER: Okay, maar het lukt dus soms wel, dat is goed om te weten.

ADVOCAAT: Ja. Maar op persoonlijke titel vind ik dat het gewoon veel te streng is.

INTERVIEWER: Dat er te streng wordt gekeken naar binding?

ADVOCAAT: Ja. En ook in die zin het grotere plaatje van de zaak, zoals ik al zei, ik denk vaak dat het gewoon veel beter is om de straf over te nemen, omdat je dan iemand geleidelijk kan laten resocialiseren in Nederland en dan vind ik de binding die al bestaat wat minder een argument. Want iets als toekomstige binding bestaat dus ook niet echt. We kijken naar het verleden, en het is voor iemand heel moeilijk om aan te tonen als hij wat langer is weggeweest, of al is hij maar een jaar weggeweest, dat die direct kans heeft op een baan of een huis in Nederland, dat soort dingen.

INTERVIEWER: Dan wil ik even nog wat vragen stellen over het strafrestance, want is dat in jullie ervaring een knelpunt in WETS-zaken dan voornamelijk? Want in WOTS-zaken heb ik daar wel al wat informatie over, maar is het ook een knelpunt in WETS-zaken?

ADVOCAAT: Ja in die zin dat als er onvoldoende strafrestance is dat het dan geweigerd wordt.

INTERVIEWER: Ja, speelt daar uitzetting nog een rol in? Dus dat daar niet naar wordt gekeken als iemand wordt uitgezet?

ADVOCAAT: Ik zal even in de wet kijken. Even kijken hoor. Het is een facultatieve weigeringsgrond.

INTERVIEWER: Ja dat had ik inderdaad ook in het Kaderbesluit gezien.

ADVOCAAT: Dus het moet niet.

INTERVIEWER: Merken jullie ook wel eens dat het niet gebeurt als er niet aan het strafrestance wordt voldaan, dus dat er dan niet geweigerd wordt?

ADVOCAAT: Nee daar kan ik niets over zeggen, weet ik niet. Ik weet niet of daar wordt afgeweken. Ik zie wel dat er geweigerd wordt op die grond, maar ik weet niet of er wordt afgeweken. Ja moet je de rechtspraak even kijken of daar uitspraken over zijn, weet ik even niet.

INTERVIEWER: Is goed, zal ik dat doen.

ADVOCAAT: Ik zit ook even te denken, stel dat het nou nog twee maanden is, wat heb je daar dan ook aan? Je kan natuurlijk ook geen behoorlijk resocialisatieprogramma doen in een te korte tijd. Met straffen onder een jaar heb je dat ook niet.

INTERVIEWER: Er moet natuurlijk wel genoeg tijd zijn om iemand te resocialiseren.

ADVOCAAT: Precies. En dat is er al niet formeel gezien met minder dan een jaar met Nederlandse gevangenen, maar dat is er dan wel met dat jaar met die zes maanden die je nog als strafrestance hebt, dan kan je vrij snel weer buiten staan en dat je niet of nauwelijks aan een resocialisatieprogramma bent toegekomen. Maar dat is even mijn eigen inschatting.

INTERVIEWER: Ik ben ook benieuwd naar eigen inschattingen en ervaringen.

ADVOCAAT: Ja, ik zeg dat er maar gewoon even bij. Of ik even zit te denken of het iets is.

INTERVIEWER: Dan heb ik eigenlijk nog een afsluitende vraag, wat zijn naar jullie ervaring verbeterpunten in de wet en in het beleid ten aanzien van strafoverdracht?

ADVOCAAT: Nou, ik denk dat er duidelijkheid moet komen over wanneer de buitenlandse v.i. overgenomen wordt, omdat we gewoon zien dat mensen voldoen aan de vereisten die het buitenland er aan stelt, maar het in Nederland dan niet wordt overgenomen en ik vind dat daar iets onrechtvaardigs in zit. En ik vind dat daar beleid op moet komen maar eigenlijk vind ik, dit is echt mijn eigen mening, vraag ik me af hoe wenselijk het is dat de minister hier over gaat. Er is recentelijk ook een rapport verschenen toch?

INTERVIEWER: Ja, van de EU, dat was ook vrij kritisch.

ADVOCAAT: Ja, naja, ik vraag mij af in hoeverre dat fair is dat de minister daar over gaat, afgezien he dat het over veroordeelde mensen gaat, dus dat is wel anders dan als iemand een verdachte is. De minister heeft er ook gewoon belang bij om mensen wel of niet over te dragen of om wel of geen beleid te hebben omdat hij niet wil dat er een hele stroom buitenlandse gedetineerde naar Nederland komt bijvoorbeeld, nou een rechter heeft daar niet een persoonlijk belang bij. Of een commissie ofzo. En daarnaast denk ik dat in best veel zaken, dit is ook weer wat ik zelf denk, dat het een best wel geautomatiseerd proces, waarom zou het dan een half jaar moeten duren? Of in ieder geval vanaf in Nederland een maand of drie, ik vind dat best lang om te moeten wachten op een standaard beslissing, als je voldoet aan de standaard vereisten. Dat vind ik dan ook wel weer, je ziet bijvoorbeeld bij de overleveringswet dat er steeds meer, en dat ik ook vanuit Europese rechtspraak ingegeven, dat er steeds meer naar de IRK gaat, en dat steeds meer beslissingen niet meer door de Officier van Justitie maar door de IRK genomen worden, en als niet dan de minister ertussen zou zitten maar direct een rechter er naar kijkt ofzo, dan is het veel makkelijker afstempelen in de zaken waarin het evident is dat overgenomen kan worden. Ik denk dat de route best korter kan.

INTERVIEWER: Nog even voor mij begrip, wat is IRK?

ADVOCAAT: Sorry, de overleveringswet wijst de rechtbank Amsterdam aan om alle overleveringszaken te doen, en die hebben specifiek de IRK aangewezen, dus dat is eigenlijk een team binnen rechtbank Amsterdam, de internationale rechtshulp kamer.

INTERVIEWER: Ah, ja okay. Dus een dergelijke kamer bij het hof Arnhem Leeuwarden die dan die beslissingen zou maken...

ADVOCAAT: Ja die is er al, want zij doen dat, alleen als het in evidente zaken laagdrempeliger kan, als iemand bijvoorbeeld instemt, een soort verkorte procedure, waarom dan niet op die manier, als iedereen het er mee eens is, waarom dan vier maanden wachten, dat snap ik niet. Dus dat. En het buitenlandse v.i. probleem, omdat het oneerlijk is en omdat ja, je hebt bijvoorbeeld niet altijd zeggenschap over of je geWETSt wordt, en als je was blijven zitten, dan had je wel gewoon die langere v.i. gehad, en omdat jij dan geWETSt wordt, of omdat je andere redenen hebt om naar Nederland te komen, dan maak je daar ineens geen aanspraak

meer op, of niet makkelijk. Daar vind ik wel wat van. En het wordt vervolgens, vanuit LAB mag ik maar heel beperkt iemand helpen, ik mag niet procederen, maar er is dus ook niet vervolgens dat je iemand op basis van rechtsbijstand kan helpen bij dit soort zaken, dat moet allemaal uit eigen zak komen.

INTERVIEWER: Dat maakt het wel lastig.

ADVOCAAT: Binnen een WETS, er zijn bijvoorbeeld situaties waarin het wel kan, dus als je geWETSt wordt en je bent het daar niet mee eens ofzo, en je kunt je als advocaat stellen in de WETS procedure, maar je hebt daar eigenlijk weinig te doen, dus ik snap uit die optiek ook wel dat je als advocaat geen toegang kunt krijgen, maar in de zaken waarin het grijzer is, zou dat heel fijn zijn. En een kort geding loopt ook echt niet zo ver dat kan op rechtsbijstand, vraag ik me af, weet ik even niet, wij doen dat alleen betalend omdat dat zoveel tijd kost. Het zou fijn zijn als dat laagdrempeliger kon voor iemand. Dat zijn eigenlijk de knelpunten die ik het meest zie.

INTERVIEWER: Nog heel even terugkomend op de v.i., denk je dat de problemen die je daaromheen schetst ook negatief effect hebben op de resocialisatiekansen van een gedetineerde?

ADVOCAAT: Even denken hoor, dat de situatie dat iemand hier dus...

INTERVIEWER: Eigenlijk geen aanspraak maakt op de langere v.i., omdat daar de regels niet duidelijk over zijn.

ADVOCAAT: Naja, ik had vanuit mijn eigen praktijk een cliënt die bepaalde programma's binnen de P.I. kun je pas aanspraak op maken, als je v.i. datum dichterbij komt, en dat betekent dat je dus langer bepaalde programma's niet kunt volgen dan iemand anders in dezelfde situatie in het buitenland. Dus ja, de resocialisatie wordt in die zin uitgesteld en daarmee zwaarder, en ik denk dat het voor iemand ook gewoon heel zwaar is om te zien dat zijn medeveroordeelden al buiten staan, omdat die bijvoorbeeld niet geWETSt zijn, terwijl jij nog binnen zit. En uiteindelijk kan het dus zijn dat je v.i. een stuk korter is. En dan verval je misschien wel in de grotere discussie of de twee jaar wel of niet te kort is, maar sommige gevallen wel een aantal maanden schelen die v.i., en dan zit je bijvoorbeeld nog onder die twee jaar max die nu onder de nieuwe regels geldt, dus dan maakt het kennelijk nog wel uit of je een aantal maanden meer of minder in een v.i. traject zit en daarvoor dus in je laatste een zesde van je detentie dus aanspraak maakt op bijvoorbeeld een lichter regime. En iemand die een kortere straf heeft kan gewoon eerder naar een beperkt beveiligde afdeling en eerder onder bepaalde omstandigheden programma's volgen. Je zit dus langer in het versoberde regime. Dus in die zin, denk ik.

INTERVIEWER: Ik had nog wat vragen meer over cijfers, ik weet niet of je die paraat hebt, anders sla ik die over.

ADVOCAAT: Die heb ik niet zomaar paraat denk ik, ligt er aan wat de cijfers zijn, we hadden laatst wel een presentatie met wat cijfers erin, dus het ligt er even aan welke cijfers.

INTERVIEWER: Nou bijvoorbeeld cijfers over hoeveel zaken LAB heeft?

ADVOCAAT: De landen die we het meest hebben, Duitsland, verre weg, dan België, dan net iets minder dan België Frankrijk, en daarna het VK, maar dat was een nieuwe Trent. En dan de rest van de landen ergens tussen de 0 en 10.

INTERVIEWER: Hoeveel heeft Duitsland er dan bijvoorbeeld?

ADVOCAAT: Ik kan het niet exact zeggen, maar België en Frankrijk zitten rond de 30, en dan Duitsland is meer tussen de 50 en 60, hadden we in januari 2023, dus dat is weer significant meer. Ik kan niet zeggen welke delicten er aan ten grondslag liggen.

*NB: Hiernaar wordt het gesprek afgesloten. Ik bedankt voor de tijd en medewerking en beloof dat ik nog opstuur hoe ik het interview uiteindelijk in mijn scriptie verwerkt heb.*

## Bijlage II – Schriftelijke interview IOS

### Vragen:

1. Hoeveel WOTS-verzoeken heeft Nederland ontvangen in 2019, 2020, 2021 en 2022?
2. Hoeveel WOTS-verzoeken heeft Nederland in 2019, 2020, 2021 en 2022 afgewezen?  
Indien bekend, wat was de reden voor afwijzing?
3. Hoeveel WETS-verzoeken heeft Nederland ontvangen in 2010, 2020, 2021 en 2022?
4. Hoeveel WETS-verzoeken heeft Nederland in 2019, 2020, 2021 en 2022 afgewezen?  
Indien bekend, wat was de reden voor afwijzing?

**Antwoord:** Dit is het overzicht wat wij zo kunnen leveren, zie wel de opmerkingen hieronder.

De subcategorieën in de jaren zijn niet cumulatief tegen elkaar af te zetten of tegen elkaar of het aantal nieuwe dossiers.

Dit omdat de verzoeken van voorgaande jaren meetellen in succesvol of niet succesvol.

De cijfers zijn daarmee in 1 jaar niet onderling te vergelijken.

Een nieuw dossier of een zaak die niet is doorgegaan betekent niet per se dat hier een officieel wets/wots verzoek voor is binnengekomen vanuit het buitenland.

WETS verzoek inkomend	2019	2020	2021	2022
Totaal aantal verzoeken	364	387	304	280
Succesvol	314	260	296	199
Niet doorgegaan	37	45	29	32
Nieuw aangemaakt dossier	48	29	52	37

WOTS verzoek inkomend	2019	2020	2021	2022
Totaal aantal verzoeken	48	24	36	36
Succesvol	37	15	12	12
Niet doorgegaan	37	45	29	32
Nieuw aangemaakt dossier	48	29	52	37

**Aanvullende vraag:** Ik heb nog een aanvullende vraag over de categorie ‘nieuw dossier’: wordt daarmee bedoeld dat zaken via bijvoorbeeld de gedetineerde of een contactpersoon bij jullie is aangedragen, maar het WOTS/WETS verzoek zelf uiteindelijk niet bij jullie is aangekomen?

**Antwoord:** Nee een nieuw dossier maken wij aan omdat deze persoon nog niet bij ons bekend was. Dit kan betekenen dat wij een WETS/WOTS verzoek ontvangen maar ook dat wij een gedetineerde brief, advocaat vraag, contactpersoon vraag of voorvraag buitenland ontvangen.

**Met vriendelijke groet,**  
**Dhr. Gigi de Bruijn**  
Divisie Individuele Zaken  
Internationale Overdracht Strafvonnissen

.....

**Ministerie van Justitie en Veiligheid**  
**Dienst Justitiële Inrichtingen**  
Turfmarkt 147 | 2511 DP | Den Haag  
Postbus 30132 | 2500 GC | Den Haag



## Bijlage III – Schriftelijke interviews buitenlandse strafoverdracht autoriteiten

### 1. België

**Vraag:** Hoeveel verzoeken tot strafoverdracht heeft België ontvangen in 2021 en 2022? Hoeveel daarvan kwamen uit EU-landen en hoeveel uit niet-EU landen?

**Antwoord:**

Niet EU landen:

2021: 8

2022: 7

**Vraag:** Hoeveel verzoeken tot strafoverdracht heeft België in 2021 en 2022 afgewezen/goedgekeurd? Hoeveel van deze afwijzingen gingen over strafoverdracht naar EU-landen en hoeveel naar niet EU-landen?

**Antwoord:** Niet EU landen:

	Aantal dossiers	Overbrenging toegestaan	Overbrenging afgewezen	Procedure lopend
2021	8	2	2	4
2022	7	1	2	4

De redenen voor de afwijzingen zijn uiteenlopend, de buitenlandse autoriteiten die alsnog weigeren, geenverdragsbasis of geen familiebinding in België. Van de 4 afgewezen zaken was er 1 op grond van het ontbreken van een verdragsbasis, 2 werden alsnog geweigerd door de buitenlandse autoriteit en 1 weigering op basis van het ontbreken van familiebinding.

**Vraag:** Welke factoren worden in België meegewogen bij behandeling van een verzoek tot strafoverdracht? Verschillen deze factoren tussen verzoeken uit EU-landen en niet-EU landen?

**Antwoord:** De factoren waarmee de Belgische autoriteiten rekening houden zijn o.a. verblijfsrecht en familiebinding hebben in België. Om de vooruitzichten voor een sociale reclassering te bepalen wordt bij de familie of aanverwanten een maatschappelijk onderzoek uitgevoerd.

**Aanvullende vraag:** Voor wie geldt dit? Is dit een toets voor *alle* aanvragers (zowel mensen met Belgische nationaliteit als mensen met een verblijfsstatus) of *enkel* voor de mensen met verblijfsrecht?

**Antwoord:** De familiebinding wordt inderdaad voor alle verzoekers nagegaan, ook voor personen met de Belgische nationaliteit. Indien er geen echte familiebinding is kan het maatschappelijk onderzoek ook uitgevoerd worden bij een zogenaamde referentie persoon. Dit hoeft geen familie te zijn, als deze persoon bereid is de over te brengen persoon onderdak te geven kan dit evenzeer.

**Aanvullende vraag:** Is familiebinding een wettelijke eis of is deze eis voortgekomen uit beleid? Indien het een beleidseis is, is dit openbaar/in te zien?

**Antwoord:** Dit is een wettelijke eis die je kan terugvinden op de bladzijden 11 en 12 van de bijgevoegde omzendbrief die de materie van tussen staatse overbrengingen regelt.

**Aanvullende vraag:** Hoe ziet het maatschappelijk onderzoek eruit? Hoe wordt 'familiebinding' geobjectiveerd? Kan er - ter indicatie - aangegeven worden wanneer iemand in beginsel voldoet? Welke familieleden worden meegenomen? Ouder(s), kind(eren), echtgeno(o)t(e), broer(s)/zus(sen), of ook nog mensen in de derde graad? Wat gebeurt er als je ouders in België wonen, maar je kind niet?

**Antwoord:** De familieleden kunnen inderdaad mensen zijn in de derde graad en als ouders in België wonen is dit ook voldoende.

**Aanvullende vraag:** Klopt het dat er dus niet gekeken wordt naar andere factoren als woonplaats (waar ingeschreven) en werk?

De woonplaats wordt onderzocht maar het kan evengoed een Belg zijn die niet meer officieel ingeschreven is naar aanleiding van zijn buitenlandse detentie.

De persoon kan zich dan wel regulariseren na zijn overbrenging naar België.

**Aanvullende vraag:** Wordt deze toets ook nog steeds uitgevoerd als vaststaat dat iemand het land van detentie wordt uitgezet en daarmee hoe dan ook terugkeert naar België?

**Antwoord:** Iemand die later het land zal worden uitgezet komt sowieso niet in aanmerking voor een overbrenging.

**Aanvullende vraag:** Begrijp ik goed dat strafrestant (dus bijv. nog minstens 6 maanden straf moeten uitzitten op het moment van de beslissing) geen vereiste is voor strafoverdracht naar België?

Het minieme strafrestant kan ook een reden zijn voor het afwijzen van een overbrenging. Wij gaan ervan uit dat er nog minstens 1 jaar strafrestant moet zijn. We krijgen overigens weinig tot geen verzoeken van buiten de EU waar het strafrestant danig miniem is. Bij zaken intra-EU (bevoegdheid parket Brussel) komt dit vaker voor.

**Aanvullende vraag:** Hoe berekenen jullie het strafrestant? Houden jullie daarvoor einddatum vonnis aan, en trekken jullie daar een jaar vanaf?

**Antwoord:** Voor het strafrestant nemen we inderdaad 1 jaar af van de einddatum van het vonnis.

Met vriendelijke groet,

**Kris VAN OPDENBOSCH**  
EJN Contact Point



**Federale Overheidsdienst Justitie**

Directoraat Generaal Wetgeving, Fundamentele rechten en Vrijheden  
Centrale Autoriteit Internationale Samenwerking in Strafzaken

## *2. Duitsland*

auf Ihre Fragen kann ich Ihnen als Leiter des Referats für die Internationale Zusammenarbeit in Strafsachen im baden-württembergischen Justizministerium folgende Auskünfte geben:

**Vraag:** Wie viele Strafversetzungsanträge hat Deutschland in den Jahren 2021 und 2022 erhalten? Wie viele aus EU-Ländern und wie viele aus Nicht-EU-Ländern?

**Vraag:** Wie viele Anträge auf Strafüberstellung hat Deutschland im den Jahren 2021 und 2022 abgelehnt/genehmigt? Wie viele dieser Ablehnungen betrafen die Verlegung von Strafen in EU-Länder und wie viele in Nicht-EU-Länder?

**Antwoord:** 1) und 2) Eingehende Überstellungsersuchen in den Jahren 2020, 2021, 2022 und Art der Erledigung dieser Ersuchen

Entsprechende Statistiken werden nur auf Bundesebene geführt, die letzte veröffentlichte Statistik betrifft das Jahr 2020. Ich habe Sie Ihnen als Anlage beigelegt, die Sie interessierenden Zahlen finden sich ab Seite 41. Für 2021 und 2022 ist noch keine Statistik

veröffentlicht worden. Möglicherweise erhalten Sie insoweit nähere Auskünfte beim Bundesamt für Justiz in Bonn.

**Vraag:** Welche Faktoren werden in Deutschland bei der Bearbeitung eines Strafüberstellungsersuchens berücksichtigt? Unterscheiden sich diese Faktoren bei Anfragen aus EU-Ländern und Nicht-EU-Ländern?

**Vraag:** 3) Voraussetzungen der Übernahme der Strafvollstreckung in Deutschland

Die Voraussetzungen hängen davon ab, auf welcher Grundlage das Ersuchen gestellt wird:

a) Erfolgt das Ersuchen auf der Grundlage des Übereinkommens über die Überstellung verurteilter Personen vom 21. März 1983 (Mitgliedstaaten unter <https://www.coe.int/de/web/conventions/full-list?module=signatures-by-treaty&treatADVOCAATum=112>), ist nach einer Erklärung Deutschlands wesentlichste Voraussetzung für die Übernahme, dass der Verurteilte deutscher Staatsangehöriger ist. Nicht-Deutsche können demnach auf dieser Grundlage nicht nach Deutschland überstellt werden. Weitere Voraussetzungen ergeben sich aus § 49 Abs. 1 des Gesetzes über die internationale Zusammenarbeit in Strafsachen (IRG). Dieser lautet:

„Die Vollstreckung ist nur zulässig, wenn

1. ein vollständiges rechtskräftiges und vollstreckbares Erkenntnis vorliegt,
2. das ausländische Erkenntnis in einem Verfahren ergangen ist, welches mit der Europäischen Konvention vom 4. November 1950 zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten einschließlich ihrer Zusatzprotokolle, soweit sie für die Bundesrepublik Deutschland in Kraft getreten sind, im Einklang steht,
3. auch nach deutschem Recht, ungeachtet etwaiger Verfahrenshindernisse und gegebenenfalls nach sinngemäßer Umstellung des Sachverhalts, wegen der Tat, die dem ausländischen Erkenntnis zugrunde liegt,
  - a) eine Strafe, eine Maßregel der Besserung und Sicherung oder eine Geldbuße hätte verhängt werden können (...),
4. keine Entscheidung der in § 9 Nummer 1 genannten Art ergangen ist, (...), und
5. die Vollstreckung nicht nach deutschem Recht verjährt ist oder bei sinngemäßer Umstellung des Sachverhalts verjährt wäre; (...).“

Außerdem muss der Verurteilte grundsätzlich mit seiner Überstellung einverstanden sein, außer es liegt einer der im Zusatzprotokoll vom 18. Dezember 1997 zum Überstellungsübereinkommen genannten Fälle vor.

b) Erfolgt das Ersuchen auf der Grundlage des Rahmenbeschlusses 2008/909/JI des Rates vom 27. November 2008 über die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung auf

Urteile in Strafsachen, durch die eine freiheitsentziehende Strafe oder Maßnahme verhängt wird, für die Zwecke ihrer Vollstreckung in der Europäischen Union (ABl. EU 2008, L 327, S. 27 ff., der Rahmenbeschluss gilt zwischen allen EU-Staaten außer Irland), so sind die dort genannten Voraussetzungen zu beachten. Diese sind für Deutschland auch noch in §§ 84 bis 84d IRG ausdrücklich enthalten. Wichtigste Abweichung gegenüber dem Überstellungsübereinkommen in Deutschland ist, dass auch Ersuchen Nicht-Deutscher bewilligt werden können, die in Deutschland ihren rechtmäßigen und gewöhnlichen Aufenthalt haben.

**Aanvullende vraag:** Habe ich richtig verstanden, dass der von Ihnen beschriebene Rechtsrahmen für ganz Deutschland gilt?

**Antwoord:** Ja, der dargestellte Rechtsrahmen (IRG, Überstellungsübereinkommen, Rahmenbeschluss Freiheitsstrafen) gilt für ganz Deutschland

**Vraag:** Wie berechnen Sie das Erfordernis von sechs Monaten Reststrafe? (Beispielsweise heißt es in Artikel 3 (1) (c): „daß zum Zeitpunkt des Eingangs des Ersuchens um Überstellung noch mindestens sechs Monate der gegen die verurteilte Person verhängten Sanktion zu vollziehen sind oder daß die Sanktion von unbestimmter Dauer ist;“)

**Antwoord:** 4) Sechs Monate zu verbüßende Strafe

Das Erfordernis, das bei Eingang des Ersuchens noch sechs Monate der Strafe zu vollstrecken sein müssen, wird regelmäßig so verstanden, dass der Verurteilte sich noch effektiv mindestens sechs Monate in Haft befinden muss, also nicht etwa zuvor eine bedingte Entlassung stattfindet. Eine Übernahme einer geringeren Strafe ist zwar nicht ausgeschlossen (vgl. etwa Art. 3 Abs. 2 des Überstellungsübereinkommens), scheitert aber in der deutschen Praxis regelmäßig daran, dass vor der Entscheidung über die Übernahme eine gerichtliche Entscheidung herbeigeführt werden muss. Erst mit dieser besteht eine Grundlage für eine Inhaftierung des Verurteilten in Deutschland. Bis diese Entscheidung rechtskräftig vorliegt, sind regelmäßig sechs Monate vergangen.

**Aanvullende vraag:** Ich habe noch eine Frage zur Berechnung der verbleibenden sechs Monate Strafe. Zählst du vom Ende der Strafe oder ziehst du die bedingte Entlassung ab?

**Antwoord:** das Ziel, die soziale Wiedereingliederung des Verurteilten zu fördern, kann nur dann erfolgreich verfolgt werden, wenn die noch zu verbüßende Sanktion von hinreichender Dauer ist. Schon das Verfahren im Urteilsstaat, insbesondere aber das Verfahren im Vollstreckungsstaat nehmen eine gewisse Zeit in Anspruch. Auch im Interesse der Rechtspflege der beteiligten Staaten müssen die den beiden Staaten entstehenden Kosten mit dem angestrebten Zweck in angemessenem Verhältnis stehen.

Vor diesem Hintergrund kommt es bei den sechs Monaten Mindeststrafe darauf an, dass diese noch vollständig zu verbüßen sind. Das geht auch so aus dem Wortlaut von Art. 3 Abs.

1 c) des Überstellungsübereinkommens und auch aus Art. 9 Abs. 1 Buchstabe h) des Rahmenbeschlusses 2008/909/JI hervor. Wenn schon klar ist, dass nur noch ein Teil dieser Strafe zu vollstrecken und hinsichtlich des Rests eine bedingte Entlassung vorgesehen ist (etwa zwei Monate zu vollstrecken, hinsichtlich der verbleibenden vier Monate bedingte Entlassung), dann sind die sechs Monate Mindeststrafe nicht erfüllt. Wenn also klar ist, zu welchem Zeitpunkt eine bedingte Entlassung erfolgt, dann wird der Rest der Strafe ab diesem Zeitpunkt bis zum Strafende bei der Berechnung der sechs Monate nicht mitgezählt.

**Vraag:** Spielt Resozialisierung in Deutschland eine Rolle, wenn es um einen Straf-Versetzungsantrag geht? Wenn ja, auf welche Weise?

**Antwoord:** 5) Resozialisierung

Wenn es um deutsche Staatsangehörige geht, spielt die Frage der Resozialisierung keine Rolle: Aufgrund der Schutzpflicht des Staates für seine Staatsbürger sind wir verpflichtet, die Vollstreckung aus dem Ausland zu übernehmen, wenn die jeweiligen Voraussetzungen vorliegen. Auf die Frage, ob die Überstellung der Resozialisierung dient oder nicht, kommt es nicht an. Anders ist es bei Nicht-Deutschen, die ja nur auf der Grundlage des oben genannten Rahmenbeschlusses Freiheitsstrafen die Möglichkeit haben, nach Deutschland überstellt zu werden. Hier wird mittels der Dauer des Aufenthalts, familiärer und sozialer Bindungen nach Deutschland geprüft, ob die Resozialisierung in Deutschland eher möglich ist als im ausländischen Staat.

**Aanvullende vraag:** Sie schreiben: "Aufgrund der Schutzpflicht des Staates für seine Staatsbürger sind wir verpflichtet, die Vollstreckung aus dem Ausland zu übernehmen, wenn die jeweiligen Voraussetzungen vorliegen" -- Was ist der Hintergrund dafür? Besteht diese Verpflichtung aus humanitären Gründen?

**Antwoord:** Hintergrund für die Verpflichtung, die Vollstreckung von im Ausland in Haft befindlichen deutschen Staatsangehörigen zu übernehmen, sind zum einen die Fürsorge des Staates für seine eigenen Staatsangehörigen, die sich auch aus dem deutschen Grundgesetz herauslesen lässt, zum anderen - wie Sie schon schreiben - humanitäre Erwägungen. Natürlich spielt auch hier die bessere Resozialisierung im Heimatstaat eine Rolle. Sie ist bei deutschen Staatsangehörigen aber nicht vorrangig entscheidend, wenn es darum geht, eine Überstellung zur weiteren Strafvollstreckung nach Deutschland zu bewilligen.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Alexander Nogrady

Oberstaatsanwalt  
Leiter des Referats Internationale Zusammenarbeit in Strafsachen  
Ministerium der Justiz und für Migration Baden-Württemberg  
Schillerplatz 4, 70173 Stuttgart  
Telefon: 0711 279-2240  
Telefax: 0711 279-2264  
E-Mail: [poststelle@jum.bwl.de](mailto:poststelle@jum.bwl.de)

### 3. *Engeland & Wales*

I write with regards to your email of 30 January 2023 in which you have asked several questions in relation to transfer of sentence proceedings into the UK as part of your internship and master thesis whilst at Dutch & Detained in the Netherlands. I have responded to your questions below in the order of asking.

Please note that the information given is only in relation to transfers to England and Wales. Scotland and Northern Ireland, as devolved authorities, have their own Prison Service.

**Vraag:** How many requests for transfer of a sentenced person did the UK receive in 2021 and 2022?

**Antwoord:** In 2021, 45 applications were received.

In 2022, 35 applications were received.

**Vraag:** How many requests for transfer of a sentenced person did the UK reject/approve in 2021 and 2022?

**Antwoord:** In 2021, 45 incoming transfer requests were approved, and none were refused.

In 2022, 29 incoming transfer requests were approved, and 5 requests were refused.

**Vraag:** Which factors are taken into account in the UK when processing a request for transfer of a sentenced person? [Clarification: this question refers to non-legal factors/requirements. We're looking into the factors/requirements that are not stated in the applicable transfer of sentence treaty.]

**Antwoord:** Please refer to the response for the final question.

**Vraag:** How do you calculate the requirement of six months of remaining sentence? (E.g., article 3 (1) (c) of the Convention on the transfer of sentenced persons states: "at the time of receipt of the request for transfer, the sentenced person still has at least six months of the sentence to serve or if the sentence is indeterminate.")

**Antwoord:** Each case is assessed on its own merits. Whilst the Convention does state that the sentenced person must have at least 6 months left to serve at the time of receipt of the request to transfer, in reality, if the UK received such an application, it would fall for refusal straight away. This is for practical reasons; we are aware that by the time the sentencing State gives their final consent to transfer, there would be insufficient time left to serve upon arrival in the UK thus leaving no time for His Majesty's Prison and Probation Service to complete any meaningful work with the prisoner with regards to rehabilitation. Our preference is that transfer applications are made at the earliest point possible post-sentencing. However, we would, for

compassionate reasons, consider a request that had been received where there was six months or less to serve.

**Aanvullende vraag:** In response to my fourth question (about the requirement of 6 months remaining sentence), you state that for compassionate reasons, you would consider a request that had been received where there was six months or less to serve. Could you elaborate a bit on that? What would qualify as a compassionate reason? Is that, for example, when someone is ill? Or can a transfer also be considered if, for example, the conditions of the foreign prison are very bad?

**Antwoord:** This would be mainly focussed on the individual's health, if that was deteriorating then we would prioritise their repatriation even if there were less than six months to serve. In relation to the prison conditions, we would consider that as well based on the information that we have available.

**Vraag:** Does the possibility of resocialisation/reintegration in society play a role in the UK when deciding on a request for transfer of sentences? If so, in what way?

**Antwoord:** For the transfer of non-British nationals, we would place an emphasis on the possibility of social reintegration, therefore, length of residency in the UK, family links, cultural understanding, education and previous employment would be some examples of how the UK would view the opportunities of successful social reintegration.

**Aanvullende vraag:** In response to my last question, you focus your answer on non-British nationals. Can I understand from this that the possibility of social reintegration plays no (or a lesser) role when you receive a transfer request from a British national?

**Antwoord:** Yes, you are correct, social integration would play have no less importance when compared with a British national. The importance is fundamentally related to their rehabilitation in the United Kingdom.

**Aanvullende vraag:** Thank you very much for the clarifications! Though I am not sure I understand your second answer? Would it play no role or have no less importance?

**Antwoord:** I want to say that 'the applications are treated with equal or the same importance'. I hope this information helps. Should you have any further enquiries, please do not hesitate to contact me.

Yours sincerely

*Stephen Gardner*

Stephen Gardner  
Cross Border Transfer Section