



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

De minister van Veiligheid en Justitie
mr. I.W. Opstelten
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

bezoekadres
Kneuterdijk 1
2514 EM Den Haag

correspondentieadres
Postbus 90613
2509 LP Den Haag

t (070) 361 97 23
f (070) 361 97 15
www.rechtspraak.nl

datum 28 februari 2013
doorkiesnummer 06-18609322
e-mail voorlichting@rechtspraak.nl
uw kenmerk 335072
onderwerp Advies Wetsvoorstel tot wijziging van de Wet overdracht
tenuitvoerlegging strafvonnissen in verband met de aanvulling
van de bepalingen over de procedure van voortgezette
tenuitvoerlegging
bijlage(n) -

Geachte heer Opstelten,

Bij brief van 20 december 2012 met opgemeld kenmerk verzocht u de Raad voor de rechtspraak (de “**Raad**”) u te adviseren over het conceptwetsvoorstel tot wijziging van wijziging van de Wet overdracht tenuitvoerlegging strafvonnissen in verband met de aanvulling van de bepalingen over de procedure van voortgezette tenuitvoerlegging (het “**Wetsvoorstel**”).

Het Wetsvoorstel strekt tot nadere uitwerking van de procedure betreffende de onmiddellijke tenuitvoerlegging van een in een vreemde staat opgelegde vrijheidsbenemende sanctie, bedoeld in artikel 43 van de Wet overdracht tenuitvoerlegging strafvonnissen (Wots). De Wots bevat twee procedures voor de tenuitvoerlegging in Nederland van een in een vreemde staat opgelegde sanctie, die strekt tot vrijheidsbeneming, namelijk de omzettingsprocedure en de procedure van onmiddellijke tenuitvoerlegging. De omzettingsprocedure houdt in dat de buitenlandse straf wordt omgezet in een Nederlandse straf, waarna die Nederlandse straf ten uitvoer wordt gelegd. De procedure van onmiddellijke tenuitvoerlegging wordt in de rechtspraktijk aangeduid met de term voortgezette tenuitvoerlegging. Met het Wetsvoorstel wordt beoogd de procedure van de onmiddellijke tenuitvoerlegging van een in een vreemde staat opgelegde vrijheidsbenemende sanctie nader uit te werken en meer in lijn te brengen met de procedure van de Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging vrijheidsbenemende en voorwaardelijke sancties (Wetvvs).¹

Gehoord de gerechten, adviseert de Raad als volgt.²

¹ Stb. 2012, 333.

² De Raad voor de rechtspraak heeft op grond van artikel 95 van de Wet op de rechterlijke organisatie een wettelijke adviestaak met betrekking tot nieuwe wets- en beleidsvoorstellen die gevolgen hebben voor de rechtspraak. De adviezen worden vastgesteld na overleg met de gerechten. De Raad voor de rechtspraak is een adviescollege in de zin van artikel 79 en 80 van de Grondwet. Bij het opstellen van zijn adviezen beoordeelt de Raad de voorgenomen wet- en regelgeving in het bijzonder op de gevolgen voor de organisatie en de werklast van de gerechten en op de (praktische) toepasbaarheid en uitvoerbaarheid. Rechteren zijn bij de behandeling van individuele zaken niet gebonden aan de inhoud van de wetgevingsadviezen van de Raad voor de rechtspraak.



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum 28 februari 2013
pagina 2 van 7

Advies

De Raad heeft kennis genomen van het Wetsvoorstel en staat positief tegenover de voorgestelde aanpassingen. De Raad heeft enkele opmerkingen.

1. Algemene opmerkingen

In de eerste plaats merkt de Raad op dat in de Memorie van Toelichting (MvT) veel aandacht wordt besteed aan de toepassing van de regeling van de voorwaardelijke invrijheidsstelling, terwijl dit onderwerp niet aan de orde is in het Wetsvoorstel, maar, zoals in de MvT wordt gesteld, zijn oplossing heeft gevonden in een wettelijke regeling die reeds is ingevoerd. Aan een aantal andere onderwerpen wordt daarentegen in de MvT geen aandacht besteed, terwijl dat wel voor de hand had gelegen. Zo ontbreekt een toelichting op het afschaffen van enkele onderdelen van de huidige wettelijke regeling.

De Raad staat positief tegenover de voorgestelde aanpassing van de regeling van de voortgezette tenuitvoerlegging in de Wots. Daarvoor is ook eerder gepleit vanuit de rechtspraak en de literatuur. De ervaringen en ontwikkelingen in de afgelopen 25 jaar geven ook tot deze aanpassing aanleiding. In de huidige regeling van het tweede lid van artikel 43 Wots wordt verondersteld dat er sprake is van toestemming van de veroordeelde. Na de totstandkoming van het Verdrag overbrenging gevonnen personen (VOGP) en de Wots is echter een aantal regelingen in werking getreden waarin geen toestemming van de veroordeelde met de overdracht van de tenuitvoerlegging is vereist. Het betreft onder meer het Aanvullend Protocol bij het VOGP, de Uitvoeringsovereenkomst van het Akkoord van Schengen en het (niet in werking getreden maar) onder meer tussen Duitsland en Nederland toegepaste Verdrag tussen de Lid-Staten van de Europese Gemeenschappen inzake de tenuitvoerlegging van buitenlandse strafvonnissen. Ondanks de bewoordingen van het tweede lid zijn, gelet op die nadere regelingen, door de minister aanwijzingen tot tenuitvoerlegging gegeven en heeft de penitentiaire kamer van het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden geadviseerd over de toelaatbaarheid van de overname van tenuitvoerlegging en de binding met Nederland in gevallen waarin geen sprake was van toestemming van de veroordeelde. Een andere ontwikkeling is geweest dat terwijl de penitentiaire kamer in de beginjaren van de Wots naar het buitenland is gereisd om de veroordeelde te horen, daarvan is afgestapt nadat meer ervaring was opgedaan met de toepassing van de voortgezette tenuitvoerlegging alsook op grond van het VOGP.

De Raad staat ook positief tegenover het voorstel om het rechtskarakter van het advies/oordeel van de penitentiaire kamer duidelijker formuleren. Omdat de minister niet kan overgaan tot erkenning als de penitentiaire kamer heeft geoordeeld dat niet aan de voorwaarden is voldaan, staat dit gelijk met een rechterlijke uitspraak tot ontoelaatbaarverklaring ten aanzien van de overdracht van tenuitvoerlegging in de exequaturprocedure en andere vormen van internationale rechtshulp, zoals uitlevering. Het valt immers niet in te zien waarom het oordeel van de penitentiaire kamer over de juridische toelaatbaarheid van de overname van de tenuitvoerlegging een andere status zou moeten hebben dan het oordeel van de



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum 28 februari 2013
pagina 3 van 7

rechtbank over de toelaatbaarheid van een overname in de exequaturprocedure of in een uitleveringsprocedure.³

De Raad staat voorts positief tegenover de expliciete standpuntbepaling over het tijdstip van de voorwaardelijke invrijheidsstelling bij veroordeelden die bij voortzetting van de tenuitvoerlegging in de staat van veroordeling na ommekomst van de helft van de straf in vrijheid worden gesteld. De passage in de MvT maakt een einde aan een kennelijk in de praktijk ten departemente bestaande onduidelijkheid. Tot verrassing van de penitentiaire kamer is enige tijd geleden gebleken dat – anders dan de minister van justitie in 2000 heeft toegezegd en waarvan de penitentiaire kamer sindsdien was uitgegaan – het ministerie zich op het standpunt heeft gesteld dat het tijdstip van voorwaardelijke invrijheidsstelling in die gevallen pas na twee derde deel van de ommekomst van de straf zou worden bepaald. In dit verband verwijst de Raad naar het rapport van de Nationale ombudsman 2002/56 van 20 mei 2002 en de daarin opgenomen reactie van de Minister van Justitie. De penitentiaire kamer heeft in voorgaande jaren dan ook zowel in adviezen op grond van de Wots als in gratieadviezen geadviseerd tot (voorwaardelijke) invrijheidsstelling na ommekomst van de helft van de straf in gevallen waarin – overeenkomstig het criterium van de Hoge Raad - zeker of met een min of meer grote mate van waarschijnlijkheid vast stond dat de veroordeelde in de staat van veroordeling na ommekomst van de helft van de straf in vrijheid zou zijn gesteld.⁴ Het valt niet in te zien welk met de strafrechtstoepassing na te streven doel in redelijkheid wordt gediend met de tenuitvoerlegging van de rechterlijke beslissing of de voortzetting daarvan in Nederland na het moment waarop hij in de staat van veroordeling in vrijheid zou zijn gesteld. Om deze reden valt ook niet in te zien waarom een staat er niet voor zou kunnen kiezen om een voor de veroordeelde gunstigere toepassing aan de regeling van het VOGP te geven dan overeenkomstig de uitleg van de regeling die thans in de MvT wordt geschetst. De staat van veroordeling wordt in geen enkel handhavingsbelang te kort gedaan. Zoals wordt opgemerkt in de MvT op de Wetvvs, wordt met de gelijkstelling van het tijdstip van voorwaardelijke invrijheidsstelling. “recht gedaan aan de bedoeling van de rechter die de straf oplegde: die ging bij het opleggen van de straf immers uit van de in zijn land geldende v.i.-regeling”.⁵ De Raad merkt op dat rekening moet worden gehouden met de mogelijkheid dat de penitentiaire kamer in vorenbedoelde gevallen die zien op de periode voor 1 november 2012, zal blijven adviseren tot – kort gezegd - invrijheidsstelling na ommekomst van de helft van de straf.

Bij de in de MvT gemaakte opmerkingen over de verhouding tussen de exequaturprocedure en de procedure van voortgezette tenuitvoerlegging passen enige opmerkingen en kanttekeningen. Uit de wetsgeschiedenis van de Wots blijkt dat toepassing van de exequaturprocedure in de ogen van de wetgever de hoofdregel moest zijn, terwijl toepassing van de procedure van voortgezette

³ Vgl. uitvoeriger over dit aspect J.A.W. Lensing, De positie van de rechter bij overdracht van tenuitvoerlegging en erkenning van buitenlandse vonnissen, in: De rechter in geding (Balkema-bundel), Deventer 2011, p. 135 e.v.

⁴ In Engelse zaken wordt er in de aanbiedingsbrief door de Engelse autoriteiten uitdrukkelijk op gewezen dat in gevallen vanaf april 2005 de veroordeelde in Engeland na de helft van de straf in vrijheid wordt gesteld.

⁵ Kamerstukken II 2010-2011, 32 885, nr. 3, p. 11.



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum 28 februari 2013
pagina 4 van 7

tenuitvoerlegging uitzonderlijk moest blijven.⁶ In het verlengde daarvan staat de penitentiaire kamer in haar adviezen bij dit punt uitdrukkelijk stil. Buiten het EU-kader is dit uitgangspunt niet veranderd. Voor het EU-kader valt te wijzen op de brief van de minister van Veiligheid en Justitie van 27 juni 2011 aan de Tweede Kamer, waarbij – vooruitlopend op de implementatie van het Kaderbesluit 2008/909/JBZ⁷ - werd aangekondigd dat vanaf 1 oktober 2011 de procedure van voortgezette tenuitvoerlegging als hoofdprocedure zou worden gevolgd.⁸ Omdat vanuit het parlement niet in andere zin is gereageerd, heeft de penitentiaire kamer dit uitgangspunt in haar advisering overgenomen.

De penitentiaire kamer beoordeelt thans als uitgangspunt niet alleen de meer juridische gezichtspunten, zoals deze in het voorgestelde eerste lid van artikel 43b Wots zijn verwoord, maar (m.u.v van het EU-kader) ook de vraag of bij wijze van uitzondering de procedure van voortgezette tenuitvoerlegging moet worden toegepast. Bij de totstandkoming van de Wots heeft de regering zich op het standpunt gesteld dat ten aanzien van straffen die buiten proportioneel zouden zijn in verhouding tot hetgeen naar Nederlandse maatstaven in het concrete geval passend zou worden geacht, de procedure van voortgezette tenuitvoerlegging geen toepassing zou moeten vinden. Dit punt maakt daarom onderdeel uit van de punten waarover de penitentiaire kamer zich uitlaat. In de loop der jaren heeft dit zich zo ontwikkeld dat er naar het oordeel van de penitentiaire kamer sprake moet zijn van een reclasseringsbelang.⁹ In dit kader gaat de penitentiaire kamer na of er sprake is van voldoende binding.¹⁰ Afhankelijk van de toepasselijke verdragen beoordeelt de penitentiaire kamer ook andere punten. Als voorbeeld kan worden genoemd de vraag of voldaan is aan de voorwaarden voor toepassing. In het Wetsvoorstel worden deze punten niet genoemd. Daarmee rijst de vraag of het de bedoeling is dat de toetsing van de toelaatbaarheid door de rechter in zoverre komt te vervallen. De Raad is daarvan geen voorstander. Het verdient overweging het gestelde in artikel 43b, lid 1 onder a, Wots te vervangen door het beoordelen van de toelaatbaarheid van de overname van de tenuitvoerlegging in het licht van verdragen, wet en het reclasseringsbelang.

Een ruimere toetsing door de penitentiaire kamer dan uit de voorgestelde tekst van artikel 43b Wots blijkt, lijkt ook voort te vloeien uit een vergelijking met de gronden die voorwerp zijn van toetsing in de regeling van artikel 2:11 Wetvvs. In de MvT (p. 5) wordt naar de weigeringsgronden van artikel 2:11 Wetvvs verwezen en die impliceren een ruimere toetsing. Daarvan maakt onder meer de vraag deel uit of er sprake is van voldoende binding in de zin van wet en kaderbesluit. Er is echter een wezenlijk verschil tussen overdracht van tenuitvoerlegging als internationaal strafrechtelijk instrument en de wederzijdse erkenning van strafvonnissen.

De Raad constateert dat het Wetsvoorstel - evenmin als de Wetvvs - iets zegt over de rechtspositie van de veroordeelde in de procedure van voortgezette tenuitvoerlegging in Nederland. In de praktijk neemt

⁶ Kamerstukken II 1984-1985, 18 129, nr. 6, p. 12.

⁷ Besluit 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.

⁸ Kamerstukken II 2010-2011, 32 500 VI, nr. 113.

⁹ Kamerstukken II 1983-1984, 18 129, nr. 3, blz. 36-377; Kamerstukken II 1984-1985, 18 129, nr. 6, blz. 12.

¹⁰ Zie in het kort over de ontwikkeling Lensing, a.w.



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum 28 februari 2013
pagina 5 van 7

de penitentiaire kamer kennis van stukken die door de raadsman van de veroordeelde worden toegezonden. In een enkel geval heeft de penitentiaire kamer de zich in Nederland bevindende veroordeelde ook wel gehoord. De Raad adviseert hieraan een wettelijke basis te geven in die zin dat de veroordeelde de bevoegdheid krijgt om stukken over te leggen en dat de penitentiaire kamer de veroordeelde kan horen indien zij dat noodzakelijk acht.

In de bijlage bij dit advies worden nog enige opmerkingen van inhoudelijke en redactionele aard gemaakt.

7. Werklastgevolgen

Het Wetsvoorstel, dat wat betreft de rechtspraak vooral relevant is voor het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden, heeft geen werklastgevolgen voor de rechtspraak.

Slot

Indien na het uitbrengen van dit advies het Wetsvoorstel op belangrijke onderdelen wordt gewijzigd of indien uit nadere uitvoeringsregelgeving belangrijke werklastgevolgen voortvloeien, dan wordt de Raad graag in de gelegenheid gesteld daarover aanvullend te adviseren. Met het oog op de voorbereiding van de gerechten op de invoering van het uiteindelijke Wetsvoorstel, stelt de Raad het op prijs als hij geïnformeerd wordt over de indiening van het Wetsvoorstel bij de Eerste Kamer en de plaatsing van de definitieve wetstekst in het Staatsblad.

Hoogachtend,

mr. F.W.H. van den Emster
Voorzitter



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum 28 februari 2013

pagina 6 van 7

Bijlage met inhoudelijke en redactionele opmerkingen.

1. Inhoudelijke opmerkingen

- *Algemeen:* Nu de afdelingen A, B en C van Hoofdstuk III Wots in het voorgestelde artikel 43 Wots buiten toepassing worden verklaard, rijst de vraag of bij de procedure ex artikel 43 Wots niet ook behoefte is aan de bevoegdheid van artikel 14 Wots (aanvullende stukken of inlichtingen). Dit artikel luidt thans: *"Indien de door de vreemde Staat overgelegde stukken naar het oordeel van Onze Minister onvoldoende zijn om op een verzoek tot tenuitvoerlegging een beslissing te nemen, biedt hij de autoriteiten van de verzoekende Staat de gelegenheid binnen een door hem te stellen redelijke termijn aanvullende stukken of inlichtingen te verschaffen."*
- *Art. 43b, lid 2, Wots:* De formulering van dit lid kan misverstanden oproepen in verband met het in de praktijk vaak voorkomende geval van meerdaadse samenloop.
- *Art. 43b, lid 3, Wots:* In dit lid is sprake van "aanpassing" van de sanctie. Dit ligt in de lijn van de regelingen in artikel 2:11 Wetvvs. Opgemerkt zij dat de uitleg van de begrippen gezien zal moeten worden tegen de achtergrond van de Europese/internationale regelingen. In het ene geval gaat het om Kaderbesluit 2008/909/JBZ, in het andere geval met name om artikel 10 VOGP. In het toelichtend rapport op deze bepaling wordt het volgende gesteld:

"If the two States concerned have different penal systems with regard to the division of penalties or the minimum and maximum lengths of sentence, it might be necessary for the administering State to adapt the sanction to the punishment or measure prescribed by its own law for a similar offence. Paragraph 2 allows that adaptation within certain limits: the adapted punishment or measure must, as far as possible, correspond with that imposed by the sentence to be enforced; it must not aggravate, by its nature or duration, the sanction imposed in the sentencing State; and it must not exceed the maximum prescribed by the law of the administering State. In other words: the administering State may adapt the sanction to the nearest equivalent available under its own law, provided that this does not result in more severe punishment or longer detention. As opposed to the conversion procedure under Article 11, under which the administering State substitutes a sanction for that imposed in the sentencing State, the procedure under Article 10.2 enables the administering State merely to adapt the sanction to an equivalent sanction prescribed by its own law in order to make the sentence enforceable. The administering State thus continues to enforce the sentence imposed in the sentencing State, but it does so in accordance with the requirements of its own penal system".

De Raad vraagt zich af of de ruimte tot aanpassing die de regeling van het VOGP biedt, niet beperkter is dan de ruimte tot aanpassing onder de regeling van het Kaderbesluit 2008/909/JBZ. Deze regeling biedt bijvoorbeeld ook de mogelijkheid van gedeeltelijke erkenning en tenuitvoerlegging. De Raad adviseert om in de MvT aandacht aan deze vraag te besteden.

- *Art. 43b, lid 4, Wots:* De verwijzing in dit lid naar het tweede lid wekt bevreemding, omdat niet valt in te zien hoe de aanpassing (per definitie naar beneden) van de buitenlandse straf aan het



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum 28 februari 2013
pagina 7 van 7

Nederlandse strafmaximum een verzwaring van de opgelegde vrijheidsbenemende sanctie kan opleveren.

- *Art. 67 Wet RO*: deze bepaling ware aan te passen aan het Wetsvoorstel, met name de verwijzing naar artikel 43 lid 3, Wots in artikel. 67, lid 2, Wet RO.

2. Redactionele opmerkingen

- *Art. 43a, lid, 2 Wots, eerste regel*: anders dan in artikel 2:11, lid 2, Wetvvs ontbreekt in dit lid dat de advocaat-generaal de stukken "onverwijld" voorlegt aan de penitentiaire kamer. Voor het overige zijn beide artikelleden identiek. De Raad gaat ervan uit dat hier sprake is van een omissie en verwijst in dat verband naar de opmerking op pagina 7, tweede alinea, van de MvT: "*Deze bepaling is identiek aan artikel 2:11, tweede lid, van de Wets*".
- *Art. 43b lid 1 onder b, Wots*: niet duidelijk is waarom is geen aansluiting is gezocht bij de tekst van artikel 2:11, lid 3 onder b, Wetvvs: "*of de ten uitvoer te leggen vrijheidsbenemende sanctie is opgelegd voor een feit dat ook naar Nederlands recht strafbaar is en zo ja, welk strafbaar feit dit oplevert*"?
- *Art. 43b, eerste lid, onder c, Wots*: het woord "en" na "(...) vrijheidsbenemende sanctie" ware te schrappen.
- *Art. 43b, lid 4, Wots*: In plaats van "een verzwaring van de opgelegde vrijheidsbenemende sanctie" ware te spreken van "een verzwaring van de positie van de veroordeelde".
- *Art. 43c, lid 2, Wots, derde regel*: "vooroordeelde" moet zijn "veroordeelde".
- *Art. 43c, lid 2, Wots, derde en vierde regel*: "(...) zoals bedoeld in artikel 43, derde lid, (...)" moet zijn "(...) zoals bedoeld in artikel 43a, derde lid, (...)".
- *MvT, p.7, onder "Artikel 43b"*: "(...) van het Hof niet werd afgewezen" moet zijn "(...) van het Hof niet werd afgeweken".