

Hervorming van strafovername

Een verkennend onderzoek naar de erkenningsprocedure van de WETS ten aanzien van vrijheidsbenemende sancties

W. Geelhoed
V.H. Glerum
H.P. Kijlstra
L.A. van Noorloos
J.W. Ouwerkerk



**rijksuniversiteit
 groningen**



**Universiteit
Leiden**

Dankwoord

In opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Datacentrum (WODC) verrichtten wij in de periode van juli 2025 tot en met maart 2026 dit onderzoek. Voor de uitvoering daarvan hebben wij veel gehad aan de bijdragen en ondersteuning van diverse personen. Op deze plaats willen wij hen graag daarvoor bedanken.

Allereerst willen wij alle respondenten bedanken, die bereid waren tot een interview. Wij hebben veel geleerd van deze gesprekken en de respondenten hebben zeer waardevolle bijdragen geleverd aan de uitkomsten van dit onderzoek.

Wij willen tevens de leden van de begeleidingscommissie bedanken voor de nuttige feedback en de plezierige samenwerking: dr. Pauline Jacobs, dr. Sanne Buisman, mr. Tom Faber, mr. Sylvienne Leito en dr. Simon Zebregs. Verder spreken wij onze dank uit aan onderzoeksassistent mr. Senne Harders voor de onmisbare ondersteuning bij het inplannen van de interviews en vergaderingen en het uitwerken van de interviewverslagen en aan Risha Jagarnathsingh voor haar advies bij het tot stand brengen van een communicatieproduct.

Pim Geelhoed

Vincent Glerum

Hans Kijlstra

Marloes van Noorloos

Jannemieke Ouwerkerk

Inhoud

Samenvatting.....	9
1 Inleiding.....	13
1.1 Aanleiding voor het onderzoek	13
1.2 De WETS: achtergrond en inhoud	13
1.3 Kanttekeningen bij de erkenningsprocedure van de WETS	14
1.4 Aanvullende aspecten van onderzoek	15
1.5 Onderzoeksvragen en afbakening van het onderzoek	16
1.6 Aanpak en methoden van onderzoek	17
1.7 Plan van behandeling en leeswijzer	20
2 Juridisch kader en de toepassing daarvan in de praktijk	21
2.1 Inleiding	21
2.2 De procedure voor strafovername in Kaderbesluit 2008/909/JBZ	22
2.2.1 Inleiding	22
2.2.2 Bevoegde autoriteiten	24
2.2.3 Verplicht gebruik van een modelcertificaat	24
2.2.4 Verplichting tot erkenning en tenuitvoerlegging (artikel 8, eerste lid)	25
2.2.5 Weigeringsgronden (artikel 9, eerste lid) zijn in beginsel limitatief en zijn facultatief	25
2.2.6 Aanpassing van de sanctie is (in beginsel) uitgesloten	26
2.2.7 Beslissing (in beginsel) binnen 90 dagen	26
2.2.8 Procedure in de tenuitvoerleggingsstaat	26
2.2.9 Recht tenuitvoerleggingsstaat van toepassing op tenuitvoerlegging	27
2.3 De procedure voor strafovername in de WETS	29
2.3.1 Inleiding	29
2.3.2 Bevoegde autoriteiten	30
2.3.3 Verplicht gebruik van een modelcertificaat	34
2.3.4 Verplichting tot erkenning en tenuitvoerlegging	34
2.3.5 Weigeringsgronden zijn (in beginsel) limitatief en deels dwingend	34
2.3.6 Aanpassing van de sanctie is (in beginsel) uitgesloten	35
2.3.7 Beslissing (in beginsel) binnen 90 dagen	36
2.4 Procedure in Nederland (als tenuitvoerleggingsstaat)	36
2.4.1 Inleiding	36
2.4.2 De erkenningsprocedure	36
2.4.3 De bedoeling van de wetgever	42
2.4.4 Toepassing en uitleg in de praktijk	43
2.4.5 Uitleg door de Hoge Raad (uitleg overeenkomstig artikel 47 HGEU en/of het beginsel van hoor en wederhoor)	44
2.4.5.1 Inleiding	44
2.4.5.2 De conclusie van A-G Snijders	45

2.4.5.3	Het arrest van de Hoge Raad	47
2.4.5.4	Analyse	47
2.4.6	Uitleg door het Hof Den Haag (uitleg overeenkomstig artikel 47 HGEU)	55
2.4.6.1	Inleiding	55
2.4.6.2	Het arrest van het Hof Den Haag	55
2.4.6.3	Analyse	56
2.4.7	De verwijzingsbeslissing en de beschikking in de zaak Niesker	57
2.4.7.1	De verwijzingsbeslissing in de zaak Niesker	57
2.4.7.2	De beschikking in de zaak Niesker	58
2.4.7.3	Analyse	59
2.4.8	Bijzondere kamer (partiële uitleg overeenkomstig artikel 47 HGEU)	61
2.4.8.1	Het eindoordeel in de zaak Niesker	61
2.4.8.2	Analyse	62
2.4.9	Conclusie	63
2.5	Recht Nederland (als tenuitvoerleggingsstaat) van toepassing op tenuitvoerlegging	64
2.6	Knelpunten	68
2.6.1	Inleiding	68
2.6.2	Inventarisatie knelpunten	68
2.6.3	Evaluatie noodzakelijkheid of wenselijkheid	69
2.7	Conclusie	71
3	Rechtsvergelijkend onderzoek.....	75
3.1	Inleiding	75
3.2	Bevindingen horizonscan en selectie lidstaten voor verdiepende rechtsvergelijking	75
3.3	Duitsland	78
3.3.1	Toepasselijke nationale wet- en regelgeving	78
3.3.2	Betrokken en beslissende instanties	78
3.3.3	De rechtspositie van de veroordeelde in de Duitse erkenningsprocedure	81
3.3.4	Rechtsmiddelen	82
3.4	Frankrijk	83
3.4.1	Toepasselijke nationale wet- en regelgeving	83
3.4.2	Betrokken en beslissende instanties	83
3.4.3	De rechtspositie van de veroordeelde in de Franse erkenningsprocedure	84
3.4.4	Rechtsmiddelen	85
3.4.5	Praktijk	85
3.5	Italië	86
3.5.1	Toepasselijke nationale wet- en regelgeving	86
3.5.2	Betrokken en beslissende instanties	86
3.5.3	De rechtspositie van de veroordeelde in de Italiaanse erkenningsprocedure	88
3.5.4	Rechtsmiddelen	88

3.5.5	Praktijk	88
3.6	Roemenië	89
3.6.1	Toepasselijke nationale wet- en regelgeving	89
3.6.2	Betrokken en beslissende instanties	89
3.6.3	De rechtspositie van de veroordeelde in de Roemeense erkenningsprocedure	90
3.6.4	Rechtsmiddelen	90
3.6.5	Praktijk	91
3.7	Zweden	91
3.7.1	Toepasselijke nationale wet- en regelgeving	91
3.7.2	Betrokken en beslissende instanties	92
3.7.3	De rechtspositie van de veroordeelde in de Zweedse erkenningsprocedure	95
3.7.4	Rechtsmiddelen	97
3.8	Conclusie	99
4	Opties voor noodzakelijke en wenselijke aanpassingen van de procedure van strafovername in de WETS	101
4.1	De knelpunten (ter herhaling)	102
4.2	Opties voor aanpassing en de geadresseerde knelpunten per optie: een overzicht	103
4.3	Opties voor aanpassing en de geadresseerde knelpunten per optie: uitwerking	104
4.4	Een waardering van de verschillende opties voor aanpassing	116
4.5	Aanvullende beschouwingen over de optie van concentratie van rechterlijke beslissingen in verband met de erkenning van vrijheidsbenemende sancties	118
4.5.1	De voor- en nadelen van concentratie	120
4.5.2	Concentratie bij welke instantie?	121
4.5.3	Varianten in relatie tot het concentratievraagstuk	123
4.5.4	De varianten voor concentratie gewaardeerd	123
4.6	Implicaties van de mogelijke aanpassingen voor de uitgaande procedure	124
4.7	Conclusie	125
5	Samenhang van de WETS met de WOTS	126
5.1	Inleiding	126
5.2	Relevante aspecten van de WOTS in verhouding tot de WETS	126
5.3	In hoeverre dienen mogelijke aanpassingen van de WETS consequenties te hebben voor de voortgezette tenuitvoerleggingsprocedure in de WOTS?	128
5.4	Conclusie	132
6	Conclusies en aanbevelingen.....	134
6.1	Aanleiding en onderzoeksvraag	134
6.2	Knelpunten in de huidige WETS-erkenningsprocedure	135
6.3	Opties voor aanpassing van de erkenningsprocedure van de WETS	136
6.4	De meest aanbevelenswaardige optie voor aanpassing van de erkenningsprocedure van de WETS	138
6.5	Implicaties voor de WOTS-procedures	141

Bijlage 1. Literatuur	142
Bijlage 2. Lijst met respondenten	145
Bijlage 3. Samenstelling onderzoeksteam en begeleidingscommissie	147
Bijlage 4. Rechtsvergelijkende horizonscan	148

Samenvatting

De Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging vrijheidsbenemende en voorwaardelijke sancties (WETS) regelt de overname door Nederland van vrijheidsstraffen die in andere lidstaten van de EU zijn opgelegd. Strafovername is onder meer aan de orde als een Nederlander die in een andere EU-lidstaat tot een vrijheidsstraf van aanzienlijke duur is veroordeeld, deze beter in Nederland kan uitzitten omdat dat diens resocialisatie ten goede komt. De WETS kent inhoudelijke en procedurele regels voor de overname van vrijheidsstraffen. Deze regels zijn opgesteld als implementatie van een Europees Kaderbesluit uit 2008, maar de Nederlandse wetgever heeft met betrekking tot de procedurele regels die nu in Nederland gelden, bepaalde keuzes gemaakt die vragen hebben opgeroepen.

Het gaat daarbij om de vraag of de juiste autoriteiten belast zijn met het nemen van een beslissing over de overname van een vrijheidsstraf, over de aard van de procedure en om de vraag of de veroordeelde voldoende mogelijkheden heeft om diens zienswijze in te brengen. De autoriteiten die volgens de WETS belast zijn met het nemen van de beslissing kunnen namelijk in geval van twijfel over de uitleg van de onderliggende Europese rechtsregels geen prejudiciële vragen stellen aan het Hof van Justitie van de Europese Unie. Sommige beslissingen kunnen geheel zelfstandig door het Ministerie van Justitie en Veiligheid worden genomen zonder betrokkenheid van een rechter. De uiteindelijke beslissing over overname wordt eveneens door de Minister van Justitie en Veiligheid genomen, zij het nadat de bijzondere kamer van het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden een oordeel over de straovername heeft gegeven. De procedure verloopt schriftelijk en de veroordeelde kan slechts in beperkte mate een zienswijze naar voren brengen. Daarnaast wordt in sommige gevallen ook in een andere procedure, namelijk die van overlevering van personen, en door een andere autoriteit, namelijk de rechtbank Amsterdam, toepassing gegeven aan de regels in de WETS. Dit roept een risico van rechtsongelijkheid in het leven. Verder is er de laatste jaren in een aantal zaken discussie ontstaan over de precieze regels die (moeten) gelden bij straovername, bijvoorbeeld de voorschriften op het gebied van voorwaardelijke invrijheidstelling (VI) (die in Nederland behoorlijk kunnen afwijken van de toepasselijke regels in het land waar de straf werd opgelegd). Dit leidt nu tot vervolgzaken in bijvoorbeeld gratieprocedures en tot herbeoordelingen, maar kan wellicht in een beter ingerichte procedure al eerder worden ondervangen.

Dit onderzoek heeft als doel te bezien of en, zo ja, hoe de procedure voor de overname van vrijheidsstraffen uit andere lidstaten van de Europese Unie moet en kan worden verbeterd. Het is uitgevoerd door de Rijksuniversiteit Groningen en de Universiteit Leiden in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum. De centrale vraagstelling luidt: “Welke aanpassingen van de WETS-erkenningsprocedure voor vrijheidsbenemende sancties zijn noodzakelijk c.q. wenselijk in het licht van uitgevoerde evaluaties, ontwikkelingen in de jurisprudentie en ontwikkelingen op het gebied van EU-wetgeving; en hoe zouden deze aanpassingen optimaal kunnen worden vormgegeven, mede in verband met eventuele implicaties voor de WOTS-procedure?”

Het onderzoek brengt daartoe het juridisch kader in kaart dat in Nederland bestaat voor de erkenning en tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen die in andere lidstaten van de EU zijn opgelegd, met tevens nadrukkelijk aandacht voor de praktische toepassing van dat kader. Daarbij is een analyse uitgevoerd van de knelpunten die spelen bij de straovername vanuit andere lidstaten. Daarnaast biedt dit onderzoek inzicht in de procedures die in een aantal andere lidstaten gelden, en de uitvoering daarvan, teneinde inspiratie te geven voor eventuele wijzigingen van de Nederlandse procedureregels. Op grond van dit alles is een inventarisatie gemaakt van de minimaal noodzakelijke alsook de wenselijke mogelijkheden voor wijziging van de Nederlandse erkenningsprocedure, uitmondend in concrete aanbevelingen.

Ten aanzien van de onderstaande knelpunten is vastgesteld dat die een wijziging van de Nederlandse procedure voor strafovername uit andere EU-lidstaten **noodzakelijk** maken:

1. De minister heeft de bevoegdheid om, zonder tussenkomst van de bijzondere kamer, de erkenning van een buitenlandse straf “rauwelijks” af te wijzen
2. De minister heeft de bevoegdheid om, zonder tussenkomst van de bijzondere kamer, de erkenning van een buitenlandse straf te weigeren op grond van de facultatieve weigeringsgronden van artikel 2:14, eerste lid, WETS
3. De onduidelijkheid of het oordeel van de bijzondere kamer wel bindend is voor de minister
4. De procedure bij de bijzondere kamer vindt alleen plaats op initiatief van de minister / een herbeoordeling vindt alleen plaats als de minister het verzoek voorlegt aan de bijzondere kamer
5. Het oordeel van de bijzondere kamer wordt niet openbaar gemaakt noch ter kennis van de veroordeelde gebracht
6. De WETS biedt de veroordeelde niet de mogelijkheid om schriftelijk of mondeling aan de procedure deel te nemen en schriftelijke of mondelinge opmerkingen in te dienen, terwijl de advocaat-generaal op grond van de WETS wel over zo’n mogelijkheid beschikt
7. De WETS geeft de veroordeelde niet het recht op toegang tot een advocaat in de procedure bij de bijzondere kamer
8. De WETS geeft de veroordeelde niet het recht op rechtsbijstand in die procedure
9. De omstandigheid dat de weigeringsgronden van artikel 2:13, eerste lid, onderdelen a-i, WETS dwingend zijn, is in strijd met Kaderbesluit 2008/909/JBZ

Ten aanzien van de navolgende knelpunten is daarnaast vastgesteld dat die een wijziging van de Nederlandse procedure voor strafovername uit andere EU-lidstaten **wenselijk** maken:

10. De omstandigheid dat twee verschillende gerechten de WETS toepassen op grond van twee verschillende procedures en dat deze twee gerechten ook adviseren over gratieverzoeken die voortvloeien uit de toepassing van de WETS
11. De minister gaat na de beslissing tot erkenning van de buitenlandse uitspraak niet meer standaard na of de betrokkene in aanmerking zou zijn gekomen voor een VI-datum naar het recht van de beslissingsstaat die gunstiger is dan de VI-datum naar Nederlands recht. Dit heeft voor de bijzondere kamer en de IRK geleid tot een sterke toename van de werkstroom gratieverzoeken die in toenemende mate complex zijn en waarvan de behandeling in toenemende mate meer tijd kost. De veroordeelde is echter voor zijn rechtsbescherming afhankelijk van een gang naar een andere rechter, de burgerlijke rechter.

Op basis van het onderzoek naar het geldende juridische kader en de toepassing daarvan in de praktijk, en naar de geldende rechtsregels in andere EU-lidstaten en de toepassing daarvan, komen wij tot de volgende conclusies wat betreft de noodzakelijke en wenselijke aanpassingen van de Nederlandse procedure voor strafovername.

De meest aanbevelenswaardige constructie is om de rechter aan te wijzen als bevoegde (beslissende) autoriteit. In de procedure dient de minister geen rol te hebben. De procedure voor strafovername moet een rechterlijke procedure op tegenspraak zijn. Uit het oogpunt van efficiëntie zou die zo dienen te worden ingericht dat er triage plaatsvindt bij binnenkomst van een dossier, waarbij een keuze gemaakt wordt voor de rechter die de zaak moet behandelen. Een eenvoudige kamer kan eenvoudige zaken schriftelijk afdoen, terwijl complexere zaken worden doorverwezen naar een meervoudige kamer die na een openbare zitting oordeelt. Daarnaast is aanbevolen om het rechtsmiddel cassatie in het belang der wet open te stellen tegen beslissingen van de rechter en de rechter de mogelijkheid te geven prejudiciële vragen te stellen aan de Hoge Raad, alsmede om de rechter te laten toetsen of VI eerder moet beginnen (zowel in de reguliere erkenningsprocedure als gedurende de tenuitvoerlegging naar aanleiding van een gemotiveerd verzoek door de veroordeelde).

Wij concluderen voorts dat, wanneer er wordt gekozen voor aanpassing van de WETS-procedure conform voornoemde aanbeveling, waarbij de beslisbevoegdheid dus bij een rechterlijke instantie wordt belegd, er goede redenen zijn beslissingen over WETS-verzoeken bij één rechterlijke instantie te concentreren.

Daarnaast is het door ons aanbevelenswaardig bevonden om de procedure voor inkomende WOTS-verzoeken vanuit landen buiten de EU (voor zover daarbij eveneens de procedure van voortgezette tenuitvoerlegging wordt gebruikt) op een vergelijkbare wijze in te richten als de WETS-procedure, inclusief de VI-regeling, en deze beslissing bij dezelfde rechterlijke instantie te beleggen.

1 Inleiding

Dit onderzoek, uitgevoerd op verzoek van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum van het Ministerie van Justitie en Veiligheid, behelst een onderzoek naar de inrichting van de erkenningsprocedure in de Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging vrijheidsbenemende en voorwaardelijke sancties (hierna: WETS).¹ Meer specifiek beoogt het onderzoek na te gaan of er een noodzaak is die erkenningsprocedure anders in te richten of dat het wenselijk is daartoe over te gaan, en welke mogelijkheden zich daarvoor voordoen. Het onderzoek is beperkt tot de procedures voor erkenning die door Nederland gevoerd worden ter overname van in een andere lidstaat van de Europese Unie opgelegde vrijheidsbenemende strafrechtelijke sancties. Dit onderzoek is uitgevoerd door onderzoekers verbonden aan de Rijksuniversiteit Groningen en de Universiteit Leiden.

1.1 Aanleiding voor het onderzoek

De WETS maakt het voor Nederland mogelijk om een vrijheidsbenemende sanctie die in een andere lidstaat van de Europese Unie is opgelegd over te nemen teneinde deze in Nederland ten uitvoer te leggen. Dit vindt jaarlijks in ongeveer circa 200 tot 300 gevallen plaats. Met deze procedure wordt het recht op tenuitvoerlegging overgedragen aan Nederland. Uitgangspunt van de overdracht en overname van de tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf op grond van de WETS is dat die overname de resocialisatie van de veroordeelde ten goede komt. Optimale resocialisatie vormt als zodanig ook het doel van overdracht en overname van straftenuitvoerlegging. Deze resocialisatie kan immers het beste worden vormgegeven, indien de veroordeelde zich in detentie kan voorbereiden op een terugkeer in de samenleving waarmee hij wezenlijke banden heeft. Een optimale resocialisatie is bovendien in het belang van de maatschappij vanwege de positieve impact op de wijze waarop een gedetineerde kan functioneren bij terugkeer in de maatschappij. Het is daarbij van belang dat de procedure rond de strafoverdracht goed verloopt. Op basis van een EU-evaluatie en ontwikkelingen in de jurisprudentie zijn echter vragen gerezen over deze procedure, en over of deze kan of zou moeten worden aangepast. Dit laatste vormt de kern van dit onderzoek, dat tot doel heeft bij te dragen aan een optimale procedure voor strafovername.

Alvorens in te gaan op de precieze onderzoeksvragen en de onderzoeksmethode, geeft het navolgende meer informatie over de achtergrond van de WETS en de aanleiding voor het onderhavige onderzoek.

1.2 De WETS: achtergrond en inhoud

Op 1 november 2012 is de WETS in werking getreden. De WETS vormt de Nederlandse omzetting van meerdere Europese wetgevingsinstrumenten, om precies te zijn twee kaderbesluiten van de Europese Unie. Ten aanzien van de erkenning en tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende straffen gaat het om 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

¹ Wet van 12 juli 2012 tot implementatie van kaderbesluit 2008/909/JBZ van de Raad van de Europese Unie 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 tenuitvoerlegging ervan in de Europese Unie (PbEU L 327), van kaderbesluit 2008/947/JBZ van de Raad van de Europese Unie van 27 november 2008 inzake de toepassing van het beginsel van de wederzijdse erkenning op vonnissen en proeftijdbeslissingen met het oog op het toezicht op proeftijdvoorwaarden en alternatieve straffen (PbEU L 337) en van kaderbesluit 2009/299/JBZ van de Raad van de Europese Unie van 26 februari 2009 tot wijziging van kaderbesluit 2002/584/JBZ, kaderbesluit 2005/214/JBZ, kaderbesluit 2006/783/JBZ, kaderbesluit 2008/909/JBZ en kaderbesluit 2008/947/JBZ en tot versterking van de procedurele rechten van personen, tot bevordering van de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op beslissingen gegeven ten aanzien van personen die niet verschenen zijn tijdens het proces (PbEU L 81) (Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging vrijheidsbenemende en voorwaardelijke sancties), *Stb.* 2012, 333.

in de Europese Unie (hierna: Kaderbesluit 2008/909/JBZ).² Naast dit kaderbesluit implementeert de WETS ook Kaderbesluit 2008/947/JBZ van de Raad van 27 november 2008 inzake de toepassing van het beginsel van de wederzijdse erkenning op vonnissen en proeftijdbeslissingen met het oog op het toezicht op proeftijdvoorwaarden en alternatieve straffen (hierna: Kaderbesluit 2008/947/JBZ).³ Voor zover de WETS wordt gebruikt voor de erkenning en tenuitvoerlegging van vonnissen en beslissingen op grond van dit tweede kaderbesluit, valt dit buiten het bestek van dit onderzoeksproject. Het voorgestelde onderzoek ziet namelijk enkel op het deel van de WETS dat betrekking heeft op Kaderbesluit 2008/909/JBZ. Veroordeelden die in een andere EU-lidstaat dan de lidstaat waar zij binding mee hebben, zijn veroordeeld tot een (gevangenis)straf, kunnen op grond hiervan (een deel van) hun straf uitzitten in de lidstaat waarmee zij die binding wel hebben: hiermee wordt beoogd de resocialisatie te bevorderen.

Om te bewerkstelligen dat het buitenlandse strafvonnis in Nederland kan worden tenuitvoergelegd, stuurt de lidstaat waar de veroordeling plaatsvond een ingevuld certificaat samen met het strafvonnis naar Nederland. De lidstaat waar de veroordeling plaatsvond, zal dat doorgaans doen als de veroordeelde zich in Nederland bevindt en/of er een vaste woon- of verblijfplaats heeft, of anderszins voldoende binding met Nederland heeft. Nederlandse autoriteiten beoordelen vervolgens of het certificaat voldoet aan de gestelde voorwaarden en zullen, indien dat zo is, in principe overgaan tot erkenning van het vonnis, waarna executie ervan in Nederland kan plaatsvinden, zo nodig na overbrenging van de veroordeelde naar een Nederlandse justitiële inrichting. Het is echter ook mogelijk dat Nederland zich beroept op één van de limitatieve weigeringsgronden, met als gevolg dat de overdracht van de executie niet doorgaat.

In Nederland is de bevoegdheid om te beslissen over de erkenning van vrijheidsbenemende vonnissen die in een andere EU-lidstaat zijn uitgesproken, neergelegd bij de Minister van Justitie en Veiligheid. Deze beslissingsbevoegdheid van de minister wordt in diens naam uitgevoerd door de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), om precies te zijn de Divisie Individuele Zaken, Internationale Overdracht Strafvonnissen (hierna: IOS). De erkenningsprocedure kent voorafgaand aan die beslissing echter ook een component waarin een rechterlijke autoriteit is betrokken. Een aantal vanuit het perspectief van de veroordeelde meest wezenlijke onderdelen van de erkenningsbeslissing worden namelijk ter beoordeling voorgelegd aan het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden. Dit betreft de kwalificatie van het gepleegde strafbare feit naar Nederlands recht, de verenigbaarheid van de straf met het Nederlandse recht en een eventuele aanpassing van de straf. De minister, c.q. IOS, neemt vervolgens met inachtneming van het advies van het gerechtshof een beslissing. Die beslissing kan van groot belang zijn voor de veroordeelde: al bestaat er vanwege het beginsel van wederzijdse erkenning weinig ruimte om de sanctie aan te passen (of de tenuitvoerlegging te weigeren), de aanpassingsmogelijkheden die de WETS wél biedt kunnen voor veroordeelden een groot verschil betekenen voor het aantal maanden of zelfs jaren dat zij effectief in detentie doorbrengen. Deze problematiek vormt mede de achtergrond van de kritische kanttekeningen die met betrekking tot de erkenningsprocedure van de WETS zijn gemaakt, en die in de volgende paragraaf worden besproken.

1.3 Kanttekeningen bij de erkenningsprocedure van de WETS

De toepassing van Kaderbesluit 2008/909/JBZ is onderwerp geweest van een evaluatie, die in opdracht van de Raad van de Europese Unie is uitgevoerd door een commissie van deskundigen. Het

² Kaderbesluit 2008/909/JBZ van de Raad van 27 november 2008 inzake de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op strafvonnissen waarbij vrijheidsstraffen of tot vrijheidsbeneming strekkende maatregelen zijn opgelegd, met het oog op de tenuitvoerlegging ervan in de Europese Unie, *PbEU* 2008, L 327/27.

³ Kaderbesluit 2008/947/JBZ van de Raad van 27 november 2008 inzake de toepassing van het beginsel van de wederzijdse erkenning op vonnissen en proeftijdbeslissingen met het oog op het toezicht op proeftijdvoorwaarden en alternatieve straffen, *PbEU* 2008, L 337/102.

rapport als uitkomst van deze evaluatie is gepubliceerd op 2 december 2022.⁴ In dit evaluatierapport wordt ingegaan op de Nederlandse implementatie van het Kaderbesluit 2008/909/JBZ in de wetgeving en rechtspraak. Hoewel het evaluatierapport concludeert dat er in Nederland een goed ontwikkeld juridisch kader bestaat en er een hoog niveau van kennis en prestaties is bij de uitvoeringsprofessionals, zijn tevens kanttekeningen geplaatst bij bepaalde aspecten van de erkenningsprocedure. Deze kanttekeningen suggereren dat bepaalde aspecten van de erkenningsprocedure zouden kunnen dan wel moeten worden aangepast. Het evaluatierapport uit 2022 geeft aan dat er redenen zouden zijn voor wijziging van de procedure vanwege ontwikkelingen in de jurisprudentie alsmede vanwege ontwikkelingen in verband met andere vormen van grensoverschrijdende EU-samenwerking die net als de WETS-procedure gebaseerd zijn op het beginsel van wederzijdse erkenning. De kanttekeningen uit het evaluatierapport betreffen onder meer het puur administratieve karakter van de erkenningsprocedure, inclusief en mede daarmee samenhangend het schriftelijke karakter van de procedure, het ontbreken van een hoorzitting en de beschikbaarheid van rechtsmiddelen, alsook het grote aantal betrokken instanties. Ook in de wetenschappelijke literatuur worden dergelijke kanttekeningen naar voren gebracht.⁵ Hiermee houdt voorts verband dat de betrokken *rechterlijke* instantie, het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden, in die procedure niet bevoegd is om prejudiciële vragen te stellen aan het Hof van Justitie van de Europese Unie. Van het ontbreken van deze mogelijkheid is later ook in een concrete procedure gebleken.⁶

De commissie die het evaluatieonderzoek heeft uitgevoerd, heeft in verband met deze kanttekeningen twee aanbevelingen gedaan:

- Nederland zou ten eerste moeten overwegen de beslisbevoegdheid niet bij de minister, maar bij een rechterlijke instantie te beleggen ingeval de aanpassing van de straf nodig is;
- Nederland zou ten tweede moeten bewerkstelligen dat het overwegend administratieve karakter van de erkenningsprocedure de Nederlandse rechter niet beperkt in de mogelijkheid om prejudiciële vragen te stellen aan het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: HvJ EU), hetgeen een aanpassing van de huidige procedure en praktijk vergt.

Naast de aanbevelingen uit het EU-evaluatierapport zijn er tevens ontwikkelingen geweest in de jurisprudentie die nopen tot nader onderzoek naar de inrichting van de WETS-procedure. Sinds de totstandkoming van het kaderbesluit in 2008 en de WETS in 2012 is er in de nationale rechtspraak aandacht geweest voor – onder meer – de toepasselijkheid van het beginsel van hoor en wederhoor, mede in verband met de toepasselijkheid van artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: HGEU) op de procedure bij het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden (artikel 2:11 WETS).⁷ Op Europees niveau is er onder meer jurisprudentie gekomen over de onbevoegdheid van het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden tot het stellen van prejudiciële vragen en over de mogelijkheid tot weigering van de tenuitvoerlegging in geval van structurele of fundamentele gebreken betreffende het recht op een eerlijk proces in de uitvaardigende lidstaat. Deze jurisprudentie roept op tot nadere reflectie.

1.4 Aanvullende aspecten van onderzoek

Nu de erkenningsprocedure is gebaseerd op het beginsel van wederzijdse erkenning, dient bij het onderzoeken van mogelijkheden voor aanpassing van de erkenningsprocedure van de WETS mede in ogenschouw te worden genomen of en, zo ja, in hoeverre de precieze inrichting van de procedure de snelheid en efficiëntie blijft waarborgen die zo kenmerkend en belangrijk is voor EU-

⁴ Evaluatieverslag over Nederland 2022.

⁵ Ouwerkerk 2024; Dölle & De Boer 2021.

⁶ HvJ EU 17 juli 2024, C-235/24 PPU, ECLI:EU:C:2024:624 (*Niesker*).

⁷ HR 10 juni 2022, ECLI:NL:HR:2022:858; Rb. Den Haag 19 april 2023 ECLI:NL:RBDHA:2023:5392 en Hof Den Haag 5 september 2023, ECLI:NL:GHDHA:2023:1719.

samenwerking op basis van genoemd beginsel. Daarom wordt in dit onderzoek tevens aandacht besteed aan de consequenties van aanpassingen voor de procedurele lasten van het justitiële apparaat en de in het kaderbesluit bepaalde termijnen.

Daarnaast heeft dit onderzoek aandacht voor de samenhang van de WETS met de WOTS (Wet overdracht tenuitvoerlegging strafvonnissen), zoals verzocht door de opdrachtgever. Eventuele aanpassingen aan de WETS zouden namelijk inspiratie kunnen opleveren voor het aanpassen van een of meer WOTS-procedures, wat niet alleen de coherentie en consistentie van Nederlandse wetgeving op het terrein van overname van strafexecutie ten goede kan komen, maar ook de uiteindelijke praktische uitvoerbaarheid daarvan. Een reden voor het nastreven van samenhang zou zijn dat het aanbevelingswaardig is om onnodige fragmentatie in de regelgeving voor internationale samenwerking in strafzaken te voorkomen.

1.5 Onderzoeksvragen en afbakening van het onderzoek

Dit onderzoeksproject heeft kortom als doel te onderzoeken of wijziging van de erkenningsprocedure van de WETS ten aanzien van vrijheidsbenemende sancties aan te bevelen is (in het licht van het EU-evaluatierapport van 2 december 2022 en ontwikkelingen in de jurisprudentie) en, zo ja, welke opties daartoe kunnen worden geïdentificeerd en welke optie(s) optimaal de huidige knelpunten adresseert/adresseren. Het gaat hierbij enkel om de procedure voor inkomende verzoeken, met andere woorden om verzoeken die Nederland vanuit andere EU-lidstaten ontvangt om de vrijheidsbenemende sanctie die door een andere EU-lidstaat aan een persoon is opgelegd, over te nemen en in Nederland ten uitvoer te leggen. Buiten de reikwijdte van het onderzoek liggen vragen naar de eventuele aanpassing van Kaderbesluit 2008/909/JBZ, zoals onlangs naar voren gebracht naar aanleiding van het EU-evaluatierapport.⁸

Het onderzoek is primair relevant voor het Ministerie van Justitie en Veiligheid – immers het verantwoordelijke ministerie voor beleid en wetgeving op het gebied van strafoverdracht van en naar andere landen – en voor de partijen die betrokken zijn bij de uitvoering van de tenuitvoerlegging van buitenlandse sancties, zoals het Openbaar Ministerie, de Rechtspraak, DJI en de advocatuur. Daarnaast kent dit onderwerp een zekere belangstelling vanuit de wetenschap, met name vanwege vraagstukken als naleving en doorwerking van Unierecht, de toepasselijkheid van het HGEU en het verbod van strafverzwaring.

Op basis van het voorgaande gaat het onderzoek uit van de volgende hoofdvraag: “Welke aanpassingen van de WETS-erkeningsprocedure voor vrijheidsbenemende sancties zijn noodzakelijk c.q. wenselijk in het licht van uitgevoerde evaluaties, ontwikkelingen in de jurisprudentie en ontwikkelingen op het gebied van EU-wetgeving; en hoe zouden deze aanpassingen optimaal kunnen worden vormgegeven, mede in verband met eventuele implicaties voor de WOTS-procedure?”

Deze hoofdvraag brengt tot uitdrukking dat het onderzoek primair gericht is op het ontwerp en de uitvoering van erkenningsprocedures volgens de WETS, en de bedoeling heeft om deze procedures te beoordelen op hun kwaliteit, en voorstellen te doen voor aanpassing. Deze worden gegrond in bestaande Europese en Nederlandse wet- en regelgeving, maar met name ook in de uitgevoerde evaluaties en in jurisprudentiële ontwikkelingen.

Om de hoofdvraag nauwgezet te kunnen beantwoorden, is deze opgesplitst in vier deelvragen. De deelvragen worden hieronder genoemd, waarna in de navolgende paragraaf per deelvraag een toelichting volgt op de inhoud ervan alsmede op de methode van onderzoek die gehanteerd is teneinde de betreffende deelvraag te beantwoorden.

⁸ Finnish views on ensuring an effective European system for transferring prisoners, Non-paper, mei 2025.

De vier deelvragen die in dit project worden beantwoord, en die tezamen de centrale onderzoeksvraag beantwoorden, luiden als volgt.

Deelvraag 1

Hoe is de WETS-erkenningsprocedure voor vrijheidsbenemende sancties thans vormgegeven en bij welke aspecten van die procedure zijn kritische kanttekeningen te plaatsen?

Deelvraag 2

Welke van de onder deelvraag 1 geïdentificeerde kritische kanttekeningen maken aanpassing van de WETS-erkenningsprocedure noodzakelijk dan wel wenselijk en welke opties voor aanpassing kunnen worden geïdentificeerd?

Deelvraag 3

Hebben de onder deelvraag 2 geïdentificeerde mogelijkheden voor aanpassing implicaties voor de WOTS-procedure, welke implicaties zijn dat en in hoeverre nopen die tot aanpassingen van de gegeven opties en/of resulteren die in een voorkeur voor een of meer opties boven andere opties?

Deelvraag 4

Welke aanpassingen zijn op basis van de bevindingen onder deelvragen 2 en 3 als meer of meest aanbevelingswaardig te kwalificeren, en waarom, mede in verband met de (praktische/procedurele) uitvoeringsconsequenties van deze aanpassingen?

1.6 Aanpak en methoden van onderzoek

Het onderzoek is uitgevoerd op basis van een combinatie van bureauonderzoek en interviews. De deelvragen zijn voor een deel beantwoord op basis van bureauonderzoek naar met name wetgeving, jurisprudentie, onderzoeksrapporten en wetenschappelijke en vakliteratuur. Rechtsvergelijkend onderzoek heeft daar een belangrijk deel van uitgemaakt. Naast bureauonderzoek was het voor de beantwoording van enkele deelvragen tevens noodzakelijk om aanvullend interviews met binnen- en buitenlandse deskundigen af te nemen. De Nederlandse deskundigen zijn werkzaam bij de Rechtspraak, het Openbaar Ministerie, het Ministerie van Justitie en Veiligheid of in de advocatuur⁹ en hebben als zodanig ervaring met de WETS-erkenningsprocedure. De overige deskundigen zijn verbonden aan een Nederlandse of buitenlandse universiteit of zijn werkzaam bij een autoriteit of een gerecht uit een andere lidstaat en zijn uit dien hoofde betrokken bij de erkenningsprocedure in hun lidstaat (zie bijlage 2). In het navolgende zal per deelvraag worden aangegeven welke onderzoeksmethoden zijn betrokken bij de beantwoording. Op de interviews wordt aan het einde van deze paragraaf nader ingegaan.

Deelvraag 1. Hoe is de WETS-erkenningsprocedure voor vrijheidsbenemende sancties thans vormgegeven en bij welke aspecten van die procedure zijn kritische kanttekeningen te plaatsen?

Het onderzoek is aangevangen met het geven van een helder beeld van de erkenningsprocedure in de WETS waarmee vrijheidsbenemende sancties die in andere EU-lidstaten zijn opgelegd thans in Nederland worden erkend en overgenomen. Het geven van een helder beeld vormt dan ook het eerste doel van het onderzoek onder deelvraag 1. Hierin komen ook kort de verschillen aan bod met de procedure onder de WOTS. Het onderzoek onder deelvraag 1 heeft, ten tweede, tot doel om in kaart te brengen welke kritische kanttekeningen zijn geplaatst, met name in uitgevoerde evaluaties (in het bijzonder de evaluatie uit 2022) en wetenschappelijke en vakliteratuur, maar ook welke kritische kanttekeningen kunnen worden geplaatst op basis van de jurisprudentie en als gevolg van ontwikkelingen op het gebied van wetgeving. In dit verband hebben wij bijvoorbeeld de

⁹ Het onderzoeksteam heeft vier advocaten voor een interview benaderd. Drie daarvan hebben gereageerd en hebben meegewerkt aan een interview.

wetgevingsagenda van de Europese Commissie geraadpleegd, waarin toenemende aandacht bestaat voor de videoconferentie – een ontwikkeling die mogelijk relevant kan zijn in relatie tot het recht om gehoord te worden. Uit het reconstrueren van de erkenningsprocedure in de WETS is veel informatie naar boven gekomen die van belang is bij het beoordelen van de relevante kritische kanttekeningen, en die tevens in het licht van de te behouden snelheid en efficiëntie van de WETS-procedure rechtvaardigen dat die in dit onderzoek wordt betrokken.

Voornoemd onderzoek naar deelvraag 1 betreft uitsluitend bureauonderzoek, maar op onderdelen is ook aanvullend onderzoek nodig gebleken door middel van interviews.

Concrete aspecten die bij de beantwoording van deelvraag 1 aan bod gekomen zijn, zijn:

- De rol voor de minister bij besluiten over erkenning en tenuitvoerlegging;
- De mogelijkheid voor de bevoegde beslissende instantie om prejudiciële vragen aan het HvJ EU te stellen, mede in het licht van het al dan niet administratieve karakter van de procedure;
- De beschikbaarheid van rechtsmiddelen in de procedure, waaronder een bevoegdheidsverdeling bij besluiten over erkenning en tenuitvoerlegging tussen de minister en de rechter die procedures bij de civiele rechter onnodig maakt;
- Beslissingen en bevoegdheidsverdeling inzake vervroegde/voorwaardelijke invrijheidsstelling en gratieverlening, met name tegen de achtergrond van de rechtspraak over de gratieprocedure als “vangnet” tegen strafverzwaring;¹⁰
- Het horen van de veroordeelde, al dan niet via een videoconferentie.

Deelvraag 2. Welke van de onder deelvraag 1 geïdentificeerde kritische kanttekeningen maken aanpassing van de WETS-erkenningsprocedure noodzakelijk dan wel wenselijk en welke opties voor aanpassing kunnen worden geïdentificeerd?

Het onderzoek ter beantwoording van deelvraag 2 betrof in belangrijke mate bureauonderzoek – waaronder rechtsvergelijkend onderzoek – aangevuld met onderzoek door middel van expertinterviews. Aan de hand van bureauonderzoek is allereerst in kaart gebracht welke van de onder deelvraag 1 genoemde kritische kanttekeningen aanpassing *noodzakelijk maken* of aanpassing ‘enkel’ *wenselijk maken*. Dit is ten dele vastgesteld op basis van jurisprudentie (met name rechtspraak van het Hof van Justitie op het gebied van (ontvankelijkheid in) prejudiciële procedures). Dit onderzoek is aangevuld met interviews met deskundigen, namelijk voor zover dat nodig was om de informatie verkregen uit bureauonderzoek te toetsen, toe te laten lichten en/of aan te vullen.

Het bureauonderzoek dat ter beantwoording van deelvraag 2 heeft plaatsgevonden, heeft daarnaast rechtsvergelijkend onderzoek omvat. Wij hebben daartoe twee rechtsvergelijkende onderdelen uitgevoerd. Ten eerste is een zogenaamde horizonscan uitgevoerd naar de erkenningsprocedures voor vrijheidsbenemende sancties in alle 27 lidstaten van de Europese Unie. Deze horizonscan naar alle 27 lidstaten is uitgevoerd omdat op basis van een beknopte, geografisch representatieve *quickscan* naar de erkenningsprocedures in Frankrijk, Duitsland, België, Polen, Italië en Zweden, is gebleken dat er zowel inhoudelijk als praktisch (vindbaarheid van bronnen, het al dan niet bestaan van officiële Engelse vertalingen van wetgeving), een toegevoegde waarde bestond van een volledige horizonscan.

Het tweede rechtsvergelijkende onderdeel bestaat uit een meer diepgravend onderzoek naar de inrichting van de erkenningsprocedure in een selectie van EU-lidstaten, inclusief de overwegingen die ten grondslag hebben gelegen aan de vormgeving van de betreffende buitenlandse erkenningsprocedures. Bij de selectie van EU-lidstaten zijn de uitkomsten van voornoemde horizonscan het startpunt geweest. De uiteindelijke selectie van vijf lidstaten is vervolgens gebaseerd

¹⁰ HR 17 januari 2025, ECLI:NL:HR:2025:88.

op de wens een goede combinatie tot stand te brengen van buurlanden, geografische representativiteit, voldoende variëteit in de vormgeving van de erkenningsprocedure (zodat er ook echt iets te vergelijken viel) én feitelijke haalbaarheid (dit laatste gezien de looptijd van het onderzoek en het beschikbare budget). Uiteindelijk zijn de volgende vijf lidstaten geselecteerd voor het uitvoeriger rechtsvergelijkend onderzoek: Duitsland, Frankrijk, Italië, Roemenië en Zweden. Dit deel van het rechtsvergelijkend onderzoek is uitgevoerd aan de hand van bureauonderzoek, aangevuld met interviews met vertegenwoordigers van de genoemde lidstaten.

De bevindingen van het onderzoek ter beantwoording van zowel deelvraag 1 als de onderhavige deelvraag (deelvraag 2) hebben kennis en inzichten opgeleverd die konden worden meegenomen bij de inventarisatie van verschillende opties voor aanpassing van de Nederlandse procedure voor strafovername en het in kaart brengen van de voor- en nadelen van deze opties, inclusief in termen van uitvoeringsconsequenties. Bij de beoordeling van de verschillende opties is nadrukkelijk onderscheid gemaakt tussen aanpassingen die noodzakelijk zijn en aanpassingen die wenselijk zijn. Op die manier is tegemoetgekomen aan de wens om zowel noodzakelijke als wenselijke aanpassingen te identificeren en te evalueren.

Deelvraag 3. Hebben de onder deelvraag 2 geïdentificeerde mogelijkheden voor aanpassing implicaties voor de WOTS-procedure, welke implicaties zijn dat en in hoeverre nopen die tot aanpassingen van de gegeven opties en/of resulteren die in een voorkeur voor een of meer opties boven andere opties?

Om de resultaten van het onderzoek naar de toepassing van erkenningsprocedure in de WETS en de mogelijke aanpassingen daarvan in een iets bredere context te kunnen plaatsen, hebben wij ook een onderzoek uitgevoerd naar de mogelijke consequenties van de uit deelvragen 1 en 2 voortgekomen bevindingen voor de inrichting van de WOTS-procedure. Het kan immers niet worden uitgesloten dat ook de erkenning en tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende sancties die worden overgenomen van landen buiten de EU moet of kan worden verbeterd, mede afhankelijk van keuzes die worden gemaakt ten aanzien van de WETS. Mede vanwege de samenhang tussen de WETS en de WOTS kan immers slechts wanneer deze in onderlinge samenhang worden beschouwd antwoord gegeven worden op de vraag welke aanpassingen als meest aanbevelingswaardig te kwalificeren zijn. Hierbij is onderscheid gemaakt tussen redenen die een noodzaak voor verbetering opleveren en redenen die een wenselijkheid voor verbetering opleveren.

Deelvraag 4. Welke aanpassingen zijn op basis van de bevindingen onder deelvragen 2 en 3 als meer of meest aanbevelingswaardig te kwalificeren, en waarom?

Bij de beantwoording van deze deelvraag is ernaar gestreefd om niet alleen de meest aanbevelingswaardige aanpassing te identificeren, maar om alle mogelijke aanpassingen in te schalen op hun aanbevelingswaardigheid. Daarbij is ook geëxpliciteerd in het licht van welke waarden, uitgangspunten en mogelijke consequenties deze aanpassingen zijn beoordeeld.

Hierbij is onder meer aandacht besteed aan de juridische vereisten zoals voortvloeiend uit deelvraag 1 (noodzakelijke tegenover wenselijke aanpassingen), aan de uitvoeringsconsequenties die eventuele (positieve of negatieve) gevolgen hebben voor de procedurele lasten van het justitiële apparaat en de duur van de procedure, aan de manier waarop andere lidstaten hun procedure hebben ingericht (deelvraag 3) en aan de samenhang tussen de WETS en de WOTS. Om een meer volledig beeld te krijgen van enkele van deze aspecten, zijn interviews gehouden met experts op het gebied van strafovername. Deze interviews zijn uitgevoerd voor een antwoord op de onderhavige deelvraag, omdat tijdens de interviews onderwerpen aan de orde zijn gesteld die niet bij de andere deelvragen konden worden behandeld. Het gaat dan bijvoorbeeld om de praktische en juridische uitvoerbaarheid van bepaalde oplossingen, en om de (positieve of negatieve) consequenties die deze oplossingen

zouden kunnen hebben voor de procedurele lasten van het justitiële apparaat en op de duur van de procedures die in het kader van de overdracht van tenuitvoerlegging worden gevolgd.

Afname van interviews

Voor alle interviews geldt dat deze in beginsel online plaats hebben gevonden, teneinde reistijd en reiskosten te beperken. In bijlage 2 bij dit rapport is een volledige lijst opgenomen van de interviews die zijn afgenomen, met daarbij voor zover mogelijk de personalia en functie van de respondenten, en waarbij ook gespecificeerd is welke onderzoekers hebben deelgenomen aan het interview. Respondenten zijn geselecteerd op basis van hun expertise, hun beschikbaarheid en bereidheid tot medewerking.

De uitvoering van het onderzoek is ondersteund door een student-assistent, die belast was met de communicatie, planning en praktische voorbereiding van de interviews, alsmede met het registreren van de inhoud van het interview en het uitwerken van het verslag. De interviews zijn inhoudelijk voorbereid doordat daaraan voorafgaand steeds een vragenlijst is geconcipieerd die vooraf met de respondent gedeeld is. De daadwerkelijke interviews zijn steeds afgenomen door twee leden van het onderzoeksteam, ondersteund door de onderzoeksassistent. Na afloop van de interviews hebben de respondenten de transcripties toegestuurd gekregen ter controle op feitelijke onjuistheden, waarna de door hen gemaakte opmerkingen omtrent feitelijke onjuistheden zijn verwerkt door het onderzoeksteam. Indien de respondenten daartoe toestemming gaven, zijn er ten behoeve van het maken van transcripties opnames gemaakt van het interview, die na het finaliseren van de transcripties zijn verwijderd. Opnames en transcripties werden opgeslagen binnen een beschermde omgeving van de Rijksuniversiteit Groningen. Het onderzoeksteam heeft goedkeuring verkregen voor de uitvoering van het onderzoek van de Commissie Ethische Toetsing Onderzoek Rechtsgeleerdheid van de Rijksuniversiteit Groningen.

Tenslotte dient nog vermeld te worden dat tijdens de interviews door meerdere respondenten spontaan naar voren gebracht is dat een mogelijke verbetering van de procedure voor strafovername in de WETS gelegen zou kunnen zijn in het aanwijzen van de Internationale Rechtshulpkamer van de rechtbank Amsterdam als bevoegde autoriteit. Aangezien enkele leden van het onderzoeksteam nauw betrokken zijn bij het werk van de Internationale Rechtshulpkamer (IRK), zouden aanbevelingen in die richting eventueel kunnen worden opgevat als verminderd objectief. Teneinde dit risico te ondervangen zijn aanvullende interviews gehouden met medewerkers van de Internationale Rechtshulpkamer en het Internationaal Rechtshulpcentrum van het Openbaar Ministerie te Amsterdam door andere onderzoekers dan de leden van het team die nauw betrokken zijn bij de IRK.

1.7 Plan van behandeling en leeswijzer

Het rapport is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 2 behandelt het juridisch kader voor de overname door Nederland van vrijheidsstraffen die zijn opgelegd in andere lidstaten van de Europese Unie, en de toepassing daarvan in de praktijk. Daarna volgt in hoofdstuk 3 een weergave van het rechtsvergelijkende onderzoek dat is uitgevoerd. Vervolgens wordt in hoofdstuk 4 besproken welke aanpassingen in de procedure voor strafovername noodzakelijk zijn, en welke aanpassingen wenselijk zijn. Hoofdstuk 5 behandelt daarna de samenhang van de WETS met de WOTS, en belicht of en, zo ja, welke verdere aanpassingen noodzakelijk dan wel wenselijk zijn in het licht van de samenhang tussen die wetten. Hoofdstuk 6 sluit af met de eindconclusies en aanbevelingen.

In de bijlagen bij dit rapport is het volgende opgenomen. Bijlage 1 betreft een opgave van de literatuurverwijzingen in de tekst. Bijlage 2 is een lijst met respondenten met daarbij aangegeven wanneer deze zijn geïnterviewd en door wie. Bijlage 3 geeft de samenstelling van het onderzoeksteam en de begeleidingscommissie weer. Bijlage 4 bevat een compleet overzicht van de uitgevoerde horizonscan.

2 Juridisch kader en de toepassing daarvan in de praktijk

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk strekt tot beantwoording van deelvraag 1 (“Hoe is de WETS-erkenningprocedure voor vrijheidsbenemende sancties thans vormgegeven en bij welke aspecten van die procedure zijn kritische kanttekeningen te plaatsen?”) en het eerste gedeelte van deelvraag 2 (“Welke van de onder deelvraag 1 geïdentificeerde kritische kanttekeningen maken aanpassing van de WETS-erkenningprocedure noodzakelijk dan wel wenselijk (...)?”).

De volgende vier paragrafen beschrijven, aan de hand van de Europese en nationale wetgeving en jurisprudentie, hoe de erkenningprocedure voor buitenlandse vrijheidsbenemende sancties is vormgegeven en hoe deze procedure in de praktijk wordt toegepast. De inhoud van deze paragrafen vormt het antwoord op deelvraag 1.

Paragraaf 2.2 is gewijd aan de regelingen in Kaderbesluit 2008/909/JBZ. Na een korte inleiding volgt een bespreking van een aantal onderwerpen:

- De bevoegde autoriteiten (paragraaf 2.2.2);
- Het verplichte gebruik van een modelcertificaat (paragraaf 2.2.3);
- De verplichting tot erkenning en tenuitvoerlegging (paragraaf 2.2.4);
- De weigeringsgronden (paragraaf 2.2.5);
- De (uitsluiting van) aanpassing van de sanctie (paragraaf 2.2.6);
- De beslistermijn (paragraaf 2.2.7);
- De procedure in de tenuitvoerleggingsstaat (paragraaf 2.2.8);
- Het recht dat van toepassing is op de tenuitvoerlegging (paragraaf 2.2.9).

Paragraaf 2.3 is gewijd aan de Nederlandse omzetting van de regelingen van Kaderbesluit 2008/909/JBZ (voor zover Nederland optreedt als uitvoerende lidstaat). De deelparagrafen daarbinnen “spiegelen” de paragrafen over Kaderbesluit 2008/909/JBZ, met dien verstande dat de laatste twee punten, de procedure in de tenuitvoerleggingsstaat en het recht dat van toepassing is op de tenuitvoerlegging, uitvoeriger besproken worden. Deze twee punten hebben daarom hun eigen deelparagraaf gekregen (resp. paragraaf 2.4 en 2.5). Deze paragrafen beantwoorden grotendeels het eerste gedeelte van deelvraag 2. Daartoe identificeren deze paragrafen bij welke aspecten van de procedure kritische kanttekeningen zijn te plaatsen.

In paragraaf 2.6 zetten we vervolgens alle knelpunten op een rij en evalueren we welke kritische kanttekeningen aanpassing van de wet noodzakelijk maken en welke kritische kanttekeningen aanpassing van de wet wenselijk maken zonder dat aanpassingen strikt noodzakelijk zijn. Overigens zullen we in dit hoofdstuk en de verdere hoofdstukken spreken van ‘knelpunt’ in plaats van ‘kritische kanttekening’. De noodzaak c.q. wenselijkheid van aanpassingen van de wetgeving beoordelen wij in het licht van uitgevoerde evaluaties, ontwikkelingen in de jurisprudentie en ontwikkelingen op het gebied van EU-wetgeving. Van een noodzaak tot aanpassing zal sprake zijn, indien het EU-recht die aanpassing zonder meer voorschrijft dan wel indien die aanpassing naar EU-recht voor bereiken van een bepaald doel onmisbaar is. Een bepaalde aanpassing is wenselijk, indien zij niet noodzakelijk, maar wel raadzaam is. Tot slot rondt paragraaf 2.7 dit hoofdstuk af met een conclusie.

De bevindingen van dit hoofdstuk 2 zijn het resultaat van bureauonderzoek (analyse van wetgeving, rechtspraak en literatuur) aangevuld met informatie uit interviews.

2.2 De procedure voor strafovername in Kaderbesluit 2008/909/JBZ

2.2.1 Inleiding

Op 27 november 2008 heeft de Raad van de Europese Unie Kaderbesluit 2008/909/JBZ aangenomen.¹¹ In het voetspoor van kaderbesluiten over de erkenning en tenuitvoerlegging van Europese aanhoudingsbevelen¹² (hierna: EAB's) en financiële sancties¹³ “breidt” dit kaderbesluit “de justitiële samenwerking uit op het gebied van de erkenning en tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen wanneer EU-onderdanen in een andere lidstaat zijn veroordeeld tot vrijheidsstraffen of tot vrijheidsbeneming strekkende maatregelen, ter bevordering van hun reclassering”.¹⁴ De achterliggende gedachte is dat, indien de gevonnisse persoon een onderdaan van de tenuitvoerleggingsstaat is,¹⁵ dat wil zeggen indien hij de nationaliteit van die lidstaat bezit, hij een zodanige band met die lidstaat heeft, dat zijn reclassering gewaarborgd is nadat hij de vrijheidsbenemende straf of maatregel in die lidstaat heeft uitgezeten.¹⁶ De reikwijdte van het kaderbesluit is overigens niet beperkt tot onderdanen van de tenuitvoerleggingsstaat (artikel 4, eerste lid, onderdeel c, Kaderbesluit 2008/909/JBZ).¹⁷ Ook andere personen dan onderdanen van de tenuitvoerleggingsstaat kunnen immers een zodanige band met die lidstaat hebben, dat de tenuitvoerlegging van hun straf in die lidstaat hun reclassering zou bevorderen.¹⁸ In beginsel is instemming van de gevonnisse persoon vereist, maar Kaderbesluit 2008/909/JBZ maakt daarop een

¹¹ 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, *PbEU* 2008, L 327/27, zoals gewijzigd bij Kaderbesluit 2009/299/JBZ, *PbEU* 2009, L 91/24.

¹² Kaderbesluit van de Raad van 13 juni 2002 betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten, *PbEG* 2002, L 190/1, zoals gewijzigd bij Kaderbesluit 2009/299/JBZ, *PbEU* 2009, L 91/24.

¹³ Kaderbesluit 2005/214/JBZ van de Raad van 24 februari 2005 inzake de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op geldelijke sancties, *PbEU* 2005, L 76/16, zoals gewijzigd bij Kaderbesluit 2009/299/JBZ, *PbEU* 2009, L 91/24.

¹⁴ HvJ EU 9 november 2023, C-819/21, ECLI:EU:C:2023:841 (*Staatsanwaltschaft Aachen*), punt 19.

¹⁵ De lidstaat waaraan het vonnis is toegezonden met het oog op de erkenning en tenuitvoerlegging ervan (art. 1, onderdeel d, Kaderbesluit 2008/909/JBZ).

¹⁶ HvJ EU 6 oktober 2009, C-123/08, ECLI:EU:C:2009:616 (*Wolzenburg*), punt 70; In deze zin ook HvJ EU 11 januari 2017, C-289/15, ECLI:EU:C:2017:4 (*Grundza*), punt 51.

¹⁷ Het vonnis kan worden toegezonden aan:

- a. de lidstaat waarvan de gevonnisse persoon onderdaan is en waar hij zijn woonplaats heeft;
- b. de lidstaat waarvan de gevonnisse persoon onderdaan is, maar waar hij niet zijn woonplaats heeft, terwijl de gevonnisse persoon, kort gezegd, naar die lidstaat zal worden uitgezet in verband met zijn veroordeling;
- c. een andere lidstaat dan de onder a) en b) bedoelde lidstaat waarvan de bevoegde autoriteit instemt met de toezending (art. 4, eerste lid, Kaderbesluit 2008/909/JBZ).

Volgens overweging (17) van de preambule “wordt met de staat waar de gevonnisse persoon ‘woont’, de staat bedoeld waarmee hij verbonden is uit hoofde van een gewone verblijfplaats en, bij voorbeeld, familiale, sociale of professionele banden”.

¹⁸ HvJ EU 6 juni 2023, C-700/21, ECLI:EU:C:2023:444 (*O.G. (Europees aanhoudingsbevel tegen een onderdaan van een derde land)*), punt 50.

aantal uitzonderingen,¹⁹ die meebrengen dat in veel gevallen de instemming van de gevonnniste persoon juist niet vereist zal zijn.²⁰

Naast de doelstelling van het bevorderen van de reclassering van de gevonnniste persoon, beoogt Kaderbesluit 2008/909/JBZ ook straffeloosheid van gevonnniste personen tegen te gaan, zoals blijkt uit overweging (12) van de preambule en artikel 25 (zie hierna). De regels van Kaderbesluit 2008/909/JBZ vervangen, tussen de lidstaten van de Europese Unie, een aantal multilaterale verdragen inzake de overdracht van de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen (artikel 28, eerste lid, Kaderbesluit 2008/909/JBZ).

Het kaderbesluit geeft uitvoering aan het beginsel van wederzijdse erkenning van strafrechtelijke beslissingen²¹ en aan het beginsel van wederzijds vertrouwen.²² Beide beginselen vereisen dat elke lidstaat, behoudens uitzonderlijke omstandigheden, ervan uitgaat dat de andere lidstaten het recht van de EU en, meer in het bijzonder, de door dat recht erkende grondrechten in acht nemen.²³ Overeenkomstig het beginsel van wederzijdse erkenning zijn de autoriteiten van lidstaat B in beginsel verplicht om strafrechtelijke beslissingen die zijn genomen door de autoriteiten van lidstaat A te erkennen en ten uitvoer te leggen,²⁴ zonder dat de autoriteiten van lidstaat B daarbij mogen nagaan of de autoriteiten van lidstaat A de voorwaarden voor uitvaardiging van het door hen uit te voeren rechterlijke bevel hebben nageleefd.²⁵

De regels van het kaderbesluit zijn overeenkomstige toepassing in twee gevallen waarin Kaderbesluit 2002/584/JBZ – hierna Kaderbesluit EAB – wordt toegepast.²⁶ Dat volgt uit het – moeilijk leesbare – artikel 25 Kaderbesluit 2008/909/JBZ.²⁷ Het eerste geval waarin de regels van Kaderbesluit 2008/909/JBZ van overeenkomstige toepassing zijn, betreft het geval waarin de uitvoerende rechterlijke autoriteit heeft besloten om de *executie*-overlevering van een onderdaan of ingezetene van haar lidstaat dan wel van een persoon die in haar lidstaat verblijft, te weigeren op grond van artikel 4, punt 6, Kaderbesluit EAB. Zo'n weigering vereist dat de uitvoerende lidstaat zich ertoe verbindt de in de uitvaardigende lidstaat opgelegde vrijheidssanctie zelf ten uitvoer te leggen. Bij een weigering op grond van artikel 4, punt 6, Kaderbesluit EAB moet de uitvoerende rechterlijke autoriteit de voorwaarden en procedures van Kaderbesluit 2008/909/JBZ in acht nemen.²⁸ Op de

¹⁹ Instemming is niet nodig in geval van toezending aan:

- a) de lidstaat waarvan de gevonnniste persoon onderdaan is en waar hij tevens woont;
- b) de lidstaat waarnaar de gevonnniste persoon, nadat hij in vrijheid is gesteld, zal worden uitgewezen in verband met, kort gezegd, zijn veroordeling;
- c) de lidstaat waarnaar de gevonnniste persoon is gevlucht of anderszins is teruggekeerd naar aanleiding van de tegen hem in de beslissingsstaat ingestelde strafvervolgning of uitgesproken veroordeling (art. 6, eerste en tweede lid, Kaderbesluit 2008/909/JBZ).

²⁰ Dieben 2022, p. 579; Ouwkerk 2012, p. 224 r.k.; Struyker Boudier 2012, p. 940 l.k.

²¹ Zoals al volgt uit de titel van het kaderbesluit en uit de overwegingen (1) en (2) van de preambule daarvan.

²² HvJ EU 9 november 2023, C-819/21, ECLI:EU:C:2023:841 (*Staatsanwaltschaft Aachen*), punt 19.

²³ HvJ EU 9 november 2023, C-819/21, ECLI:EU:C:2023:841 (*Staatsanwaltschaft Aachen*), punt 19.

²⁴ HvJ EU 21 december 2023, C-281/22, ECLI:EU:C:2022:1018 (*G.K. e.a (Europees openbaar ministerie)*), punten 58-59 en 62.

²⁵ HvJ EU 21 december 2023, C-281/22, ECLI:EU:C:2022:1018 (*G.K. e.a (Europees openbaar ministerie)*), punt 64.

²⁶ HvJ EU 4 september 2025, C-3025/22, ECLI:EU:C:2025:665 (*C.J. (Tenuitvoerlegging van een vonnis naar aanleiding van een EAB)*), punt 49; HvJ EU 15 januari 2026, C-641/23, ECLI:EU:C:2026:3 (*Dubers*), punt 67.

²⁷ Deze bepaling bevat met betrekking tot de overeenkomstige toepasselijkheid twee slagen om de arm. De regels van Kaderbesluit 2008/909/JBZ zijn van overeenkomstige toepassing “Onverminderd kaderbesluit [EAB]” en “voor zover verenigbaar met kaderbesluit [EAB]”.

²⁸ HvJ EU 4 september 2025, C-3025/22, ECLI:EU:C:2025:665 (*C.J. (Tenuitvoerlegging van een vonnis naar aanleiding van een EAB)*).

erkenning en tenuitvoerlegging van de buitenlandse straf is Kaderbesluit 2008/909/JBZ dus van overeenkomstige toepassing. Hetzelfde geldt, m.m., in het geval dat de uitvoerende rechterlijke autoriteit de *vervolgings*overlevering van een onderdaan of ingezetene van haar lidstaat afhankelijk heeft gemaakt van de in artikel 5, punt 3, Kaderbesluit EAB opgenomen garantie dat de betrokkene, na te zijn gehoord, “wordt teruggezonden naar de uitvoerende lidstaat om daar de vrijheidsstraf of de tot vrijheidsbeneming strekkende maatregel te ondergaan die hem eventueel wordt opgelegd in de uitvaardigende lidstaat”.²⁹ Artikel 25 Kaderbesluit 2008/909/JBZ beoogt op deze wijze straffeloosheid tegen te gaan: in beide gevallen ondergaat de betrokkene daadwerkelijk zijn straf en wel in de uitvoerende lidstaat. Gelet op artikel 25 bestaat de stroom van bij de uitvoerende lidstaat op grond van Kaderbesluit 2008/909/JBZ binnenkomende veroordelingen uit andere lidstaten dus mede uit zaken waarin ook een EAB-procedure heeft plaatsgevonden (die ofwel heeft geresulteerd in een vervolgingsoverlevering aan en veroordeling in de uitvaardigende lidstaat ofwel in een weigering van de executie-overlevering onder de verbintenis tot tenuitvoerlegging van de vrijheidssanctie).

2.2.2 Bevoegde autoriteiten

De lidstaten wijzen de autoriteiten aan die naar nationaal recht bevoegd zijn om als uitvaardigende of als uitvoerende autoriteit op te treden (artikel 2, eerste lid). Anders dan bijvoorbeeld Kaderbesluit EAB, spreekt het onderhavige kaderbesluit niet van ‘rechterlijke’ autoriteiten. De Europese Commissie leidt daaruit af dat “de lidstaten naar eigen inzicht kunnen bepalen welke autoriteit of autoriteiten zij het meest geschikt achten om te worden belast met de procedures van dit rechtsinstrument”.³⁰

Zoals blijkt uit een overzicht van de implementatie van Kaderbesluit 2008/909/JBZ, behoren gerechten en openbaar ministeries tot de door de lidstaten aangewezen bevoegde uitvoerende autoriteiten, maar ook Ministeries van Justitie en de Dienst Gevangeniswezen en Reclassering.³¹ De door de lidstaten aangewezen bevoegde autoriteiten zijn dus niet noodzakelijkerwijs ‘rechterlijke instanties’ in de zin van artikel 267 VWEU die bevoegd (of verplicht) zijn om prejudiciële vragen aan het Hof van Justitie voor te leggen.³²

2.2.3 Verplicht gebruik van een modelcertificaat

De bevoegde autoriteit van de beslissingsstaat moet gebruik maken van het certificaat waarvan een model als bijlage I bij het kaderbesluit is opgenomen (artikel 4, eerste lid). Samen met het vonnis beoogt het certificaat de bevoegde autoriteit van de tenuitvoerleggingsstaat in staat te stellen snel een beslissing over de erkenning en de tenuitvoerlegging te nemen.³³

²⁹ HvJ EU 15 januari 2026, C-641/23, ECLI:EU:C:2026:3 (*Dubers*).

³⁰ *Handboek inzake de overbrenging van gevonnisde personen en vrijheidsstraffen in de Europese Unie*, PbEU 2019, C 403/11. Zo ook Evaluatieverslag over Nederland 2022, p. 38: “Daardoor kan de bevoegde autoriteit een administratieve autoriteit zijn (zoals het ministerie van Justitie) of een rechterlijke instantie (zoals een rechtbank)”. Vgl. HvJ EU 20 maart 2025, C-763/22, ECLI:EU:C:2025:199 (*Procureur de la République (Samenloop van een Europees aanhoudingsbevel en een uitleveringsverzoek)*) ten aanzien van het onderscheid tussen het begrip ‘rechterlijke autoriteit’ en het begrip ‘bevoegde autoriteit’ in Kaderbesluit EAB.

³¹ Raadsdocument 17053/24, 19 december 2024.

³² Zie over de bevoegde autoriteiten, het begrip ‘rechterlijke instantie’ en de samenhang met het recht op een doeltreffende voorziening in rechte Glerum & Kijlstra 2025, p. 507-535. Zij munten het begrip ‘referral-gap’: een situatie waarin de bevoegde autoriteit noch enige andere autoriteit van een lidstaat prejudiciële vragen kan voorleggen aan het Hof van Justitie.

³³ Vgl. HvJ EU 23 januari 2018, C-367/17, ECLI:EU:C:2018:27 (*Piotrowski*), punt 59, ten aanzien van het EAB. Zie ook HvJ EU 4 september 2025, C-305/22, ECLI:EU:C:2025:665 (*C.J. (Tenuitvoerlegging van een vonnis naar aanleiding van een EAB)*), punt 83: de veroordeling en het certificaat “en in het bijzonder dit certificaat, bevatten namelijk belangrijke aanwijzingen om de daadwerkelijke tenuitvoerlegging van de opgelegde sanctie mogelijk te maken (...)”.

2.2.4 Verplichting tot erkenning en tenuitvoerlegging (artikel 8, eerste lid)

De bevoegde autoriteit van de tenuitvoerleggingsstaat moet het vonnis erkennen en moet onverwijld maatregelen nemen ter tenuitvoerlegging van de vrijheidssanctie, tenzij zij zich beroept op een van de in artikel 9 opgenomen facultatieve weigeringsgronden (artikel 8, eerste lid).

2.2.5 Weigeringsgronden (artikel 9, eerste lid) zijn in beginsel limitatief en zijn facultatief

De bevoegde autoriteit mag de erkenning en tenuitvoerlegging in beginsel alleen weigeren op de in artikel 9 bedoelde facultatieve weigeringsgronden,³⁴ die – als uitzondering op de verplichting tot tenuitvoerlegging – “strikt” moeten worden uitgelegd.³⁵ De weigeringsgronden hebben onder meer betrekking op het certificaat (zie paragraaf 2.2.3),³⁶ de criteria voor het toesturen van het certificaat (zie paragraaf 2.2.1),³⁷ het *ne bis in idem*-beginsel,³⁸ de strafbaarheid naar het recht van de tenuitvoerleggingsstaat³⁹ en het strafresistant.⁴⁰ Een uitdrukkelijke weigeringsgrond inzake grondrechtenschendingen ontbreekt. Artikel 3, vierde lid, Kaderbesluit 2008/909/JBZ bepaalt echter dat dit kaderbesluit niet tot gevolg kan hebben dat de verplichting tot eerbiediging van de grondrechten en de fundamentele rechtsbeginselen, zoals die is neergelegd in artikel 6 VEU, wordt aangetast. In overweging (13) valt bovendien te lezen dat het kaderbesluit “de grondrechten [eerbiedigt] en voldoet aan de beginselen die worden erkend in artikel 6 [VEU] en zijn weergegeven in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, met name in hoofdstuk VI”. Tot hoofdstuk VI behoort artikel 47, tweede alinea, waarin het recht op een eerlijk proces voor een onafhankelijk en onpartijdig gerecht is neergelegd. Het Hof van Justitie heeft daarom Kaderbesluit 2008/909/JBZ zo geïnterpreteerd, dat een reëel risico van een schending van het HGEU in de beslissingsstaat tot weigering van de erkenning en tenuitvoerlegging mag leiden. De bevoegde uitvoerende autoriteit mag in “uitzonderlijke omstandigheden” de erkenning en tenuitvoerlegging van een veroordeling (...) weigeren, indien zij “beschikt over gegevens die melding maken van structurele of fundamentele gebreken die de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht in die lidstaat kunnen aantasten en dus het grondrecht van de betrokkene op een eerlijk proces in de kern kunnen aantasten”.⁴¹ Om op deze grond te mogen weigeren moet de bevoegde autoriteit van de tenuitvoerleggingsstaat de – uit de EAB-rechtspraak bekende –⁴² tweestappentoets uitvoeren.⁴³

De in artikel 9, eerste lid, opgenomen weigeringsgronden zijn alle als *facultatieve* weigeringsgronden geformuleerd (“De bevoegde autoriteit van de tenuitvoerleggingsstaat kan in de volgende gevallen weigeren (...).”). Naar analogie van de rechtspraak van het Hof van Justitie over de facultatieve weigeringsgronden van artikel 4 Kaderbesluit EAB betekent dit dat het de lidstaten vrijstaat om deze weigeringsgronden al dan niet om te zetten in het nationale recht. Als een lidstaat er echter voor kiest

³⁴ HvJ EU 9 november 2023, C-819/21, ECLI:EU:C:2023:841 (*Staatsanwaltschaft Aachen*), punt 20.

³⁵ HvJ EU 11 januari 2017, C-289/15, ECLI:EU:C:2017:4 (*Grundza*), punt 46.

³⁶ Art. 9, eerste lid, onderdeel a.

³⁷ Art. 9, eerste lid, onderdeel b.

³⁸ Art. 9, eerste lid, onderdeel c.

³⁹ Art. 9, eerste lid, onderdeel d. Zie over deze weigeringsgrond HvJ EU 11 januari 2017, C-289/15, ECLI:EU:C:2017:4 (*Grundza*).

⁴⁰ Art. 9, eerste lid, onderdeel h (ten minste zes maanden).

⁴¹ HvJ EU 9 november 2023, C-819/21, ECLI:EU:C:2023:841 (*Staatsanwaltschaft Aachen*), punt 27. Zie voor kritiek Ouwerkerk 2024b en Ouwerkerk 2025.

⁴² Zie bijv. HvJ EU 2 februari 2022, gevoegde zaken C-562/21 PPU en C-563/21 PPU, ECLI:EU:C:2022:100 (*Openbaar Ministerie (Bij wet ingesteld gerecht in de uitvaardigende lidstaat)*), punten 52-53.

⁴³ HvJ EU 9 november 2023, C-819/21, ECLI:EU:C:2023:841 (*Staatsanwaltschaft Aachen*), punt 28.

om een weigeringsgrond om te zetten, dan mag hij die weigeringsgrond niet omzetten als een dwingende weigeringsgrond.⁴⁴

2.2.6 Aanpassing van de sanctie is (in beginsel) uitgesloten

De bevoegde autoriteit van de tenuitvoerleggingsstaat mag de aard en de duur van de in de beslissingsstaat opgelegde vrijheidssanctie in beginsel niet aanpassen. Voor een eventuele aanpassing stelt artikel 8, tweede en derde lid, strikte en limitatieve voorwaarden.⁴⁵ Indien de duur van de vrijheidssanctie onverenigbaar is met het recht van de tenuitvoerleggingsstaat, dat wil zeggen alleen indien de vrijheidssanctie zwaarder is dan de maximumsanctie die naar het recht van de tenuitvoerleggingsstaat op vergelijkbare strafbare feiten is gesteld, mag de bevoegde autoriteit de duur van de sanctie aanpassen, in die zin dat de aangepaste straf niet lager mag zijn dan die maximumsanctie (artikel 8, tweede lid). Indien de aard van de sanctie onverenigbaar is met het recht van de tenuitvoerleggingsstaat, mag de bevoegde autoriteit de sanctie aanpassen aan de sanctie of maatregel die door het nationale recht voor vergelijkbare strafbare feiten is voorgeschreven, waarbij de sanctie of maatregel zoveel mogelijk overeen moet stemmen met de in de beslissingsstaat opgelegde sanctie. Uitdrukkelijk is bepaald dat de sanctie niet mag worden gewijzigd in een geldboete (artikel 8, derde lid). Bij aanpassing overeenkomstig het tweede of derde lid mag de sanctie niet worden verzwakt (artikel 8, vierde lid).

2.2.7 Beslissing (in beginsel) binnen 90 dagen

De bevoegde autoriteit van de tenuitvoerleggingsstaat moet haar beslissing over erkenning en tenuitvoerlegging zo spoedig mogelijk nemen (artikel 12, eerste lid). Behoudens uitstel in geval van een onvolledig of niet met het vonnis overeenkomend certificaat (artikel 11) en uitstel in verband met de vertaling van het vonnis (artikel 23, derde lid), moet zij die beslissing nemen binnen 90 dagen na ontvangst van het vonnis en het certificaat (artikel 12, tweede lid), behoudens in uitzonderlijke gevallen (artikel 12, derde lid).⁴⁶

2.2.8 Procedure in de tenuitvoerleggingsstaat

Kaderbesluit 2008/909/JBZ geeft nauwelijks voorschriften over de procedure in de tenuitvoerleggingsstaat. Anders dan Kaderbesluit EAB (artikel 14), kent geen bepaling van Kaderbesluit 2008/909/JBZ de geïnteresseerde persoon het recht toe om te worden gehoord door de bevoegde autoriteit van de tenuitvoerleggingsstaat over de beslissing tot erkenning en tenuitvoerlegging van het vonnis.⁴⁷ Dat is echter niet doorslaggevend. Uit artikel 3, vierde lid, Kaderbesluit 2008/909/JBZ volgt dat dit kaderbesluit de grondrechten eerbiedigt en voldoet aan de beginselen die worden erkend bij artikel 6 VEU en zijn weergegeven in het HGEU, met name in hoofdstuk VI daarvan (zie ook paragraaf 2.2.5). In artikel 47, eerste alinea, HGEU, dat is opgenomen in hoofdstuk VI, is het recht op een doeltreffende voorziening in rechte neergelegd, waarvan het recht om gehoord te worden deel uitmaakt. Uit het zwijgen van het kaderbesluit kan men dus niet zonder

⁴⁴ HvJ EU 15 januari 2026, C-641/23, ECLI:EU:C:2026:3 (*Dubers*), punt 51. Onder verwijzing naar de rechtspraak in EAB-zaken (HvJ EU 29 april 2021, C-665/20 PPU, ECLI:EU:C:2021:339 (*X (Europees aanhoudingbevel – Ne bis in idem)*)), punten 41-44) werd dit standpunt voordien al verdedigd. Zie Dieben 2022, p. 581, Geelhoed & Post 2024, p. 304 (r.k.) en Glerum & Kijlstra 2025, p. 487-488. Imamkhan 2025, p. 276-278 lijkt zich op hetzelfde standpunt te stellen.

⁴⁵ HvJ EU 8 november 2016, C-554/14, ECLI:EU:C:2016:835 (*Ognyanov*), punt 36.

⁴⁶ Vgl. over het begrip ‘uitzonderlijke omstandigheden’ in artikel 17, zevende lid, Kaderbesluit EAB HvJ EU 12 februari 2019, C-492/18 PPU, ECLI:EU:C:2019:108 (*TC*), punt 43.

⁴⁷ Wel heeft de geïnteresseerde persoon het recht om zijn mening met betrekking tot het toezenden van een vonnis, samen met certificaat, aan een andere lidstaat mondeling of schriftelijk kenbaar te maken, indien hij zich nog in de beslissingsstaat bevindt (art. 6 lid 3 Kaderbesluit 2008/909/JBZ).

meer afleiden dat het kaderbesluit de veroordeelde dit recht onthoudt (zie verder paragrafen 2.4.5 en 2.4.6).⁴⁸

Evenals Kaderbesluit EAB⁴⁹ verplicht Kaderbesluit 2008/909/JBZ de lidstaten niet om een rechtsmiddel tegen de beslissing over de erkenning in te voeren. Maar evenmin als Kaderbesluit EAB⁵⁰ verbiedt Kaderbesluit 2008/909/JBZ de lidstaten om een dergelijk rechtsmiddel in te voeren, mits zij daarbij de beslistermijn van 90 dagen in acht nemen. Overweging (22) van de preambule houdt immers in dat de lidstaten de termijn 90 dagen zo moeten toepassen “dat het definitieve besluit, met inbegrip van de beroepsprocedure, in de regel binnen 90 dagen wordt genomen”.⁵¹

2.2.9 Recht tenuitvoerleggingsstaat van toepassing op tenuitvoerlegging

Als de bevoegde autoriteit van de tenuitvoerleggingsstaat besluit om het vonnis te erkennen en de sanctie ten uitvoer te leggen, dan is uitsluitend het recht van die lidstaat van toepassing op de tenuitvoerlegging van die sanctie en zijn uitsluitend de autoriteiten van die lidstaat bevoegd om beslissingen te nemen met betrekking tot de tenuitvoerlegging, inclusief beslissingen over vervroegde of voorwaardelijke invrijheidstelling (VI), behoudens enkele uitzonderingen (artikel 17, eerste lid).

De eerste uitzondering is dat de bevoegde autoriteit van tenuitvoerleggingsstaat reeds ondergane termijnen van vrijheidsbeneming volledig in mindering moet brengen op de duur van de vrijheidsbeneming die de gevonnisde persoon moet ondergaan (artikel 17, tweede lid).

De tweede uitzondering heeft betrekking op de VI. Nu er grote verschillen bestaan tussen de VI-bepalingen van de lidstaten,⁵² is het mogelijk dat het recht van de tenuitvoerleggingsstaat gunstiger of juist ongunstiger is dan het recht van de beslissingsstaat, met andere woorden dat de gevonnisde persoon volgens het recht van de tenuitvoerleggingsstaat eerder of juist later voor VI in aanmerking komt dan volgens het recht van de beslissingsstaat. Daarom bepaalt artikel 17, derde lid, dat de tenuitvoerleggingsstaat op verzoek de geldende bepalingen betreffende eventuele VI meedeelt. Dit stelt de beslissingsstaat in de gelegenheid ofwel de toepassing van die bepalingen te accepteren ofwel het certificaat in te trekken.⁵³ Daarmee erkent de Uniewetgever “dat de beslissingsstaat de tenuitvoerlegging van de door zijn rechter opgelegde straf in een andere lidstaat kan weigeren, indien

⁴⁸ Vgl. ten aanzien van het niet uitdrukkelijk in Kaderbesluit EAB neergelegde recht van de overgeleverde persoon om te worden gehoord in het kader van een verzoek tot toestemming als bedoeld in art. 27, vierde lid, Kaderbesluit EAB: HvJ EU 26 oktober 2021, gevoegde zaken C-428/21 PPU en C-429/21 PPU, ECLI:EU:C:2021:876 (*Openbaar Ministerie (Recht om te worden gehoord door de uitvoerende rechterlijke autoriteit)*), punten 47-48.

⁴⁹ HvJ EU 30 mei 2013, C-168/13 PPU, ECLI:EU:C:2013:358 (*F*), punt 51.

⁵⁰ HvJ EU 30 mei 2013, C-168/13 PPU, ECLI:EU:C:2013:358 (*F*), punt 51.

⁵¹ A-G Snijders wijst erop dat de Nederlandse taalversie op dit punt afwijkt van de Engelse, Franse en Duitse tekst van het kaderbesluit en kennelijk een vergissing bevat. De overweging moet gelezen worden als “met inbegrip van *een* beroepsprocedure”. Het kaderbesluit houdt dus slechts rekening met een (eventuele) beroepsprocedure: concl. A-G Snijders 18 februari 2022, ECLI:NL:PHR:2022:160, r.o. 3.40 (*in fine*). Zo ook Hof Den Haag 5 september 2023, ECLI:NL:GHDHA:2023:1719, r.o. 5.16.

⁵² Zie daarover bijv. punt 4 van de noot van P.C. Vegter bij HR 17 januari 2025, ECLI:NL:HR:2025:89, *NJ* 2025/94.

⁵³ Tijdens de onderhandelingen over het kaderbesluit was een bepaling voorgesteld die inhield dat tenuitvoerleggingsstaat alleen VI mocht verlenen, indien de gevonnisde persoon in totaal ten minste de helft van de vrijheidssanctie had uitgezeten, tenzij de beslissingsstaat en de tenuitvoerleggingsstaat in een specifiek geval anders zouden overeenkomen. Daartegen verzette een aantal lidstaten zich. Als compromis is de huidige tekst van artikel 17, derde lid aangenomen, die de beslissingsstaat in staat stelt om tenuitvoerlegging in de tenuitvoerleggingsstaat te voorkomen, indien hij bezwaren heeft tegen het moment waarop VI aan de gevonnisde persoon zou worden verleend. Art. 17, derde lid, is op aandrang van Nederland opgenomen: *Kamerstukken II* 2013/14, 33742, nr. 3, p. 11.

dit zou leiden tot een vervroegde invrijheidstelling die eerder geschiedt dan die waarin is voorzien in het strafvonnis en in de wet die de vervroegde invrijheidstelling in de beslissingsstaat regelt”.⁵⁴

Artikel 17, vierde lid, bevat daarentegen een voorziening voor de tenuitvoerleggingsstaat. Op grond van deze bepaling mogen de lidstaten, als tenuitvoerleggingsstaat, bij de beslissing over VI rekening houden met “met de door de beslissingsstaat aangegeven bepalingen van nationaal recht op grond waarvan de gevonnisse persoon op een bepaald tijdstip recht heeft op vervroegde of voorwaardelijke invrijheidstelling”. De bepaling voorziet dus in “de mogelijkheid om de voorwaarden voor vervroegde of voorwaardelijke invrijheidstelling van de beslissingsstaat aan te geven, zodat de bevoegde autoriteit van de tenuitvoerleggingsstaat daarmee rekening kan houden”.⁵⁵ De lidstaten mogen met andere woorden de VI op een eerder of juist later tijdstip laten plaatsvinden dan uit de bepalingen van hun nationale recht voortvloeit.

In dit verband is van belang om op te merken dat men uit een systematische uitleg van artikel 17, vierde lid, in het licht van het in artikel 8, vierde lid, neergelegde verbod op verzwaring van de sanctie naar aard of duur (zie par. 2.2.6), zou kunnen afleiden dat de regels inzake VI buiten beschouwing moeten blijven bij de toepassing van het verbod op verzwaring van de sanctie.⁵⁶ Deze redenering houdt het volgende in. Artikel 8, vierde lid houdt in dat de “aangepaste sanctie” geen verzwaring inhoudt. Het verbod is dan ook alleen van toepassing, indien de tenuitvoerleggingsstaat de sanctie aanpast overeenkomstig artikel 8, tweede of derde lid. Als bij de toepassing van deze bepaling de regels inzake VI in de beslissingsstaat wel relevant zouden zijn, dan is onverklaarbaar waarom dat alleen in geval van aanpassing van de sanctie zou gelden.

Zou het verbod op verzwaring ook zien op de *de facto* strafduur, dat wil zeggen de strafduur met in aanmerking nemen van de regels over VI, dan zou artikel 17, vierde lid de tenuitvoerleggingsstaat logischerwijs moeten *verplichten* om rekening te houden met een gunstiger VI datum naar het recht van de beslissingsstaat en hem moeten *verbieden* om rekening te houden met een ongunstiger VI datum naar het recht van de beslissingsstaat. Artikel 17, vierde lid, geeft de tenuitvoerleggingsstaat echter een “zeer grote vrijheid”⁵⁷ (die lidstaat “kan” immers rekening houden met de buitenlandse VI).

De uitleg dat artikel 8, vierde lid, niet ziet op de VI-regels vindt steun in de rechtspraak van het EHRM. De rechtspraak van het EHRM dwingt er niet zonder meer toe om bij de overdracht van de tenuitvoerlegging van straffen rekening te houden met een eventuele gunstiger VI-datum in de beslissingsstaat.

De enkele omstandigheid dat als gevolg van verschillen in de VI-regimes een gevonnisse persoon in de tenuitvoerleggingsstaat *de facto* langer gedetineerd zal zijn dan in de beslissingsstaat levert namelijk geen schending van artikel 5 EVRM op, zolang de duur van de straf die de gevonnisse persoon in de tenuitvoerleggingsstaat moet ondergaan niet de duur van de straf overschrijdt zoals die in de beslissingsstaat is *opgelegd*.⁵⁸ Niettemin sluit het EHRM niet uit dat een “flagrantly longer *de facto* term of imprisonment” in de tenuitvoerleggingsstaat in strijd zou kunnen komen met artikel 5

⁵⁴ Concl. A-G Ćapeta 5 juni 2025, C-215/24, ECLI:EU:C:2025:420 (*Fira*), punt 53, voetnoot 20.

⁵⁵ HvJ EU 11 september 2025, C-215/24, ECLI:EU:C:2025:695 (*Fira*), punt 53.

⁵⁶ In die zin *Handboek inzake de overbrenging van gevonnisse personen en vrijheidsstraffen in de Europese Unie*, PbEU 2019, C 403/26. Zo kennelijk ook Struyker Boudier, in: *T&C Internationaal strafrecht en strafrechtelijke samenwerking*, art. 2:11 WETS, aant. 6 (online, bijgewerkt tot 1 maart 2025). Anders kennelijk Malewicz 2025, p. 201.

⁵⁷ Concl. A-G Snijders 6 september 2024, ECLI:NL:PHR:2024:901, r.o. 3.11.

⁵⁸ EHRM 15 maart 2005, ECLI:CE:ECHR:2005:0315DEC003870403 (*Veermäe/Finland*); EHRM 27 juni 2006, ECLI:CE:ECHR:2006:0627DEC002231802 (*Csoszanski/Zweden*); EHRM 23 oktober 2012, ECLI:CE:ECHR:2012:1023DEC000049810 (*Ciok/Polen*), § 25; EHRM 23 oktober 2012, ECLI:CE:ECHR:2012:1023DEC000199711 (*Giza/Polen*), § 23.

EVRM. In zo'n geval zou de duur van de detentie in de tenuitvoerleggingsstaat "flagrantly disproportionate" moeten zijn ten opzichte van de detentie die de betrokkene in de beslissingsstaat zou hebben moeten ondergaan.⁵⁹ Van een 'flagrantly longer *de facto* imprisonment' is kennelijk geen sprake als in de beslissingsstaat bij veroordeling tot een levenslange gevangenisstraf VI al na tien jaar mogelijk is, terwijl VI in de tenuitvoerleggingsstaat pas na 25 jaar kan plaatsvinden.⁶⁰ Hoe dan ook gaat een verplichting om *zonder meer* rekening te houden met een gunstiger VI-datum naar het recht van de beslissingsstaat (veel) verder dan uit de rechtspraak van het EHRM volgt.

Een langere *de facto* detentieduur als gevolg van verschillen in de VI-regelingen levert evenmin een schending van artikel 7 EVRM op, omdat VI de tenuitvoerlegging, niet de oplegging van de straf betreft.⁶¹ Nu de artikelen 5 en 7 EVRM corresponderen met artikel 6⁶² respectievelijk artikel 49, eerste lid, HGEU,⁶³ bieden de bepalingen van het HGEU op zijn minst hetzelfde beschermingsniveau als de EVRM-rechten (artikel 52, derde lid, HGEU).

Niettemin moet men vaststellen dat het Hof van Justitie zich nog niet over de reikwijdte van het verbod op verzwaring heeft uitgelaten, zodat een lezing waarin dat verbod ook betrekking heeft op de VI niet geheel is uitgesloten.

2.3 De procedure voor strafovername in de WETS

2.3.1 Inleiding

In de paragrafen 2.2.1-2.29 stonden de regelingen van Kaderbesluit 2008/909/JBZ centraal. De paragrafen 2.3-2.5 zijn gewijd aan de regels die Nederland heeft aangenomen ter omzetting van dat kaderbesluit en aan de wijze waarop de praktijk deze regels toepast en uitlegt. Deze paragrafen vormen de tegenhangers van de paragrafen 2.2.1-2.2.9. De onderwerpen 'Procedure in Nederland (als tenuitvoerleggingsstaat)' en 'Recht Nederland (als tenuitvoerleggingsstaat) van toepassing op tenuitvoerlegging' zijn echter opgenomen in afzonderlijke deelparagrafen (2.4 respectievelijk 2.5) vanwege de omvang daarvan. In het licht van de deelvragen die hoofdstuk 2 beoogt te beantwoorden (zie paragraaf 2.1), zijn de paragrafen 2.3.2 ('Bevoegde autoriteiten'), 2.4 ('Procedure in Nederland (als tenuitvoerleggingsstaat)') en 2.5 ('Recht Nederland (als tenuitvoerleggingsstaat) van toepassing op tenuitvoerlegging') aan te merken als kernparagrafen. Waar ter beantwoording van die deelvragen knelpunten worden gesignaleerd, worden deze voor de duidelijkheid steeds aan het eind van de betrokken paragraaf in een dubbel omlijnd kader weergegeven.

Nederland heeft Kaderbesluit 2008/909/JBZ op 12 juli 2012 omgezet in de WETS. De WETS is op 1 november 2012 in werking getreden.⁶⁴

⁵⁹ EHRM 15 maart 2005, ECLI:CE:ECHR:2005:0315DEC003870403 (*Veermäe/Finland*); EHRM 26 juni 2006, ECLI:CE:ECHR:2006:0627DEC002231802 (*Csoszanski/Zweden*); EHRM 26 juni 2006, ECLI:CE:ECHR:2006:0627DEC002857803 (*Szabó/Zweden*).

⁶⁰ EHRM 23 oktober 2012, ECLI:CE:ECHR:2012:1023DEC000049810 (*Ciok/Polen*), § 21. Zie ook EHRM 23 oktober 2012, ECLI:CE:ECHR:2012:1023DEC000199711 (*Giza/Polen*), § 20 (bij een straf van 20 jaar het verschil tussen VI na een derde (zes jaar en acht maanden) en VI na de helft (tien jaar)).

⁶¹ EHRM 6 september 2011, ECLI:CE:ECHR:2011:0906DEC004805809 (*Müller/Tsjechië*); EHRM 23 oktober 2012, ECLI:CE:ECHR:2012:1023DEC000049810 (*Ciok/Polen*), § 31-35; EHRM 23 oktober 2012, ECLI:CE:ECHR:2012:1023DEC000199711 (*Giza/Polen*), § 30-33; EHRM 3 september 2019, ECLI:CE:ECHR:2019:0903DEC000165216 (*Robert/Frankrijk*); EHRM 13 april 2021, ECLI:CE:ECHR:2021:0413DEC002040911 (*Matevosyan/Armenië*), § 37-41; EHRM 22 januari 2024, ECLI:CE:ECHR:2024:1022DEC001775622 (*Gomes Leornado/Portugal*), § 12.

⁶² HvJ EU 12 februari 2019, C-492/18 PPU, ECLI:EU:C:2019:108 (*TC*), punt 57.

⁶³ HvJ EU 29 juli 2024, C-202/24, ECLI:EU:C:2024:649 (*Alchaster*), punt 92.

⁶⁴ *Stb.* 2012, 373.

Zoals de titel van de WETS al aanduidt, heeft deze wet niet alleen betrekking op erkenning en tenuitvoerlegging in Nederland of in een andere lidstaat van vrijheidssancties – dat wil zeggen sancties bestaande uit een vrijheidsstraf of vrijheidsbenemende maatregel van bepaalde of onbepaalde duur (artikel 1, onderdeel g, WETS) –, maar ook op de erkenning en tenuitvoerlegging in Nederland of in een andere lidstaat van voorwaardelijke en alternatieve sancties. De WETS geeft namelijk ook uitvoering aan Kaderbesluit 2008/947/JBZ.⁶⁵ Nu het onderzoek zich beperkt tot de procedure tot erkenning en tenuitvoerlegging in Nederland van *vrijheidssancties*, is Hoofdstuk 2 van de WETS (“Vrijheidsbenemende sancties”) van belang, met name Afdeling 2 van dat hoofdstuk (“Erkenning en tenuitvoerlegging van buitenlandse rechterlijke uitspraken in Nederland”).

De WETS is in de relatie met de lidstaten van de Europese Unie in de plaats getreden van de Wet overdracht tenuitvoerlegging strafvonnissen (WOTS) (artikel 5:2, eerste lid).

De terminologie van de WETS wijkt af van Kaderbesluit 2008/909/JBZ. In plaats van ‘beslissingsstaat’ en ‘tenuitvoerleggingsstaat’ gebruikt de WETS ‘uitvaardigende lidstaat’ en ‘uitvoerende lidstaat’ (artikel 1, onderdelen d en e, WETS). In plaats van ‘gevonnisse persoon’ en ‘vonnis’ spreekt de WETS van ‘veroordeelde’ (artikel 1, onderdeel f, WETS) en ‘rechterlijke uitspraak’ (artikel 1, onderdeel b, WETS).

De WETS kent geen uitdrukkelijke bepaling die uitvoering geeft aan artikel 25 Kaderbesluit 2008/909/JBZ en die dus de samenhang regelt tussen de nationale wetten die ter uitvoering van dat kaderbesluit en Kaderbesluit EAB strekken (zie paragraaf 2.2.1 *in fine*). Indien de uitvoerende rechterlijke autoriteit – de autoriteit die bevoegd is om over de tenuitvoerlegging van EAB’s te beslissen – (de Internationale rechtshulpkamer (IRK) van de rechtbank Amsterdam) op grond van artikel 6 OLW de vervolgingsoverlevering van een Nederlander of een Nederlandse ingezetene afhankelijk heeft gemaakt van de garantie dat deze persoon, na te zijn gehoord, de eventueel aan hem opgelegde vrijheidssanctie in Nederland mag ondergaan, is op het effectueren van die garantie de WETS van toepassing. De procedure vindt plaats overeenkomstig hetgeen in paragrafen 2.3.2-2.3.7 en 2.4 is beschreven. Indien de uitvoerende rechterlijke autoriteit op grond van artikel 6a OLW besluit om de executieoverlevering van een Nederlander of een Nederlandse ingezetene te weigeren en te gelasten dat de vrijheidssanctie in Nederland ten uitvoer wordt gelegd, is slechts een deel van de bepalingen van de WETS van overeenkomstige toepassing (artikel 6a, tweede lid, onderdeel a, OLW). De procedure vindt dan niet plaats overeenkomstig hetgeen in de navolgende paragrafen is beschreven, maar op grond van de bepalingen van de OLW.

2.3.2 Bevoegde autoriteiten

De bevoegde uitvoerende autoriteit is de Minister van Justitie en Veiligheid (artikel 2:1, eerste lid jo. artikel 1:1, onderdeel a, WETS).⁶⁶ De keuze voor de Minister van Justitie en Veiligheid volgt uit de

⁶⁵ Kaderbesluit 2008/947/JBZ van de Raad van 27 november 2008 inzake de toepassing van het beginsel van de wederzijdse erkenning op vonnissen en proeftijdbeslissingen met het oog op het toezicht op proeftijdvoorwaarden en alternatieve straffen, *PbEU* 2008, L 337/102, zoals nadien gewijzigd bij Kaderbesluit 2009/299/JBZ.

⁶⁶ In zijn plaats treedt in dit verband de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid als minister op. Op grond van artikel 46, tweede lid, Gw treedt een staatssecretaris in de gevallen waarin de minister het nodig acht en met inachtneming van diens aanwijzingen in zijn plaats als minister op. Op grond van artikel 3 van de Wet voorzieningen in verband met ambten van minister zonder portefeuille en van staatssecretaris moet de minister in de *Staatscourant* bekendmaken met welke taak de staatssecretaris meer in het bijzonder zal zijn belast. De Minister van Justitie en Veiligheid heeft bij besluit van 15 december 2025 bepaald dat de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid in het bijzonder belast is met o.m. aangelegenheden betreffende DJI met inbegrip van de bijbehorende wetgeving, de daarmee samenhangende juridische aangelegenheden en de uitvoeringsorganisaties op deze terreinen (*Stcrt.* 2025, 43599). Nu de WETS de Minister van Justitie en Veiligheid aanduidt als bevoegde autoriteit, zullen wij dit in de hoofdstuktekst volgen.

wettelijke verantwoordelijkheid voor de tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen.⁶⁷ Op grond van artikel 6:1:1, eerste lid, jo. artikel 127a Wetboek van Strafvordering (hierna: Sv) geschiedt de tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen door de Minister van Justitie en Veiligheid. Namens deze beslist de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI),⁶⁸ waartoe een gespecialiseerde afdeling is opgericht:⁶⁹ de Afdeling Internationale Overdracht Strafvonnissen (hierna: IOS). Overeenkomstig artikel 2, eerste lid, Kaderbesluit 2008/909/JBZ heeft Nederland aan het secretariaat-generaal van de Raad van de Europese Unie meegedeeld dat de Minister van Justitie en Veiligheid de bevoegde uitvoerende autoriteit is.⁷⁰

Op grond van de WETS zijn bepaalde onderdelen van de procedure tot erkenning van buitenlandse vrijheidssancties belegd bij een andere autoriteit: de bijzondere kamer van het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden (artikel 2:11, tweede en derde lid, WETS). Die bijzondere kamer, ook wel de penitentiaire kamer genoemd, is een meervoudige kamer die is belast met het behandelen en beslissen van o.m. hoger beroep in tbs-zaken (artikel 67, eerste lid, Wet op de rechterlijke organisatie (RO)). Deze kamer is verder belast met de in artikel 2:11, derde lid, WETS opgedragen taak (artikel 67, tweede lid, RO). Het gerechtsbestuur van het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden heeft tien raadsheren uit de bijzondere kamer aangewezen voor die taak.⁷¹

De toetsing door de bijzondere kamer heeft een beperkte reikwijdte:

1. De bijzondere kamer moet beoordelen of zich één of meer limitatieve (dwingende) gronden tot weigering van de erkenning voordoen;
2. De bijzondere kamer moet het feit dat aan de veroordeling ten grondslag ligt naar Nederlands recht kwalificeren;
3. In het verlengde daarvan moet hij beoordelen of de vrijheidssanctie naar haar duur of aard verenigbaar is met Nederlands recht en zo nee, die sanctie aanpassen.

Het bepalen van de kwalificatie naar Nederlands recht (artikel 2:11, derde lid, onderdeel b, WETS) en de daaraan gekoppelde beoordeling of de vrijheidssanctie verenigbaar is met het Nederlandse recht (artikel 2:11, derde lid, onderdeel c, WETS)⁷² vergen volgens de memorie van toelichting een beoordeling die in het Nederlandse rechtssysteem is neergelegd bij het openbaar ministerie en de rechter.⁷³ Onder de procedure van voortgezette tenuitvoerlegging in de WOTS voert de bijzondere kamer van het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden een vergelijkbare beoordeling uit (artikel 43b, eerste lid, onderdelen b en c, WOTS). Daarom is ervoor gekozen om de beoordeling onder de WETS aan dezelfde instantie op te dragen.⁷⁴ Daarnaast is die instantie belast met de beoordeling van de (dwingende) weigeringsgronden (artikel 2:11, derde lid, onderdeel a, WETS). Ook dit is vergelijkbaar met de taak van de bijzondere kamer van het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden onder de WOTS (artikel 43b, eerste lid, onderdeel a, WOTS).

⁶⁷ *Kamerstukken II* 2010/11, 32885, nr. 3, p. 13.

⁶⁸ *Kamerstukken II* 2010/11, 32885, nr. 3, p. 13.

⁶⁹ *Kamerstukken II* 2010/11, 32885, nr. 3, p. 28.

⁷⁰ Raadsdocument 14427/12, Brussel 1 oktober 2012.

⁷¹ Interview 1.

⁷² De beoordeling of de duur van de opgelegde vrijheidssanctie verenigbaar is met Nederlands recht vergt immers een beoordeling of de opgelegde vrijheidssanctie een langere duur heeft dan het naar Nederlands recht toepasselijke strafmaximum. Dat strafmaximum wordt mede bepaald door de kwalificatie naar Nederlands recht. Bij het bepalen van het toepasselijke strafmaximum is niet alleen de strafbedreiging in de delictsomschrijving relevant, maar moet men ook kijken naar omstandigheden die in het Nederlandse strafrecht het strafmaximum verhogen of verlagen, zoals poging en deelneming, recidive en samenloop (*Kamerstukken II* 2010/11, 32885, nr. 3, p. 33).

⁷³ *Kamerstukken II* 2010/11, 32885, nr. 3, p. 13.

⁷⁴ *Kamerstukken II* 2010/11, 32885, nr. 3, p. 13.

Dat de reikwijdte van de toetsing door de bijzondere kamer beperkt is, wil niet zeggen dat die toetsing van beperkt belang is voor de veroordeelde. Van groot belang voor de veroordeelde zijn immers de beoordeling of aanpassing van de duur of aard van de sanctie nodig is en de daaraan voorafgaande vaststelling van de kwalificatie en het toepasselijke Nederlandse strafmaximum.⁷⁵ Maar ook het invoeren van een of meer weigeringsgronden kan van groot belang zijn voor de veroordeelde. In veel gevallen zal zijn instemming met toezending van het certificaat niet nodig zijn (zie artikel 2:5, onderdeel a, WETS). Het is in die gevallen dus mogelijk dat hij zijn straf niet in Nederland wil ondergaan. Toepassing van die weigeringsgronden sluit de tenuitvoerlegging in Nederland uit.

Volgens artikel 2:12, eerste lid, WETS neemt de Minister van Justitie en Veiligheid de beslissing over de erkenning van een buitenlandse vrijheidsstraf “met inachtneming van het oordeel van de bijzondere kamer van het gerechtshof”. Met deze bepaling beoogde de wetgever de rol van de bijzondere kamer van het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden ten opzichte van zijn rol in de toenmalige WOTS-procedure te *verstevigen*, door duidelijker te omschrijven wat aan het oordeel van die instantie is onderworpen en door “uitdrukkelijk in de wet” op te nemen “dat de minister aan die beoordeling gebonden is (in artikel 2:12, eerste lid)”. Vanwege die gebondenheid spreken de artikelen 2:11 en 2:12 WETS, anders dan artikel 43 (oud) WOTS, niet van een “advies”, maar van een “oordeel” van de bijzondere kamer.⁷⁶

De tekst van de wet, mede gelezen tegen de achtergrond van de wetsgeschiedenis, is op dit punt duidelijk. Het oordeel van de bijzondere kamer van het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden is, voor zover het de onderwerpen betreft waarover die instantie ingevolge artikel 2:11, derde lid, WETS oordeelt, bindend voor de Minister van Justitie en Veiligheid, dat wil zeggen dat de Minister van Justitie en Veiligheid daarvan niet mag afwijken.⁷⁷

⁷⁵ Zie bijv. de casus die ten grondslag lag aan HR 10 juni 2022, ECLI:NL:HR:2022:858: de Britse vrijheidsstraf bedroeg 22 jaar, na aanpassing conform art. 2:11, vierde lid, WETS 16 jaar.

⁷⁶ *Kamerstukken II* 2011/12, 32885, nr. 7, p. 6. De Wet van 25 juni 2014 tot wijziging van de Wet overdracht tenuitvoerlegging strafvonnissen in verband met aanvulling van de bepaling over de procedure van voortgezette tenuitvoerlegging, *Stb.* 2014, 240 heeft op haar beurt de positie van de bijzondere kamer in de WOTS-procedure *versterkt* door in navolging van de WETS de advisering te vervangen door een *beoordeling*: *Kamerstukken II* 2013/14, 33742, nr. 3, p. 7.

⁷⁷ Zie ook *Kamerstukken II* 2011/12, 32885, nr. 7, p. 18 en p. 23 en *Kamerstukken I* 2011/12, 32885, C, p. 5-6 en p. 10.

Zo ook Hof Den Haag 5 september 2023, ECLI:NL:GHDHA:2023:1719, r.o. 5.2: “Dit betekent dat de minister het oordeel van het hof Arnhem-Leeuwarden volgt en dat dus in feite het hof Arnhem-Leeuwarden beslist over de erkenning en de eventuele aanpassing van de straf”. Deze vaststelling is niet helemaal juist. De minister heeft immers een eigen bevoegdheid met betrekking tot de weigeringsgronden van art. 2:14, eerste lid, WETS. In de zaak *Niesker* heeft de regering bevestigd dat de Minister van Justitie en Veiligheid gehouden is het oordeel van de bijzondere kamer te volgen: HvJ EU 17 juli 2024, C-235/24 PPU, ECLI:EU:C:2024:624 (*Niesker*), punt 42.

De literatuur gaat overwegend van het bindende karakter van het oordeel van de bijzondere kamer uit: Dieben 2022, p. 576; Ouwerkerk 2012, p. 221 l.k.; Struyker Boudier, in *T&C Internationaal strafrecht en strafrechtelijke samenwerking*, art. 2:12 WETS, aant. 2 (online, bijgewerkt tot 1 maart 2025). Dölle & De Boer 2021, p. 76 l.k, merken op dat hun indruk is dat de minister het oordeel “vrijwel altijd” volgt, maar tekenen daarbij aan dat zij dit niet met zekerheid kunnen zeggen, omdat noch de beslissingen van de minister noch de oordelen van de bijzondere kamer gepubliceerd worden. Anders Van Noorloos, Ouwerkerk & Verrest 2025, p. 3222 (“(...) dit rechterlijk oordeel is niet bindend (...”).

Ook IOS ziet het oordeel als bindend. Interview 2: “In de praktijk zien wij het over het algemeen als een bindend oordeel, dus wij volgen eigenlijk altijd het oordeel van het Gerechtshof”. Wat in de praktijk wel kan gebeuren is dat IOS na het oordeel van de bijzondere kamer aanvullende informatie opvraagt bij de uitvaardigende autoriteit, die aanvullende informatie voorlegt aan de bijzondere kamer en vraagt of die

In dit verband is het opmerkelijk dat het verslag over Nederland dat deskundigen van de Raad van de Europese Unie hebben opgemaakt in het kader van de negende ronde van wederzijdse evaluaties inzake de wederzijdse erkenning van rechtsinstrumenten op het gebied van vrijheidsbeneming of -beperking spreekt van “een met redenen omkleed advies” dat “de minister bij het nemen van de beslissing de uitspraak/beslissing van het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden in acht neemt. De beslissing van het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden is dus feitelijk bindend voor de minister (zelfs indien dit technisch gezien niet het geval is)”.⁷⁸ Elders in het verslag heet het: “Het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden (penitentiaire kamer) brengt een advies uit dat – overeenkomstig met de WETS – echter niet bindend is voor IOS, hoewel de Nederlandse autoriteiten hebben verklaard dat de uitspraak van het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden overeenkomstig jurisprudentie van de civiele rechter te Den Haag in de praktijk bindend wordt geacht”⁷⁹ en “De definitieve beslissing over de aanpassing wordt namens de minister door IOS genomen op basis van de uitspraak van het gerechtshof die in principe bindend is”.⁸⁰ De verklaring voor deze onjuistheden of, minst genomen, onduidelijkheden is wellicht gelegen in de omstandigheid dat het evaluatieteam niet heeft kunnen spreken met raadsheren van de bijzondere kamer.⁸¹ De ongebruikelijke terminologie (“oordeel”, daarvoor “advies” (althans in de WOTS)) heeft mogelijk ook een steentje aan de onduidelijkheid bijgedragen.

Tot slot dienen nog twee kanttekeningen te worden geplaatst bij de conclusie dat het oordeel van de bijzondere kamer van het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden bindend is voor de Minister van Justitie en Veiligheid.

Ten eerste heeft de Minister van Justitie en Veiligheid namelijk de bevoegdheid om de erkenning “rauwelijks”, dat wil zeggen zonder tussenkomst van de bijzondere kamer van het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden, af te wijzen, indien hij reeds aanstonds van oordeel is dat er gronden zijn om de erkenning van de rechterlijke uitspraak te weigeren (artikel 2:11, eerste lid, WETS) (zie verder par. 2.4.2). In de periode 2016-2023 is ongeveer 20 procent van de binnengekomen zaken⁸² met een rauwelijkse weigering afgedaan.⁸³

Ten tweede is de Minister van Justitie en Veiligheid bevoegd om te oordelen over de toepassing van weigeringsgronden waarover de bijzondere kamer van het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden niet bevoegd is te oordelen (artikel 2:14, eerste lid, jo. artikel 2:11, derde lid, onderdeel a, WETS). Bij de toepassing van deze tweede bevoegdheid kan de Minister van Justitie en Veiligheid zich dus op het standpunt stellen dat er een grond tot weigering van de erkenning is, terwijl de bijzondere kamer van oordeel was dat er geen grond tot weigering is.⁸⁴

Weliswaar doet geen van beide bevoegdheden strikt genomen af aan de verbindendheid van de oordelen van de bijzondere kamer, maar zij relativeren het belang van die verbindendheid wel.

aanvullende informatie tot een ander oordeel leidt. Als de bijzondere kamer bij zijn oorspronkelijke oordeel blijft, dan wijkt IOS daarvan niet af. Als voorbeeld wordt genoemd een geval waarin de bijzondere kamer had geoordeeld dat de strafovername moest worden geweigerd, omdat niet was gebleken dat de straf niet was verjaard. IOS heeft in dat geval aan de uitvaardigende lidstaat gevraagd of men informatie had dat de verjaring was gestuit.

⁷⁸ Evaluatieverslag over Nederland 2022, p. 10.

⁷⁹ Evaluatieverslag over Nederland 2022, p. 41 (vet in het origineel).

⁸⁰ Evaluatieverslag over Nederland 2022, p. 51.

⁸¹ Al vermeldt het verslag ook dat het gerechtshof via een informatieve brief een aantal ervaringen en bedenkingen met het evaluatieteam heeft gedeeld: Evaluatieverslag over Nederland 2022, p. 6.

⁸² Het aantal binnengekomen zaken is niet gelijk aan het aantal officiële verzoeken.

⁸³ Interview 2.

⁸⁴ HvJ EU 17 juli 2024, C-235/24 PPU, ECLI:EU:C:2024:624 (*Niesker*), punt 42.

Het evaluatieverslag over Nederland bekritiseert de bevoegdheid van de minister om rauwelijks af te wijzen, omdat een “specifieke (gerichte) rechterlijke toetsing⁸⁵ van de gegrondheid van de definitieve beslissing van IOS tot beëindiging van de procedure” ontbreekt.⁸⁶ Die bevoegdheid en de bevoegdheid van de minister om te oordelen over de weigeringsgronden van artikel 2:14, eerste lid, WETS vormen voor het Hof van Justitie een belangrijke bouwsteen voor zijn oordeel dat de bijzondere kamer in het kader van de procedure zoals bedoeld in artikel 2:11, derde lid, WETS geen rechtsprekende functie uitoefent in een bij hem aanhangig geschil (en dus geen ‘rechterlijke instantie’ vormt in de zin van artikel 267 VWEU).⁸⁷ Daarbij heeft het Hof van Justitie ook de – twijfelachtige – mededeling in het evaluatieverslag betrokken dat het oordeel van de bijzondere kamer “technisch” niet bindend is voor de minister (zie verder paragraaf 2.4.7.2).⁸⁸

Knelpunten

- De minister heeft de bevoegdheid om zonder tussenkomst van de bijzondere kamer de erkenning van een buitenlandse straf “rauwelijks” af te wijzen.
- De minister heeft de bevoegdheid om, zonder tussenkomst van de bijzondere kamer, de erkenning van een buitenlandse straf te weigeren op grond van de facultatieve weigeringsgronden van artikel 2:14, eerste lid, WETS.
- Er bestaat onduidelijkheid over de vraag of het oordeel van de bijzondere kamer wel bindend is voor de minister.

2.3.3 Verplicht gebruik van een modelcertificaat

Artikel 2:7, eerste lid, WETS bepaalt dat het certificaat moet worden opgesteld overeenkomstig het bij algemene maatregel van bestuur vastgestelde model. Artikel 1 van het Uitvoeringsbesluit wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging vrijheidsbenemende en voorwaardelijke sancties⁸⁹ stelt het model van dat certificaat vast. Dit is het model van bijlage I bij Kaderbesluit 2008/909/JBZ.⁹⁰

2.3.4 Verplichting tot erkenning en tenuitvoerlegging

Artikel 1:2 WETS bepaalt dat “(r)echterlijke uitspraken gedaan in een andere lidstaat van de Europese Unie en aan Nederland gezonden met het oog op de tenuitvoerlegging alhier, (...) overeenkomstig de bepalingen van deze wet erkend en ten uitvoer gelegd” worden. In deze bepaling is voor Nederland als tenuitvoerleggingsstaat het beginsel van wederzijdse erkenning neergelegd.⁹¹

2.3.5 Weigeringsgronden zijn (in beginsel) limitatief en deels dwingend

De artikelen 2:13, eerste lid en 2:14, eerste lid, WETS houden de weigeringsgronden in. In beginsel zijn deze weigeringsgronden limitatief.⁹² Deze bepalingen geven uitvoering aan artikel 9, eerste lid, Kaderbesluit 2008/909/JBZ. In de WETS is niet opgenomen de weigeringsgrond die het Hof van Justitie uit artikel 3, vierde lid, Kaderbesluit 2008/909/JBZ (de verplichting tot eerbiediging van de grondrechten) in samenhang met het HGEU heeft afgeleid (zie par. 2.2.5). Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat de regering van mening was dat de minister de erkenning van een buitenlandse uitspraak

⁸⁵ Dat wil zeggen anders dan in het kader van een civiele procedure.

⁸⁶ Evaluatieverslag over Nederland 2022, p. 41.

⁸⁷ HvJ EU 17 juli 2024, C-235/24 PPU, ECLI:EU:C:2024:624 (*Niesker*), punt 42.

⁸⁸ HvJ EU 17 juli 2024, C-235/24 PPU, ECLI:EU:C:2024:624 (*Niesker*), punt 42.

⁸⁹ *Stb.* 2012, 400.

⁹⁰ *Stb.* 2012, 400, p. 30 (nota van toelichting).

⁹¹ *Kamerstukken II* 2010/11, 32885, nr. 3, p. 27.

⁹² *Kamerstukken I* 2011/12, 32885, C, p. 9.

kan weigeren, “indien hem, nadat hij het oordeel van het gerechtshof heeft ontvangen, concrete aanwijzingen bereiken dat het buitenlandse vonnis met flagrante schending van fundamentele rechtsbeginselen tot stand is gekomen”.⁹³ Tegen de achtergrond van de wetsgeschiedenis lijkt het dus aan de minister, niet aan de bijzondere kamer, om de in de rechtspraak van het Hof van Justitie voorgeschreven tweestappentoets (zie par. 2.2.5) toe te passen.

Artikel 2:14, eerste lid, WETS bevat facultatieve weigeringsgronden. Deze staan uitsluitend ter beoordeling van de Minister van Justitie en Veiligheid. Artikel 2:11, derde lid, WETS, dat de taken van de bijzondere kamer van het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden opsomt, verwijst immers voor wat de weigeringsgronden betreft alleen naar artikel 2:13, eerste lid, WETS. Deze bepaling bevat alleen dwingende weigeringsgronden. Nederland zal deze bepaling moeten wijzigen in die zin dat de bijzondere kamer van het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden een beoordelingsmarge krijgt bij de toepassing van deze weigeringsgronden, omdat de lidstaten de facultatieve weigeringsgronden van artikel 9, eerste lid, Kaderbesluit 2008/909/JBZ niet mogen omzetten als dwingende weigeringsgronden (zie par. 2.2.5).⁹⁴ In dit verband verdient opmerking dat, wanneer de IRK van de rechtbank Amsterdam de wetgeving ter uitvoering van Kaderbesluit 2008/909/JBZ toepast (zie paragrafen 2.2.1 en 2.3.1, *in fine*), de van overeenkomstige toepassing verklaarde weigeringsgronden uit de WETS (artikel 2:13, eerste lid, c-i, WETS en artikel 2:14, eerste lid, WETS) voor de IRK wel facultatief zijn (artikel 6a, tweede lid, onderdeel a, OLV).⁹⁵ In een van de interviews werd opgemerkt dat deze omstandigheid niet bevorderlijk is voor de rechtseenheid.⁹⁶

Knelpunt

De omstandigheid dat de weigeringsgronden van artikel 2:13, eerste lid, onderdelen a-i, WETS dwingend zijn, is in strijd met Kaderbesluit 2008/909/JBZ.

2.3.6 Aanpassing van de sanctie is (in beginsel) uitgesloten

De bijzondere kamer van het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden beoordeelt “tot welke aanpassing van de opgelegde vrijheidsbenemende sanctie het vierde of vijfde lid aanleiding geeft” (artikel 2:13, derde lid, onderdeel c, WETS). De formulering maakt duidelijk dat aanpassing alleen is toegestaan overeenkomstig het vierde of vijfde lid.

Artikel 2:13, vierde lid, WETS correspondeert met artikel 8, tweede lid, Kaderbesluit 2008/909/JBZ en houdt in dat, indien de opgelegde vrijheidssanctie een langere duur heeft dan het voor het desbetreffende feit naar Nederlands recht toepasselijke strafmaximum, de duur van die sanctie tot dat strafmaximum wordt verlaagd. Om dat toepasselijke strafmaximum te kunnen vaststellen, draagt artikel 2:13, derde lid, onderdeel b, WETS de bijzondere kamer van het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden op om te beoordelen of de ten uitvoer te leggen vrijheidssanctie is opgelegd voor een feit dat ook naar Nederlands recht strafbaar is *en, zo ja, welk strafbaar feit dit oplevert*. De kwalificatie is immers medebepalend voor dat strafmaximum.

Artikel 2:13, vijfde lid, WETS correspondeert met artikel 8, derde lid, Kaderbesluit 2008/909/JBZ en houdt in dat, indien de aard van de opgelegde vrijheidssanctie onverenigbaar is met het Nederlandse recht, die sanctie wordt gewijzigd in een straf of maatregel waarin het Nederlandse recht voorziet en die zoveel mogelijk overeenstemt met de in de uitvaardigende lidstaat opgelegde vrijheidsbenemende

⁹³ *Kamerstukken I* 2011/12, 32885, C, p. 10.

⁹⁴ In deze zin reeds Dieben 2022, p. 581.

⁹⁵ *Kamerstukken II* 2020/21, 35535, nr. 7, p. 17. Zie daarover Glerum, in: *T&C Isr*, art. 6a OLV, aant. 2 onder a (online, bijgewerkt tot 1 maart 2026); Glerum & Rozemond 2022, p. 352.

⁹⁶ Interview 1.

sanctie. Anders dan artikel 8, derde lid, Kaderbesluit 2008/909/JBZ, sluit het vijfde lid de oplegging van een geldboete niet uitdrukkelijk uit.

Aanpassing overeenkomstig het vierde of vijfde lid mag geen verzwaring van de sanctie inhouden (artikel 2:13, zesde lid, WETS).

2.3.7 Beslissing (in beginsel) binnen 90 dagen

Overeenkomstig artikel 2:10, eerste lid, WETS moet de Minister van Justitie en Veiligheid beslissen over de erkenning van de rechterlijke uitspraak binnen een termijn van 90 dagen na ontvangst van het certificaat. Het tweede lid van die bepaling maakt daarop drie uitzonderingen die overeenkomen met hetgeen in Kaderbesluit 2008/909/JBZ is geregeld. De minister mag zijn beslissing uitstellen:

- totdat de vertaling van het certificaat of het vonnis is ontvangen (artikel 2:10, tweede lid, onderdeel a jo. artikel 2:8, derde of vijfde lid, WETS);
- indien niet binnen een redelijke termijn is voldaan aan het verzoek om het certificaat alsnog over te leggen, aan te vullen of te verbeteren (artikel 2:10, tweede lid jo. artikel 2:8, vierde lid, WETS) en
- indien het vanwege uitzonderlijke omstandigheden niet mogelijk is de termijn van 90 dagen te halen (artikel 2:10, tweede lid, onderdeel c, WETS).⁹⁷

2.4 Procedure in Nederland (als tenuitvoerleggingsstaat)

2.4.1 Inleiding

Deze paragraaf over de procedure in Nederland als tenuitvoerleggingsstaat is de tegenhanger van paragraaf 2.2.8. Gelet op de omvang van de bespreking, is het onderwerp echter neergelegd in een afzonderlijke deelparagraaf.

Paragraaf 2.4.2 geeft een schets van de erkenningsprocedure, van de ontvangst van het certificaat tot en met de beslissing van de Minister van Justitie en Veiligheid (paragraaf 2.4.2). Uit die schets volgt, kort gezegd, dat de veroordeelde in deze procedure geen rol speelt. Er is niet voorzien in hoor en wederhoor van de veroordeelde. In paragraaf 2.4.3 komt naar voren dat dit de uitdrukkelijke bedoeling van de wetgever was. Paragraaf 2.4.4 beschrijft hoe de praktijk het gebrek aan hoor en wederhoor heeft getracht te compenseren. De paragrafen 2.4.5-2.4.8 beschrijven vervolgens de rechtspraak, waarbij de nadruk ligt op de vraag of de veroordeelde het recht heeft om te worden gehoord in de erkenningsprocedure. De rechtspraak van de Hoge Raad komt in paragraaf 2.4.5 aan de orde. Na de Hoge Raad heeft het gerechtshof Den Haag zich gebogen over deze kwestie (paragraaf 2.4.6). Naar aanleiding van het arrest van het gerechtshof Den Haag heeft de bijzondere kamer prejudiciële vragen gesteld. De verwijzingsbeslissing en de beschikking van het Hof van Justitie in de zaak *Niesker* komen aan de orde in paragraaf 2.4.7. Het eindoordeel van de bijzondere kamer in de zaak *Niesker* vormt het onderwerp van paragraaf 2.4.8. In paragraaf 2.4.9 volgt ten slotte een conclusie.

2.4.2 De erkenningsprocedure

In wezen bestaat de erkenningsprocedure in Nederland uit drie onderdelen:

1. De ontvangst van de rechterlijke uitspraak en het certificaat en de (eerste) beoordeling daarvan door de Minister van Justitie en Veiligheid;
2. Indien die beoordeling niet leidt tot een “rauwelijkse” afwijzing, volgt een beoordeling door de bijzondere kamer;

⁹⁷ Zie over ‘uitzonderlijke omstandigheden’ in de zin van art. 17 lid 7 Kaderbesluit EAB HvJ EU 12 februari 2019, C-492/18 PPU, ECLI:EU:C:2019:108 (TC), punt 43.

3. Na het oordeel van de bijzondere kamer, neemt de Minister van Justitie en Veiligheid de beslissing over de erkenning en tenuitvoerlegging.

De rechterlijke uitspraak en het certificaat komen binnen bij de Minister van Justitie en Veiligheid (artikel 2:7, eerste lid, WETS). Opmerking verdient dat, als gevolg van de rechtspraak van het Hof van Justitie over de samenhang tussen Kaderbesluit 2008/909/JBZ en Kaderbesluit EAB (zie paragrafen 2.2.1 en 2.3.1, *in fine*), niet elke door Nederland te erkennen rechterlijke uitspraak (met het bijbehorende certificaat) bij die autoriteit binnenkomt. Indien de uitvaardigende lidstaat een executie-EAB heeft uitgevaardigd tegen een veroordeelde onderdaan of ingezetene van Nederland kan de rechtbank Amsterdam namelijk beslissen om zijn executie-overlevering te weigeren en tegelijkertijd de tenuitvoerlegging van de vrijheidssanctie in Nederland te bevelen (artikel 6a, eerste lid, Overleveringswet (OLW)). Daartoe moet zij onderzoeken of overname van de tenuitvoerlegging van die sanctie mogelijk is (artikel 6a, tweede lid, onder a, OLW jo. artikel 2:13, eerste lid, onderdelen c-i en artikel 2:14, eerste lid, WETS) en in het bijzonder of de uitvaardigende lidstaat toestemming geeft voor overname van de tenuitvoerlegging door inzending van het certificaat en een kopie van het vonnis.⁹⁸

Het komt voor dat de veroordeelde zelf of zijn raadsman contact opneemt met IOS met het verzoek om de overdracht van de straf naar Nederland. Als IOS binding aanneemt en er, voor zover bekend, voldoende strafresistant is, dan neemt IOS contact op met de uitvaardigende lidstaat om te vragen of hij bereid is om een certificaat en het vonnis in te sturen. Soms wil de uitvaardigende lidstaat vooroverleg (zie artikel 4, tweede en derde lid, Kaderbesluit 2008/909/JBZ).

In de periode 2016-2023 heeft de minister per jaar gemiddeld ongeveer 300-400 inkomende zaken ontvangen. Deze getallen omvatten niet alleen de officiële verzoeken van de uitvaardigende lidstaat, maar ook de zaken waarin de gedetineerde of zijn raadsman zelf contact opneemt met IOS.⁹⁹

De uitvaardigende lidstaat moet de gevonnisse persoon in kennis stellen van het besluit om het certificaat en het vonnis toe te zenden aan de tenuitvoerleggingsstaat (artikel 6, vierde lid, Kaderbesluit 2008/909/JBZ). Dat dient te gebeuren door middel van het standaardformulier dat is opgenomen in bijlage II bij het kaderbesluit, in een taal die de gevonnisse persoon verstaat.¹⁰⁰ De veroordeelde kan zich ofwel in de uitvaardigende lidstaat ofwel in Nederland bevinden. In het eerste geval wordt wel gesproken van persoonsoverdracht (de overdracht van de tenuitvoerlegging vindt immers plaats door overbrenging van de veroordeelde naar Nederland) en in het tweede geval van vonnisoverdracht (de betrokken veroordeelden worden ook wel aangeduid als ‘vrije voeters’).¹⁰¹ In de regel zal de veroordeelde zich nog in de uitvaardigende lidstaat in detentie bevinden.¹⁰² Bevindt de gevonnisse persoon zich echter op het tijdstip van het besluit in Nederland,¹⁰³ dan moet de uitvaardigende lidstaat het standaardformulier toezenden aan Nederland (artikel 6, vierde lid, Kaderbesluit 2008/909/JBZ). De minister (lees: IOS) moet de gevonnisse persoon vervolgens in kennis stellen van de toezending van het certificaat door middel van het standaardformulier (artikel 2:9 WETS). IOS stuurt daartoe een brief aan de betrokkene waarin wordt gemeld dat een lidstaat de procedure wil starten, om welke uitspraak het gaat en hoe de procedure in het kort verloopt. Daarbij wordt naast het standaardformulier altijd een informatieblad over de procedure gevoegd.¹⁰⁴ Op

⁹⁸ HvJ EU 4 september 2025, C-305/22, ECLI:EU:C:2025:665 (*C.J. (Tenuitvoerlegging van een vonnis naar aanleiding van een EAB)*), punten 57 en 83.

⁹⁹ Interview 2.

¹⁰⁰ Het model is vastgesteld bij art. 2 Uitvoeringsbesluit wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging vrijheidsbenemende en voorwaardelijke sancties.

¹⁰¹ Interview 2.

¹⁰² Concl. A-G Snijders 18 februari 2022, ECLI:NL:PHR:2022:160, r.o. 3.63.

¹⁰³ In de meeste gevallen gaat het dan om personen die in België zijn veroordeeld: interview 2.

¹⁰⁴ Interview 2.

verzoek van de bevoegde autoriteit van de uitvaardigende lidstaat kan de veroordeelde die zich in Nederland bevindt, worden aangehouden, in verzekering worden gesteld en in bewaring worden gesteld, in afwachting van de beslissing over de erkenning van de rechterlijke uitspraak (artikel 2:19-2:22 WETS).

De minister (lees: IOS) neemt de rechterlijke uitspraak en het certificaat in behandeling (artikel 2:8, eerste lid, WETS). De eerste beoordeling van de rechterlijke uitspraak en het certificaat vindt plaats door IOS. IOS beoordeelt de banden van de veroordeelde met Nederland in het licht van het bepaalde in artikel 4, eerste lid, Kaderbesluit 2008/909/JBZ¹⁰⁵ en gaat – in geval van een persoonsoverdracht –¹⁰⁶ na of er nog zes maanden van de sanctie moeten worden ondergaan (artikel 9, eerste lid, onderdeel h, Kaderbesluit 2008/909/JBZ).¹⁰⁷ Komt IOS tot de conclusie dat niet aan deze voorwaarden is voldaan, dan kan IOS de erkenningsprocedure beëindigen op grond van artikel 2:11, eerste lid, WETS door een zogenoemde ‘rauwelijkse’ afwijzing. In het specifieke geval dat de betrokkene is overgeleverd onder een garantie van terugkeer naar Nederland om hier de eventueel opgelegde vrijheidssanctie te ondergaan (artikel 5, punt 3, Kaderbesluit EAB, artikel 6 OLV; zie paragrafen 2.2.1 en 2.3.1, *in fine*) mag IOS niet opnieuw beoordelen of de betrokkene vanuit het perspectief van het bevorderen van maatschappelijke re-integratie voldoende banden heeft met Nederland om de tenuitvoerlegging van die sanctie in Nederland te rechtvaardigen – deze beoordeling is immers al verricht door de uitvoerende rechterlijke autoriteit (de rechtbank Amsterdam) –, tenzij sprake is van een wijziging in de juridische of feitelijke situatie van de betrokkene (bijvoorbeeld het verzwakken of verdwijnen van de banden met Nederland) die kan rechtvaardigen dat er geen gevolg wordt gegeven aan de garantie.¹⁰⁸

¹⁰⁵ Deze bepaling luidt als volgt:

Artikel 4 - Criteria voor toezending van het vonnis en een certificaat aan een andere lidstaat

1. Mits de gevonnisse persoon zich in de beslissingsstaat of in de tenuitvoerleggingsstaat bevindt en hij zijn toestemming heeft verleend voor zover deze krachtens artikel 6 is vereist, kan het vonnis, vergezeld van het certificaat waarvan het model in bijlage I is opgenomen, aan een van de volgende lidstaten worden toegezonden:

- a) de lidstaat waarvan de gevonnisse persoon onderdaan is en waar hij zijn woonplaats heeft, of
- b) de lidstaat waarvan de gevonnisse persoon onderdaan is, maar waar hij niet zijn woonplaats heeft, en waarheen hij, na zijn invrijheidstelling, zal worden uitgewezen als gevolg van een bevel tot uitzetting of verwijdering dat deel uitmaakt van het vonnis of van een gerechtelijke of bestuurlijke beschikking of een andere ingevolge het vonnis getroffen maatregel, of
- c) een andere dan de onder a) of b) bedoelde lidstaten, waarvan de bevoegde autoriteit erin toestemt dat hem het vonnis en het certificaat worden toegezonden.

Volgens Nauta, Van Aalst & Özgül 2018, p. 29 moet Nederland het certificaat in behandeling nemen, indien de gevonnisse persoon de Nederlandse nationaliteit heeft en in de BRP staat ingeschreven. Kennelijk stelt IOS het begrip “woonplaats” gelijk met een inschrijving in de BRP. Bij een Nederlander die niet in Nederland woont moet de binding worden aangetoond door middel van familie, werk enz. Bij een vreemdeling met een Nederlandse verblijfsvergunning wordt onderzocht of de gevonnisse persoon na het uitzitten van de straf zijn verblijfsrecht in Nederland zou verliezen. Zo niet, dan moet de binding met Nederland worden aangetoond door middel van familie, werk enz. Zie ook de hoofdtekst inzake rauwelijkse weigering in verband met het ontbreken van binding met Nederland.

¹⁰⁶ In geval van een vonnisoverdracht kijkt IOS niet naar het strafrestant: interview 2.

¹⁰⁷ Evaluatieverslag over Nederland 2022, p. 40.

¹⁰⁸ HvJ EU 15 januari 2026, C-641/23, ECLI:EU:C:2026:4 (*Dubers*), punten 84-88. Zie voor zo’n geval van gewijzigde omstandigheden Rb. Den Haag (vzr.) 17 februari 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:1487: als gevolg van de na overlevering in de uitvaardigende lidstaat opgelegde straf bestaat het voornemen om tot intrekking van de verblijfsvergunning van de betrokkene over ter gaan.

De voornaamste redenen voor een rauwelijkse weigering zijn het ontbreken van binding met Nederland of een strafrestance van minder dan zes maanden¹⁰⁹ bij een persoonsoverdracht. Met betrekking tot binding geldt de BRP als uitgangspunt; IOS vraagt niet proactief stukken op met betrekking tot de binding. Als de advocaat van de betrokkene met aanvullende stukken komt, dan beoordeelt IOS de binding opnieuw.¹¹⁰ Andere redenen kunnen zijn dat de veroordeelde persoon inmiddels is overleden of dat de veroordeelde nog niet onherroepelijk is veroordeeld.¹¹¹ Een rauwelijkse afwijzing kan ook plaatsvinden, indien het certificaat gebreken vertoont (ondanks gelegenheid tot verbetering), de veroordeelde zich in detentie in een derde land bevindt of de veroordeelde al voor het betreffende feit is bestraft.¹¹² Zoals gezegd, is in de periode 2016-2023 ongeveer 20 procent van de binnengekomen zaken met een rauwelijkse weigering afgedaan (paragraaf 2.3.2).

Tenzij de minister (lees: IOS) aanleiding ziet om gebruik te maken van zijn bevoegdheid om rauwelijks te af te wijzen, doet hij de rechterlijke uitspraak en het certificaat toekomen aan de advocaat-generaal (A-G) bij het ressortsparket Arnhem-Leeuwarden (artikel 2:11, eerste lid, WETS). Deze magistraat legt de stukken onverwijld voor aan de bijzondere kamer van het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden.

De bijzondere kamer behandelt ongeveer 300-400 zaken per jaar. Dat is het totaal van inkomende en uitgaande zaken. Wat betreft inkomende zaken betreft de grootste zaakstroom inkomende WETS-zaken. Daarnaast behandelt de bijzondere kamer per jaar een handjevol inkomende WOTS-zaken (zie daarover hoofdstuk 5). Een sterk toenemende werkstroom betreft de gratieadvisering met betrekking tot door Nederland erkende vrijheidssancties (zie ook paragraaf 2.5).¹¹³

Met het toezenden van de stukken door de A-G is de zaak aanhangig bij de bijzondere kamer. Het initiatief tot het aanhangig maken van een zaak bij de bijzondere kamer ligt uitsluitend bij de minister, niet bij de veroordeelde. Dit is één van de factoren waarop het Hof van Justitie zijn eindoordeel baseert dat de bijzondere kamer kennelijk niet tot taak heeft een rechterlijke beslissing te nemen en dus geen ‘rechterlijke instantie’ in de zin van artikel 267 VWEU is.¹¹⁴

Zo nodig, kan de A-G binnen twee weken schriftelijke opmerkingen indienen (artikel 2:11, tweede lid, WETS). In de praktijk wordt van ‘advies’ gesproken. Het OM geeft niet in alle zaken een advies. Bij de advisering ligt de focus op de strafbaarheid van de feiten en op de vraag of de aard of duur van de buitenlandse sanctie tot aanpassing daarvan noopt.¹¹⁵

Geen bepaling van de WETS voorziet in een hoorzitting of in een andere wijze om de veroordeelde te horen of zijn zienswijze (al dan niet schriftelijk) naar voren te laten brengen bij de bijzondere kamer (al zullen we in paragraaf 2.4.4 zien dat de veroordeelde in de praktijk wel de gelegenheid heeft zijn zienswijze naar voren te brengen). Ter vergelijking: wanneer de rechtbank Amsterdam beslist of een buitenlandse vrijheidssanctie in Nederland ten uitvoer zal worden gelegd (zie paragraaf 2.3.1, *in fine*) heeft de betrokkene het recht om te worden gehoord op een openbare zitting en recht op bijstand door een raadsman (artikel 25, eerste en derde lid, OLW).

¹⁰⁹ De weigeringsgrond met betrekking tot het strafrestance van zes maanden is facultatief (art. 2:14, eerste lid, onder c, WETS). Een strafrestance van minder dan zes maanden leidt dus niet steeds tot een weigering, maar doorgaans wordt aan een minimum van vier maanden vastgehouden, omdat het beleidskader zo’n periode noemt als een redelijke termijn voor resocialisatie: interview 2.

¹¹⁰ Interview 2.

¹¹¹ Interview 2.

¹¹² *Kamerstukken II* 2010/11, 32885, nr. 3, p. 32.

¹¹³ Interview 2.

¹¹⁴ HvJ EU 17 juli 2024, C-235/24 PPU, ECLI:EU:C:2024:624 (*Niesker*), punten 43, 47 en 49.

¹¹⁵ Interview 3.

De omstandigheid dat de WETS niet voorziet in hoor en wederhoor en het ontbreken van ‘equality of arms’ op dit punt is één van de omstandigheden waarop het Hof van Justitie zijn oordeel baseert dat de bijzondere kamer kennelijk niet tot taak heeft om een rechterlijke beslissing vast te stellen en dus geen ‘rechterlijke instantie’ in de zin van artikel 267 VWEU is.¹¹⁶

De bijzondere kamer organiseert eenmaal per twee weken een “beraadslaging” waaraan drie raadsheren en een gerechtsjurist deelnemen. Tijdens zo’n beraadslaging worden vijftien zaken (waaronder ook verzoeken om een gratieadvies)¹¹⁷ behandeld.¹¹⁸ De bijzondere kamer van het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden doet zijn schriftelijk en met redenen omkleed oordeel aan de Minister van Justitie en Veiligheid toekomen binnen zes weken nadat de bijzondere kamer de rechterlijke uitspraak en het certificaat heeft ontvangen (artikel 2:11, zevende lid, WETS). De WETS voorziet niet in openbaarmaking van het oordeel – de procedure is immers schriftelijk, zodat er geen (openbare) zitting plaatsvindt waarop het oordeel wordt uitgesproken – noch in kennisgeving daarvan aan de veroordeelde. De bijzondere kamer communiceert niet met de veroordeelde: hij ontvangt de zaak of het verzoek om herbeoordeling van het ministerie en geeft zijn oordeel aan het ministerie.¹¹⁹ Dit is één van de redenen waarom het Hof van Justitie van oordeel is dat de bijzondere kamer kennelijk niet tot taak heeft om een rechterlijke beslissing vast te stellen en dus geen ‘rechterlijke instantie’ in de zin van artikel 267 VWEU is.¹²⁰ Het openbaar ministerie ontvangt het oordeel evenmin.¹²¹ Ter vergelijking: de OLV voorziet in een openbare uitspraak; aan de betrokkene die daarbij niet aanwezig is, wordt de uitspraak betekend (artikel 31, eerste lid, OLV).

De oordelen van de bijzondere kamer worden – doorgaans – niet gepubliceerd.¹²² De bijzondere kamer heeft echter besloten om zaken die voor de rechtsontwikkeling van belang kunnen zijn wel op www.rechtspraak.nl te publiceren. De bulk van de zaken is echter niet ingewikkeld. Die zaken resulteren dus ook in vrij beperkte oordelen waarin niet veel bijzonders staat. Een relatief klein aantal zaken is ingewikkelder. Daarbij kan men drie categorieën onderscheiden: als het gaat om een levenslange vrijheidssanctie; als het gaat om een maatregel die al dan niet te vergelijken is met tbs en zaken waarin de straf moet worden aangepast. In dergelijke zaken heeft de bijzondere kamer weleens een oordeel gepubliceerd (zie paragrafen 2.4.7 en 2.4.8).¹²³

Nadat de minister het oordeel heeft ontvangen, neemt hij de beslissing over erkenning en tenuitvoerlegging van de rechterlijke uitspraak en stelt hij de bevoegde autoriteit van de uitvaardigende lidstaat onverwijld schriftelijk en met redenen omkleed in kennis van zijn beslissing (artikel 2:12, derde lid, WETS). De WETS voorziet er niet in dat de veroordeelde in kennis wordt gesteld van die beslissing. Na de beslissing tot erkenning wordt de gevonnniste persoon overgebracht naar Nederland, indien hij zich nog in de uitvaardigende lidstaat bevindt (artikel 2:16, eerste lid, WETS).

De WETS voorziet niet in rechtsmiddelen tegen de beslissing van de minister om rauwelijks te weigeren, tegen het oordeel van de bijzondere kamer van het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden en

¹¹⁶ HvJ EU 17 juli 2024, C-235/24 PPU, ECLI:EU:C:2024:624 (*Niesker*), punten 46-47 en 49.

¹¹⁷ Zie par. 2.5.

¹¹⁸ Interview 1.

¹¹⁹ Interview 1.

¹²⁰ HvJ EU 17 juli 2024, C-235/24 PPU, ECLI:EU:C:2024:624 (*Niesker*), punt 45.

¹²¹ Interview 3.

¹²² Uitzonderingen zijn het tussen- en eindoordeel in de zaak *Niesker*: gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 29 maart 2024, ECLI:NL:GHARL:2024:2534 en gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 30 augustus 2024, ECLI:NL:GHARL:2024:5819. De oordelen worden evenmin in het E-archief geplaatst. Het E-archief is een jurisprudentiedatabank waarin de uitspraken van de Rechtspraak kunnen worden opgenomen en die alleen toegankelijk is voor medewerkers van de Rechtspraak.

¹²³ Interview 1.

tegen de beslissing van de minister over de erkenning van de rechterlijke uitspraak. De Algemene wet bestuursrecht is niet van toepassing, omdat deze wet niet van toepassing is op de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen (artikel 1:6, onderdeel a, Awb). Vergeleken met de regeling van *uitgaande* zaken valt op dat tegen het oordeel van de bijzondere kamer geen cassatie in het belang der wet openstaat. In bepaalde gevallen kan de veroordeelde een bezwaarschrift bij de bijzondere kamer indienen tegen het voornemen van de minister om een Nederlandse rechterlijke uitspraak aan een andere lidstaat toe te zenden (artikel 2:27, derde lid, WETS). De minister is gebonden aan een gegrondverklaring van het bezwaarschrift (artikel 2:27, zevende lid, WETS). Tegen de beslissing van de bijzondere kamer op het bezwaarschrift staat geen ander rechtsmiddel open dan cassatie in het belang der wet (artikel 2:27, achtste lid, WETS). De kamerstukken lichten niet toe waarom de wetgever tegen het oordeel van de bijzondere kamer als bedoeld in artikel 2:11, derde lid, WETS geen cassatie in het belang der wet heeft opengesteld. Vergelijkbaar met de regeling van uitgaande zaken – en met de OLW – heeft de bijzondere kamer niet de bevoegdheid om op grond van artikel 553 Sv prejudiciële rechtsvragen te stellen aan de Hoge Raad. De WETS noch de OLW verklaart deze bepaling van overeenkomstige toepassing.¹²⁴ De mogelijkheid van het stellen van een rechtsvraag aan de Hoge Raad kan bijvoorbeeld van belang zijn bij de vaststelling van de kwalificatie en/of het toepasselijke strafmaximum.

In het voorgaande hebben we de procedure bij de bijzondere kamer een aantal maal vergeleken met de procedure bij de rechtbank Amsterdam waarin zij op grond van artikel 6a OLW beslist over de tenuitvoerlegging van een in een andere lidstaat opgelegde vrijheidsstraf in Nederland. Dat hebben wij gedaan, omdat twee respondenten uit de advocatuur de aanbeveling hebben gedaan om de inkomende WETS-procedure bij één gerecht, en wel de rechtbank Amsterdam, te concentreren.¹²⁵ Los van de vragen of concentratie van de inkomende WETS-procedure wenselijk of noodzakelijk is en, zo ja, bij welk van de twee gerechten (zie daarover Hoofdstuk 4), moeten we vaststellen dat deze respondenten met deze aanbeveling een knelpunt hebben geïdentificeerd. Twee verschillende gerechten passen namelijk de WETS toe in twee verschillende procedures. Vanuit het oogpunt van rechtseenheid is dit bedenkelijk, temeer daar de bijzondere kamer, anders dan de rechtbank Amsterdam, geen prejudiciële vragen kan voorleggen aan het Hof van Justitie (zie paragraaf 2.4.7). Daarbij komt dat de procedure bij de rechtbank Amsterdam de betrokkene rechtswaarborgen biedt die in de procedure bij de bijzondere kamer en de minister ontbreken.

Knelpunten

- De procedure bij de bijzondere kamer vindt alleen plaats op initiatief van de minister.
- Het oordeel van de bijzondere kamer wordt niet openbaar gemaakt noch ter kennis van de veroordeelde gebracht.
- De WETS biedt de veroordeelde niet de mogelijkheid om schriftelijk of mondeling aan de procedure deel te nemen en schriftelijke of mondelinge opmerkingen in te dienen, terwijl de A-G op grond van de WETS wel over zo'n mogelijkheid beschikt.
- Twee verschillende gerechten passen de WETS toe op grond van twee verschillende procedures.

¹²⁴ Volgens de MvT staat de prejudiciële procedure “voor alle procedures open, zolang deze zijn voorzien in het Wetboek van Strafvordering. Naar aanleiding van de evaluatie zal worden overwogen om de prejudiciële procedure breder open te stellen, tot bijvoorbeeld de Overleveringswet, de Uitleveringswet, de Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden en de Wet overdracht tenuitvoerlegging strafvonnissen”: *Kamerstukken II* 2020/21, 35869, nr. 3, p. 30.

¹²⁵ Interview 5; interview 4.

2.4.3 De bedoeling van de wetgever

Zoals de memorie van toelichting opmerkt, is de procedure zoals voorzien in de WETS een *schriftelijke* procedure. De bepalingen van de WETS voorzien ten aanzien van inkomende zaken niet in een hoorzitting (anders dan bij uitgaande zaken (artikel 2:27, derde lid, WETS))¹²⁶ of in een andere wijze van horen van de veroordeelde. Alleen de vertegenwoordiger van het openbaar ministerie mag, zo nodig, schriftelijke opmerkingen inbrengen (zie artikel 2:11, tweede lid, WETS). De veroordeelde wordt niet gehoord en kan overigens ook geen opmerkingen maken, aldus de memorie van toelichting.¹²⁷ Evenmin is voorzien in toegang tot een advocaat.¹²⁸ De WETS voorziet niet in een recht op inzage van de stukken noch van het oordeel van de bijzondere kamer van het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden.¹²⁹

Volgens de regering voorziet de WETS “in procedures die met adequate en voldoende waarborgen omgeven zijn in het licht van de in de kaderbesluiten getroffen regeling”. Gelet op de rechtspraak van het EHRM is artikel 6 EVRM volgens de regering niet van toepassing op procedures betreffende overdracht van de tenuitvoerlegging van strafvonnissen.¹³⁰ Met betrekking tot het in artikel 47 HGEU neergelegde recht op een doeltreffende voorziening in rechte en op een onpartijdig gerecht merkt de regering op dat deze bepaling niet dezelfde beperkingen kent als artikel 6 EVRM – zij is immers niet beperkt tot het vaststellen van burgerlijke rechten en verplichtingen of het bepalen van de gegrondheid van een ingestelde vervolging –,¹³¹ maar dat zij wel degelijk beperkingen kent. Artikel 47 geldt namelijk alleen voor rechten die door het Unierecht gewaarborgd worden. De regering wijst er in dit verband op dat over de reikwijdte van artikel 47 veel nog onduidelijk is. Maar wel is duidelijk dat Kaderbesluit 2008/909/JBZ noch enige andere regeling van Unierecht de veroordeelde een recht toekent om een opgelegde straf in een andere lidstaat dan de lidstaat van veroordeling te ondergaan.¹³² Hierna zal nog blijken dat de opvatting van de regering over de reikwijdte van artikel 47 HGEU niet houdbaar is (zie paragraaf 2.4.5.4). Tot slot wijst de regering erop dat, indien artikel 47 HGEU al van toepassing is, de beslissing over de overname van de tenuitvoerlegging van een buitenlands vonnis geen zelfstandige beslissing tot vrijheidsbeneming of vrijheidsbeperking inhoudt. De vrijheidsbeneming in Nederland is opgelegd bij het buitenlandse vonnis en het directe gevolg van de

¹²⁶ Art. 28, tweede lid, WOTS voorziet wel in een hoorzitting, maar alleen voor zaken waarin de straf zal worden omgezet naar Nederlandse maatstaven. Voor zaken waarin sprake is van voortgezette tenuitvoerlegging – vergelijkbaar met het systeem van Kaderbesluit 2008/909/JBZ en de WETS – voorziet de WOTS evenmin in een hoorzitting. Zie de art. 43-43c WOTS.

¹²⁷ *Kamerstukken II* 2010/11, 32885, nr. 3, p. 35.

¹²⁸ De NnavV merkt in dit verband op dat, indien de veroordeelde zich in Nederland bevindt, hij in verzekering en vervolgens in bewaring kan worden gesteld in afwachting van de erkenningsbeslissing. Daarbij is voorzien in de mogelijkheid van bijstand door een raadsman en de toevoeging van een raadsman (art. 2:19 lid 6 en 2:20 lid 2 WETS): *Kamerstukken II* 2011/12, 32885, nr. 7, p. 25.

¹²⁹ *Kamerstukken II* 2011/12, 32885, nr. 7, p. 23 ten aanzien van het oordeel.

¹³⁰ *Kamerstukken II* 2010/11, 32885, nr. 3, p. 23. Verwezen wordt onder meer naar EHRM 14 september 2000, ECLI:CE:ECHR:2000:0201DEC002829395 (*Aydin/Turkije*), EHRM 27 juni 2006, ECLI:CE:ECHR:2006:0627DEC002231802 (*Csozászski/Zweden*) en EHRM 27 juni 2006, ECLI:CE:ECHR:2006:0627DEC002857803 (*Szabó/Zweden*).

¹³¹ Vgl. met betrekking tot het bepalen van de gegrondheid van een ingestelde vervolging HvJ EU 4 september 2025, C-305/22, ECLI:EU:C:2025:665 (*C.J. (Tenuitvoerlegging van een vonnis naar aanleiding van een EAB)*), punt 96: een beslissing tot erkenning en tenuitvoerlegging van een veroordeling uit een andere lidstaat betekent niet dat er strafvervolgung tegen de gevonnisde persoon wordt ingesteld, omvat geen beoordeling van de zaak ten gronde en leidt niet tot een (nieuwe) veroordeling.

¹³² *Kamerstukken II* 2010/11, 32885, nr. 3, p. 24.

veroordeling door de rechter in het buitenland. In die procedure waren artikel 47 HGEU en artikel 6 EVRM wel van toepassing, aldus de memorie van toelichting.¹³³

In de memorie van toelichting erkent de regering dat voor de veroordeelde die desalniettemin van mening is dat de erkenning en tenuitvoerlegging in Nederland van een buitenlandse rechterlijke uitspraak onrechtmatig is, de gang naar de civiele rechter, al dan niet in kort geding, openstaat.¹³⁴ In de nota naar aanleiding van het verslag is zij echter veel terughoudender over de gang naar de civiele rechter: nu het wetsvoorstel voor zowel inkomende als uitgaande zaken betreffende vrijheidsbenemende sancties voorziet in een rechterlijke toets, ziet zij “in beginsel geen ruimte meer voor een gang naar de civiele rechter”.¹³⁵ Daaruit blijkt – volgens A-G Snijders – de opvatting van de regering dat de civiele rechter gebonden is aan het oordeel van de bijzondere kamer.¹³⁶ Aangezien de aanpassing van de straf ter beoordeling staat van de rechter en de minister met inachtneming van het oordeel van de rechter over de erkenning beslist, is naar de mening van de regering voorzien “in een procedure die met adequate rechtswaarborgen is omkleed”.¹³⁷ Daarbij dient dan wel te worden aangetekend dat volgens de opvatting van de regering de veroordeelde in die rechtsgang (bij de bijzondere kamer) noch wordt gehoord noch opmerkingen kan indienen.

2.4.4 Toepassing en uitleg in de praktijk

De praktijk heeft zich in een heel andere richting ontwikkeld dan de regering voor ogen had. In de praktijk:

- kan de advocaat van de veroordeelde de stukken opvragen bij het gerechtshof;¹³⁸
- kan de veroordeelde schriftelijke opmerkingen inbrengen bij de bijzondere kamer van het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden;¹³⁹
- kan ook de advocaat van de veroordeelde, indien deze over een advocaat beschikt, schriftelijke opmerkingen indienen;¹⁴⁰
- pleegt de bijzondere kamer kennis te nemen van ingezonden opmerkingen.¹⁴¹

Naast de mogelijkheid om tijdens de procedure voor de bijzondere kamer schriftelijke opmerkingen in te brengen, bestaat in de praktijk voor de veroordeelde de mogelijkheid om ná de beslissing van de Minister van Justitie en Veiligheid over de erkenning van de rechterlijke uitspraak de minister om herziening van het oordeel van de bijzondere kamer van het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden te

¹³³ *Kamerstukken II* 2010/11, 32885, nr. 3, p. 24. Of art. 47 HGEU van toepassing is in de procedure die tot de veroordeling heeft geleid, is de vraag. Art. 47 richt zich immers alleen tot de lidstaten voor zover zij Unierecht ten uitvoer brengen. Wanneer lidstaten een strafvervolgung doorvoeren, geven zij in ieder geval uitvoering aan de EU richtlijnen over de versterking van de procedurele rechten van verdachten en beklaagden, zoals Richtlijn (EU) 2016/343 van het Europees Parlement en de Raad van 9 maart 2016 betreffende de versterking van bepaalde aspecten van het vermoeden van onschuld en van het recht om in strafprocedures bij de terechtzitting aanwezig te zijn, *PbEU* 2016, L 65/1.

¹³⁴ *Kamerstukken II* 2010/11, 32885, nr. 3, p. 25.

¹³⁵ *Kamerstukken II* 2011/12, 32885, nr. 7, p. 21.

¹³⁶ Concl. A-G Snijders 18 februari 2022, ECLI:NL:PHR:2022:160, r.o. 3.17.

¹³⁷ *Kamerstukken II* 2011/12, 32885, nr. 7, p. 21.

¹³⁸ Concl. A-G Snijders 18 februari 2022, ECLI:NL:PHR:2022:160, r.o. 3.65 (weergave van passages van de hand van J.H. Lensink in het *Handboek Strafzaken* die inmiddels niet meer raadpleegbaar zijn).

¹³⁹ Concl. A-G Snijders 18 februari 2022, ECLI:NL:PHR:2022:160, r.o. 3.65 (weergave van passages van de hand van J.H. Lensink in het *Handboek Strafzaken*, die inmiddels niet meer raadpleegbaar zijn).

¹⁴⁰ Evaluatieverslag over Nederland 2022, p. 42.

¹⁴¹ Concl. A-G Snijders 18 februari 2022, ECLI:NL:PHR:2022:160, r.o. 3.65 (weergave van passages van de hand van J.H. Lensink in het *Handboek Strafzaken* die inmiddels niet meer raadpleegbaar zijn); Evaluatieverslag over Nederland 2022, p. 42.

vragen.¹⁴² Klaarblijkelijk is deze mogelijkheid ingevoerd om het gebrek aan hoor en wederhoor in de procedure bij de bijzondere kamer te compenseren.¹⁴³ Langs de weg van een verzoek om herbeoordeling kan de veroordeelde alsnog zijn schriftelijke opmerkingen ter kennis van de bijzondere kamer brengen. De bijzondere kamer voert vervolgens een herbeoordeling uit, waarna de minister een nieuwe beslissing over de erkenning van de rechterlijke uitspraak neemt met inachtneming van de herbeoordeling. Indien de minister daarmee instemt, legt hij het verzoek om een herbeoordeling voor aan de bijzondere kamer. De minister stuurt een verzoek, als het inhoudelijk daadwerkelijk ziet op de toets die de bijzondere kamer moet uitvoeren, “eigenlijk altijd door” naar de A-G bij het Ressortparket Arnhem-Leeuwarden, die het verzoek dan doorzet naar de bijzondere kamer.¹⁴⁴ De omstandigheid dat een herbeoordeling alleen plaatsvindt als de minister het verzoek voorlegt aan de bijzondere kamer is één van de redenen waarom het Hof van Justitie van oordeel is dat de bijzondere kamer kennelijk niet tot taak heeft om een rechterlijke beslissing vast te stellen en dus geen ‘rechterlijke instantie’ in de zin van artikel 267 VWEU is.¹⁴⁵ Er worden geen tijdslimieten voor dergelijke verzoeken gehanteerd. Naar schatting zijn de verzoeken om herbeoordeling per jaar op de vingers van één hand te tellen.¹⁴⁶ Een enkele keer vraagt de minister ambtshalve om een herbeoordeling.¹⁴⁷

Knelpunt

Een herbeoordeling vindt alleen plaats als de minister het verzoek voorlegt aan de bijzondere kamer.

2.4.5 Uitleg door de Hoge Raad (uitleg overeenkomstig artikel 47 HGEU en/of het beginsel van hoor en wederhoor)

2.4.5.1 Inleiding

De vraag is of de praktijk (paragraaf 2.4.4) onverplicht is of dat de veroordeelde een recht heeft om schriftelijk zijn standpunt kenbaar te maken, hetzij direct in de erkenningsprocedure, hetzij achteraf via een verzoek om een herbeoordeling. Uit een arrest van de civiele kamer van de Hoge Raad volgt dat de veroordeelde recht op hoor en wederhoor heeft in de procedure bij de bijzondere kamer.¹⁴⁸

In deze zaak was de veroordeelde niet gehoord alvorens de bijzondere kamer zijn oordeel gaf over de aanpassing van de straf, maar had de veroordeelde – enkele jaren – na de beslissing tot erkenning van de Britse rechterlijke uitspraak om een herbeoordeling gevraagd. Bij de uitgevoerde herbeoordeling, waarbij de schriftelijke zienswijze van de veroordeelde zoals verwoord in het verzoek om herbeoordeling werd betrokken, kwam de bijzondere kamer tot de conclusie dat hij geen aanleiding voor een ander oordeel zag.

In kort geding stelde de veroordeelde zich op het standpunt dat het oordeel van de bijzondere kamer inhoudelijk onjuist was. In hoger beroep overwoog het Hof Den Haag dat:

¹⁴² Tussen het oordeel en het verzoek kunnen enkele jaren liggen. Zie de casus die ten grondslag ligt aan HR 18 februari 2022, ECLI:NL:HR:2022:858, r.o. 2.1 (vii): het oordeel was van 22 december 2016, het verzoek van 14 mei 2019.

¹⁴³ Het komt in de praktijk niet voor dat de veroordeelde van tevoren schriftelijk zijn standpunt heeft ingebracht en vervolgens nog een verzoek om herbeoordeling doet: interview 2.

¹⁴⁴ Interview 2.

¹⁴⁵ HvJ EU 17 juli 2024, C-235/24 PPU, ECLI:EU:C:2024:624 (*Niesker*), punt 44.

¹⁴⁶ Interview 2; interview 1 (“een handjevol zaken per jaar”).

¹⁴⁷ Interview 2.

¹⁴⁸ HR 10 juni 2022, ECLI:NL:HR:2022:858.

- een veroordeelde zich in een civiele procedure (uitsluitend) kan beroepen op een *kennelijke* fout in het oordeel van de bijzondere kamer;
- het niet aan de civiele rechter is om het oordeel van de bijzondere kamer inhoudelijk op juistheid te beoordelen en
- de minister niet onrechtmatig heeft gehandeld door het Britse strafvonnis conform het oordeel van de bijzondere kamer aan te passen en ten uitvoer te leggen.¹⁴⁹

In cassatie werd aangevoerd dat deze oordelen onrechtmatig waren, omdat – zoals uit onder meer artikel 6 EVRM en artikel 47 HGEU volgt – in de gevolgde procedure ten onrechte hoor en wederhoor had ontbroken en het Hof Den Haag zich daarom niet had mogen beperken tot de vraag of sprake was van een kennelijke fout in het oordeel van de bijzondere kamer.

2.4.5.2 De conclusie van A-G Snijders

In een uitvoerige conclusie betoogde A-G Snijders dat het recht op hoor en wederhoor wel degelijk van toepassing is op de procedure bij de bijzondere kamer.

Artikel 6 EVRM is niet van toepassing

Het recht op hoor en wederhoor volgt niet uit artikel 6 EVRM, omdat de WETS-procedure niet onder de reikwijdte van die bepaling valt. Voor een deel verwijst A-G daartoe naar de beslissingen van het EHRM die de regering ook in de memorie van toelichting noemt (zie par. 2.4.2).¹⁵⁰

Artikel 47 HGEU is van toepassing

Artikel 47, eerste alinea, HGEU kent het recht op een doeltreffende voorziening in rechte toe aan eenieder “wiens door het recht van de Unie gewaarborgde rechten en vrijheden zijn geschonden”. De eerbiediging van het recht op hoor en wederhoor is een van de voorwaarden waaraan de doeltreffende voorziening in rechte zoals bedoeld in artikel 47, eerste alinea, HGEU moet voldoen. Artikel 47, eerste alinea, HGEU heeft het immers over zo’n voorziening “met inachtneming van de in dit artikel gestelde voorwaarden”. Artikel 47, tweede alinea, HGEU, bepaalt onder meer dat eenieder het recht heeft op een eerlijke en openbare behandeling van zaak door een gerecht. Daarin ligt het recht op hoor en wederhoor besloten.¹⁵¹

De A-G wijst op de omstandigheid dat artikel 47, eerste alinea, HGEU voor de toepasselijkheid ervan een afzonderlijke toepassingsvoorwaarde stelt, namelijk dat “door het Unierecht toegekende rechten of vrijheden” in het geding zijn. Daarop lijkt het standpunt van de regering in de memorie van toelichting te zijn gebaseerd. Zij merkt immers op dat artikel 47 HGEU alleen geldt voor die rechten die worden gewaarborgd door het Unierecht en dat het Unierecht in het algemeen noch het kaderbesluit in het bijzonder een recht vastleggen om een straf in een andere lidstaat dan de lidstaat van veroordeling te ondergaan (zie par. 2.4.3). Kennelijk is dus de redenering dat, nu het in de procedure onder de WETS gaat over erkenning van een buitenlandse uitspraak en nu het Unierecht geen recht toekent tot erkenning van een buitenlandse uitspraak, artikel 47 HGEU om die reden niet van toepassing is op die procedure. Uit het arrest *Berlioz Investment Fund* leidt de A-G echter af dat voldoende is dat het Unierecht wordt toegepast, ook al gaat het niet om een recht dat of een vrijheid die het Unierecht aan de betrokkene toekent, mits anderszins een door het Unierecht beschermd recht (of beschermde vrijheid) aan de orde is, bijvoorbeeld de bescherming tegen willekeurige vrijheidsbeneming. En uit het arrest *Radu* zou zelfs kunnen worden afgeleid dat voor de toepasselijkheid van artikel 47 HGEU al voldoende is dat een lidstaat het Unierecht ten uitvoer brengt

¹⁴⁹ Hof Den Haag 26 januari 2021, ECLI:NL:GHDHA:2021:341.

¹⁵⁰ Concl. A-G Snijders 18 februari 2022, ECLI:NL:PHR:2022:160, r.o. 3.22-3.30.

¹⁵¹ Concl. A-G Snijders 18 februari 2022, ECLI:NL:PHR:2022:160, r.o. 3.32.

(artikel 51, eerste lid, HGEU), aldus de A-G.¹⁵² Bij de procedure voor de bijzondere kamer is ontegenzeggelijk sprake van het ten uitvoer brengen van Kaderbesluit 2008/909/JBZ en dus van het ten uitvoer brengen van Unierecht.¹⁵³ Ten slotte wijst de A-G erop dat de lezing dat voor toepasselijkheid van artikel 47 HGEU het ten uitvoer brengen van het Unierecht voldoende is, strookt met artikel 19, eerste lid, laatste volzin, VEU. Volgens deze bepaling moeten de lidstaten voorzien in de nodige rechtsmiddelen om daadwerkelijke rechtsbescherming op de onder het recht van de Unie vallende gebieden te verzekeren.¹⁵⁴

Artikel 41 HGEU is niet van toepassing

De A-G meent dat het beroep op artikel 41, tweede lid, onderdeel a, HGEU (“Recht op behoorlijk bestuur”), dat inhoudt dat instellingen, organen en instanties van de Unie degene jegens wie een voor hem nadelige individuele maatregel wordt genomen vooraf moeten horen, geen behandeling behoeft. Volgens de A-G is bij het oordeel van de bijzondere kamer geen sprake van bestuur maar van rechtspraak. De gelding van de bepaling zou bovendien hetzelfde gevolg hebben als dat van artikel 47 HGEU.¹⁵⁵

Het nationale beginsel van hoor en wederhoor is van toepassing

De A-G is van oordeel dat de veroordeelde het recht om in de procedure voor de bijzondere kamer te worden gehoord in elk geval ontleent aan het Nederlandse fundamentele beginsel van procesrecht van hoor en wederhoor, zoals dat ook volgt uit het inmiddels in de Grondwet neergelegde recht op een eerlijk proces (artikel 17, eerste lid, Gw).¹⁵⁶ Volgens de A-G levert de beperkte reikwijdte van de toetsing door de bijzondere kamer geen rechtvaardiging op voor een uitzondering op dat recht. De omstandigheid dat de veroordeelde zich in de regel in het buitenland bevindt, kan weliswaar een rechtvaardiging zijn om hem niet op een zitting te horen, maar niet om hem de mogelijkheid te onthouden om zijn standpunt schriftelijk naar voren te brengen (zie voor de mogelijkheid om de veroordeelde te horen via videoconferentie par. 2.4.5.4, “*Schriftelijke of mondelinge inbreng?*”).¹⁵⁷

Slotsom

Tegen deze achtergrond bepleit de A-G een uitleg van de WETS overeenkomstig het recht op hoor en wederhoor, maar tegen de bedoeling van de wetgever in. De bijzondere kamer is gehouden de veroordeelde van de stukken kennis te laten nemen en de gelegenheid te geven of te laten zich desgewenst in de procedure uit laten. Voldoende is dat de (raadsman van) de veroordeelde desgevraagd de stukken ontvangt en opmerkingen kan indienen, die de bijzondere kamer bij zijn oordeel betreft. Omdat de toetsingsomvang zeer beperkt is en de beslissing geen onderzoek van de feiten vergt, lijkt het volgens de A-G zonder meer gerechtvaardigd dat geen mondelinge behandeling plaatsvindt bij de bijzondere kamer. Verder acht hij het toegestaan dat een omzettingsoordeel op verzoek van de veroordeelde wordt heroverwogen. De A-G wijst er nog op dat in de meeste gevallen de veroordeelde vermoedelijk geen behoefte zal hebben om gehoord te worden, omdat hij blij is dat hij zijn straf in Nederland kan ondergaan en een strafomzetting niet aan de orde is of geen bezwaar ontmoet. Een verplichting om de veroordeelde vooraf te horen is dus niet nodig. Het volstaat dat de

¹⁵² Concl. A-G Snijders 18 februari 2022, ECLI:NL:PHR:2022:160, r.o. 3.31-3.47, met verwijzing naar o.a. Peers e.a. 2021. Zo ook Dölle & De Boer 2021, p. 80-81 en Imamkhan 2025, p. 290-291.

¹⁵³ Vgl. HvJ EU 5 april 2016, gevoegde zaken C-404/15 en C-695/15 PPU, ECLI:EU:C:2017:198 (*Aranyosi en Căldăraru*), punt 84, ten aanzien van Kaderbesluit EAB.

¹⁵⁴ Concl. A-G Snijders 18 februari 2022, ECLI:NL:PHR:2022:160, r.o. 3.47. Volgens Luchtman 2024, p. 235 (l.k.) krijgen lidstaten daardoor feitelijk de opdracht om hun gehele rechterlijke organisatie EU-proof te maken, onder supervisie van het Hof van Justitie.

¹⁵⁵ Concl. A-G Snijders 18 februari 2022, ECLI:NL:PHR:2022:160, r.o. 3.49.

¹⁵⁶ Concl. A-G Snijders 18 februari 2022, ECLI:NL:PHR:2022:160, r.o. 3.51-3.57.

¹⁵⁷ Concl. A-G Snijders 18 februari 2022, ECLI:NL:PHR:2022:160, r.o. 3.58-3.64.

veroordeelde desgewenst zijn standpunt naar voren kan brengen, eventueel achteraf.¹⁵⁸ Een uitleg van de WETS waarbij wordt vastgehouden aan de bedoeling van de wetgever en waarbij de niet-inachtneming van het recht op hoor en wederhoor wordt geheeld door een rechtsgang naar de civiele rechter is ondoelmatig. Er is dan immers onnodig een dubbele rechtsgang, terwijl de civiele rechter, anders dan de bijzondere kamer, niet geverseerd is in de aan de orde zijnde beoordeling.¹⁵⁹ De A-G concludeerde dat in cassatie terecht was aangevoerd dat de veroordeelde in de procedure bij de bijzondere kamer gehoord had moet worden, hetzij op grond van artikel 47 HGEU, hetzij op grond van een behoorlijke uitleg van artikel 2:11 WETS,¹⁶⁰ maar dat veroordeelde *uiteindelijk* werd gehoord door de bijzondere kamer, overeenkomstig de wet zoals uitgelegd in het licht van het recht op hoor en wederhoor.¹⁶¹

2.4.5.3 *Het arrest van de Hoge Raad*

De Hoge Raad volgde klaarblijkelijk de A-G en overwoog:

“3.2 De hiervoor (...) weergegeven klacht mist feitelijke grondslag waar deze tot uitgangspunt neemt dat in de aanpassingsprocedure bij de penitentiare kamer hoor en wederhoor heeft ontbroken. Vast staat (...) dat [eiser] bij brief van 14 mei 2019 de penitentiare kamer heeft verzocht haar oordeel van 22 december 2016 te herzien, dat de minister heeft ingestemd met de door [eiser] verzochte herbeoordeling, en dat de penitentiare kamer in 2019 tot die herbeoordeling is overgegaan. Voorts blijkt uit het hiervoor (...) weergegeven oordeel dat de penitentiare kamer na herbeoordeling heeft gegeven, dat zij de door [eiser] in zijn brief van 14 mei 2019 verwoorde zienswijze ten aanzien van de erkenning en de tenuitvoerlegging van het Engelse strafvonnis, in haar oordeelsvorming heeft betrokken. *Aldus is in de procedure die heeft geleid tot het oordeel dat de penitentiare kamer na herbeoordeling heeft gegeven, het recht van hoor en wederhoor in acht genomen.*

Bij die stand van zaken heeft het hof in het bestreden arrest terecht geoordeeld dat een veroordeelde zich in een civiele procedure uitsluitend kan beroepen op een kennelijke fout in het oordeel dat de penitentiare kamer heeft gegeven in de aanpassingsprocedure (rov. 6.6), dat het niet aan de civiele rechter is om het oordeel van de penitentiare kamer inhoudelijk op juistheid te toetsen (rov. 6.7) en dat de minister niet onrechtmatig heeft gehandeld door het Engelse strafvonnis conform het oordeel van de penitentiare kamer aan te passen en in de aldus aangepaste vorm ten uitvoer te leggen (rov. 6.7)”.¹⁶²

2.4.5.4 *Analyse*

Het recht op hoor en wederhoor is van toepassing

Uit het arrest volgt impliciet dat, bij een uitleg van de WETS in overeenstemming met het recht op hoor en wederhoor, de veroordeelde in de procedure bij de bijzondere kamer als bedoeld in artikel 2:11 WETS – door de Hoge Raad “aanpassingsprocedure” genoemd, kennelijk omdat de bijzonder kamer zich in die procedure (al dan niet via een verzoek om herbeoordeling) moet buigen over een eventuele aanpassing van de straf – het recht heeft schriftelijk een standpunt in te nemen.

¹⁵⁸ Concl. A-G Snijders 18 februari 2022, ECLI:NL:PHR:2022:160, r.o. 3.74.

¹⁵⁹ Concl. A-G Snijders 18 februari 2022, ECLI:NL:PHR:2022:160, r.o. 3.74. Civiele raadsheren van het Hof Den Haag hebben opgemerkt dat een gang naar de civiele rechter “niet echt wenselijk” is en dat het beter is als de gespecialiseerde rechter een met voldoende waarborgen omklede rechtsgang biedt: interview 9.

¹⁶⁰ Concl. A-G Snijders 18 februari 2022, ECLI:NL:PHR:2022:160, r.o. 3.78.

¹⁶¹ Concl. A-G Snijders 18 februari 2022, ECLI:NL:PHR:2022:160, r.o. 3.78.

¹⁶² HR 10 juni 2022, ECLI:NL:HR:2022:858, r.o. 3.2 (cursivering toegevoegd).

Op welke grondslag berust het recht op hoor en wederhoor?

De Hoge Raad laat de grondslag van het recht op hoor en wederhoor in het midden: is dit recht gebaseerd op artikel 47, eerste alinea, HGEU of gaat het hier om een zuiver nationaal recht? Dat de Hoge Raad dit recht baseert op artikel 6 EVRM, is onwaarschijnlijk, gelet op de rechtspraak van het EHRM. Het is daarentegen aannemelijk dat de Hoge Raad in dezen de A-G volgt en dit recht baseert op artikel 47 HGEU en artikel 17, eerste lid, Gw.

Is artikel 47 HGEU toepasselijk?

Kaderbesluit 2008/909/JBZ kent de veroordeelde geen recht op erkenning en tenuitvoerlegging van zijn in een andere lidstaat uitgesproken veroordeling toe. Het Hof van Justitie spreekt in dit verband van de “loutere mogelijkheid” van toezending van de veroordeling en het certificaat dan wel van het aan de beslissingsstaat “toegekende recht om de door een van zijn rechters uitgesproken strafrechtelijke veroordeling, alsook het certificaat, niet aan de tenuitvoerleggingsstaat toe te zenden”.¹⁶³ Artikel 4, vijfde lid, Kaderbesluit 2008/909/JBZ bevestigt dat de veroordeelde geen aanspraak kan maken op erkenning en tenuitvoerlegging. Volgens deze bepaling kan hij weliswaar aan één van beide betrokken lidstaten verzoeken een procedure in te stellen voor de toezending van het vonnis en het certificaat, maar zo’n verzoek schept voor de beslissingsstaat geen verplichting.¹⁶⁴ Aan het recht op eerbiediging van zijn familie- en gezinsleven (artikel 7 HGEU) kan de veroordeelde evenmin een aanspraak op erkenning en tenuitvoerlegging ontleen.¹⁶⁵ Aan Kaderbesluit 2008/909/JBZ noch aan het HGEU kan dus een door het recht van de EU gewaarborgde recht in de zin van artikel 47, eerste alinea, HGEU worden ontleend. In zoverre heeft de wetgever dus gelijk (zie paragraaf 2.4.3), maar daarmee is geenszins gezegd dat artikel 47, eerste alinea, HGEU toepassing mist.

De A-G heeft voor wat betreft de toepasselijkheid van artikel 47 HGEU onder meer op het arrest *Berlioz Investment Fund*¹⁶⁶ gewezen, waaruit hij afleidt dat de omstandigheid dat een lidstaat Unierecht ten uitvoer brengt voldoende is, mits een door het Unierecht beschermd recht (of beschermde vrijheid) aan de orde is, in de zaak *Berlioz Investment Fund* de bescherming van de privésfeer. In het latere, niet door de A-G vermelde arrest *Gavanozov II* heeft het Hof van Justitie uit het arrest *Berlioz Investment Fund* gevolgen getrokken voor de tenuitvoerlegging van een Europees onderzoeksbevel (EOB). Een EOB kan worden uitgevaardigd voor het houden van een getuigenverhoor per videoconferentie (artikel 24 Richtlijn 2014/41/EU).¹⁶⁷ Een getuige, zo volgt uit de richtlijn, kan worden gedwongen op het verhoor te verschijnen en moet, op straffe van sancties, de gestelde vragen beantwoorden. Kortom, de tenuitvoerlegging van een EOB strekkende tot een getuigenverhoor per videoconferentie kan bezwarend voor de getuige zijn. Verwijzend naar *Berlioz Investment Fund*, overweegt het Hof van Justitie dat “de bescherming tegen ingrepen van het openbaar gezag in de privésfeer van een natuurlijke of rechtspersoon die willekeurig of onredelijk

¹⁶³ HvJ EU 4 september 2025, C-305/22, ECLI:EU:C:2025:665 (*C.J. (Tenuitvoerlegging van een vonnis naar aanleiding van een EAB)*), punten 68 en 71.

¹⁶⁴ Overigens heeft het Hof van Justitie ook geoordeeld dat Kaderbesluit 2008/909/JBZ “is intended to create rights for sentenced persons”: HvJ EU 24 maart 2022, C-125/21, ECLI:EU:C:2022:13 (*Commissie/Ierland (Omzetting van het kaderbesluit 2008/909)*), punt 21, maar deze overweging heeft klaarblijkelijk betrekking op procedurele rechten van de veroordeelde, zoals zijn recht op instemming (art. 6). Zie verder Glerum & Kijlstra 2025, p. 519-520.

¹⁶⁵ EHRM 30 juni 2015, ECLI:CE:ECHR:2015:0630JUD003504908 (*Serce/Roemenië*), § 52-56; EHRM 16 mei 2017, ECLI:CE:ECHR:2017:0516DEC005977914 (*Palfreeman/Bulgarije*) § 29-37.

¹⁶⁶ HvJ EU 16 mei 2017, C-682/15, ECLI:EU:C:2017:373 (*Berlioz Investment Fund*).

¹⁶⁷ Richtlijn 2014/41/EU van het Europees Parlement en de Raad van 3 april 2014 betreffende het Europees onderzoeksbevel in strafzaken, *PbEU* 2014, L 130/1, zoals gewijzigd bij Richtlijn (EU) 2022/228, *PbEU* 2022, L 39/1.

zouden zijn, een algemeen beginsel van het Unierecht vormt”. Eenieder kan deze bescherming inroepen “als door het Unierecht gewaarborgd recht in de zin van artikel 47, eerste alinea, van het Handvest, teneinde in rechte op te komen tegen een voor hem bezwarende handeling”. Het Hof van Justitie concludeert vervolgens “dat de tenuitvoerlegging van een [EOB] strekkende tot het houden van een getuigenverhoor per videoconferentie voor de betrokkene bezwarend kan zijn en dat hij, overeenkomstig artikel 47 [HGEU], dus over een rechtsmiddel tegen een dergelijke beslissing moet beschikken”.¹⁶⁸ In een andere zaak wijst het Hof van Justitie wederom op het nadelige karakter van een handeling om te onderbouwen dat de betrokkene het recht heeft om te worden gehoord. In deze zaak, *Openbaar Ministerie (Recht om te worden gehoord door de uitvoerende rechterlijke autoriteit)*,¹⁶⁹ ging het om de vraag of een persoon die overgeleverd is op grond van een EAB het recht heeft om te worden gehoord wanneer de uitvoerende rechterlijke autoriteit beslist op een verzoek tot toestemming met het oog op vervolging van de betrokkene voor andere strafbare feiten dan die waarvoor hij werd overgeleverd.¹⁷⁰ Kaderbesluit EAB bevat op dit punt geen voorziening, maar daaruit kan volgens het Hof van Justitie “in geen geval” worden afgeleid dat Kaderbesluit EAB dit recht aan de betrokkene zou onthouden. Dat kaderbesluit eerbiedigt immers de grondrechten en het recht om te worden gehoord maakt immers deel uit van de rechten van de verdediging, die inherent zijn aan het recht op effectieve rechterlijke bescherming.¹⁷¹ De beslissing tot toestemming is nadelig voor de betrokkene, want zo’n beslissing kan de vrijheid van de betrokkene aantasten. Zo’n beslissing heeft namelijk tot gevolg dat de betrokkene kan worden vervolgd, berecht of anderszins van zijn vrijheid beroofd voor een ander strafbaar feit dan dat waarvoor hij is overgeleverd en ten aanzien waarvan hij zijn *grondrecht* om te worden gehoord wel heeft kunnen uitoefenen.¹⁷² Het Hof van Justitie concludeert dat, aangezien de voorgenomen maatregel (de beslissing op het verzoek tot toestemming) voor hem nadelig is, “de betrokkene dus [moet] worden geacht het recht te hebben om te worden gehoord (...)”¹⁷³ Het arrest *Radu*,¹⁷⁴ waaruit men volgens de A-G kan afleiden dat voor de toepasselijkheid van artikel 47 HGEU voldoende is dat de betrokken lidstaat het Unierecht ten uitvoer brengt, kan men echter ook zo lezen, dat het past in de lijn van de voorgaande twee arresten en in het verlengde daarvan in de lijn van het arrest *Berlioz Investment Fund*. Het gaat in dit arrest om de vraag of een opgeëiste persoon het recht heeft om gehoord te worden door de uitvaardigende rechterlijke autoriteit, voordat deze autoriteit een vervolgings-EAB tegen hem uitvaardigt. Het Hof van Justitie overweegt dat de eerbiediging van de artikelen 47 en 48 HGEU niet verlangt dat de uitvoerende

¹⁶⁸ HvJ EU 11 januari 2021, C-852/19, ECLI:EU:C:2021:902 (*Gavanozov II*), punten 44, 45 en 47.

¹⁶⁹ HvJ EU 26 oktober 2021, gevoegde zaken C-428/21 PPU en C-429/21 PPU, ECLI:EU:C:2021:876 (*Openbaar Ministerie (Recht om te worden gehoord door de uitvoerende rechterlijke autoriteit)*).

¹⁷⁰ Zie art. 27, derde lid, onderdeel g, en vierde lid, Kaderbesluit EAB. Op grond van art. 27, tweede lid, Kaderbesluit EAB verzet het specialiteitsbeginsel zich ertegen dat de overgeleverde persoon wordt vervolgd, berecht of anderszins van zijn vrijheid wordt beroofd voor een ander vóór de overlevering begaan feit dan dat waarvoor hij is overgeleverd.

¹⁷¹ HvJ EU 26 oktober 2021, gevoegde zaken C-428/21 PPU en C-429/21 PPU, ECLI:EU:C:2021:876 (*Openbaar Ministerie (Recht om te worden gehoord door de uitvoerende rechterlijke autoriteit)*), punten 46-48.

¹⁷² Op grond van art. 14 Kaderbesluit EAB heeft de opgeëiste persoon die niet instemt met zijn overlevering het recht om te worden gehoord door de uitvoerende rechterlijke autoriteit.

¹⁷³ HvJ EU 26 oktober 2021, gevoegde zaken C-428/21 PPU en C-429/21 PPU, ECLI:EU:C:2021:876 (*Openbaar Ministerie (Recht om te worden gehoord door de uitvoerende rechterlijke autoriteit)*), punten 51-52. A-G Snijders heeft een andere lezing van dit arrest. Hij leest in dit arrest dat het Hof van Justitie Kaderbesluit EAB zo heeft uitgelegd, dat dit de betrokkene het recht geeft op een beslissing overeenkomstig dat kaderbesluit met betrekking tot het voornemen om hem over te dragen aan een derde staat, waarmee “uiteraard zonder meer sprake [was] van een door het Unierecht gewaarborgd recht in de zin van art. 47 lid 1 Handvest”: concl. A-G Snijders 18 februari 2022, ECLI:NL:PHR:2022:160, voetnoot 70.

¹⁷⁴ HvJ EU 29 januari 2013, C-396/11, ECLI:EU:C:2013:39 (*Radu*).

rechterlijke autoriteit de overlevering weigert om de reden dat de uitvaardigende rechterlijke autoriteit de opgeëiste persoon niet heeft gehoord alvorens een vervolgings-EAB uit te vaardigen.¹⁷⁵ Als de uitvaardigende rechterlijke autoriteit verplicht zou zijn om de opgeëiste persoon te horen alvorens een EAB uit te vaardigen zou dat afbreuk doen aan de doeltreffendheid van het stelsel van het EAB.¹⁷⁶ Hoe dan ook heeft de Europese wetgever de eerbiediging van het recht om te worden gehoord in de uitvoerende lidstaat zo verzekerd, dat geen afbreuk wordt gedaan aan de doeltreffendheid van dat stelsel. Het Hof van Justitie wijst in dit verband onder meer op het in artikel 13 Kaderbesluit EAB neergelegde recht van de opgeëiste persoon om zich door een raadsman te laten bijstaan wanneer hij met zijn overlevering instemt en op het in artikel 14 Kaderbesluit EAB neergelegde recht van de opgeëiste persoon om te worden gehoord door de uitvoerende rechterlijke autoriteit, indien hij niet instemt met zijn overlevering.¹⁷⁷ 's Hof's overwegingen lijken te veronderstellen dat artikel 47 HGEU zonder meer van toepassing is. Toch kan men ook beweren dat het arrest *Radu* in de lijn van de arresten *Gavanozov II* en *Openbaar Ministerie (Recht om te worden gehoord door de uitvoerende rechterlijke autoriteit)* ligt. Het is immers vaste rechtspraak van het Hof van Justitie dat de uitvaardiging en de tenuitvoerlegging van een EAB de vrijheid van de opgeëiste persoon kunnen aantasten, met andere woorden dat de uitvaardiging en tenuitvoerlegging van een EAB nadelig/bezwarend zijn voor de opgeëiste persoon.¹⁷⁸

De rechtspraak dat, indien een maatregel nadelig/bezwarend kan zijn voor de betrokkene, artikel 47 HGEU meebrengt dat hij daartegen effectieve rechterlijke bescherming moet kunnen genieten, kan men ook toepassen op de erkenning van buitenlandse rechterlijke uitspraken. Ook de erkenning van een buitenlandse rechterlijke uitspraak kan de persoonlijke vrijheid van de veroordeelde aantasten. Zonder de erkenning van de rechterlijke uitspraak is er immers geen titel om de betrokkene in een *andere* lidstaat dan de uitvaardigende lidstaat van zijn vrijheid te beroven op grond van die rechterlijke uitspraak. Ook overigens kan de beslissing tot erkenning nadelig zijn voor de veroordeelde. Denk aan de beoordeling of de sanctie al dan niet zal worden aangepast of aan het in de uitvoerende lidstaat toepasselijke VI regime dat ongunstiger kan zijn dan dat van de uitvaardigende lidstaat (terwijl er op grond het Unierecht in beginsel geen verplichting bestaat om rekening te houden met de gunstiger VI datum naar het recht van de uitvaardigende lidstaat).

Hoe dan ook, of men nu de uitleg volgt dat voor de toepasselijkheid van artikel 47 HGEU is vereist dat de maatregel nadelig is voor de betrokkene of de uitleg dat voor de toepasselijkheid van die bepaling volstaat dat het recht van de Unie ten uitvoer wordt gebracht, artikel 47 HGEU is van toepassing op de procedure tot erkenning van een buitenlandse rechterlijke uitspraak.

Is de bijzondere kamer een 'gerecht' of een 'rechter'?

De A-G en de Hoge Raad gaan niet in op de kwestie of de bijzondere kamer wel een 'gerecht' is in de zin van artikel 47, tweede alinea, HGEU dan wel een 'rechter' in de zin van artikel 17, eerste lid, Gw.¹⁷⁹

Op grond van de beschikking van het Hof van Justitie in de zaak *Niesker* (zie hierna paragraaf 2.4.7.2) kan men betwifelen of de bijzondere kamer voldoet aan de voorwaarden om als 'gerecht' in de zin

¹⁷⁵ HvJ EU 29 januari 2013, C-396/11, ECLI:EU:C:2013:39 (*Radu*), punt 39.

¹⁷⁶ HvJ EU 29 januari 2013, C-396/11, ECLI:EU:C:2013:39 (*Radu*), punt 40. Volgens het Hof van Justitie moet een EAB "een zeker verrassingseffect hebben om te voorkomen dat de betrokkene vlucht".

¹⁷⁷ HvJ EU 29 januari 2013, C-396/11, ECLI:EU:C:2013:39 (*Radu*), punten 41-42.

¹⁷⁸ Zie bijv. HvJ EU 27 mei 2019, gevoegde zaken C-508/18 en C-82/19 PPU, ECLI:EU:C:2019:456 (*OG en PI (Openbaar ministerie van Lübeck en van Zwickau)*), punt 68 (uitvaardiging) en HvJ EU 24 november 2020, C-510/19, ECLI:EU:C:2020:494 (*Openbaar Ministerie (Valsheid in geschrifte)*), punt 51 (tenuitvoerlegging).

¹⁷⁹ Wellicht omdat in de wetsgeschiedenis in de context van de beoordeling door de bijzondere kamer uitdrukkelijk wordt gesproken van "rechterlijke toets" en "rechterlijke uitspraak". Zie de passage aangehaald in concl. A-G Snijders 18 februari 2022, ECLI:NL:PHR:2022:160, r.o. 3.12 en 3.20.

van artikel 47, tweede alinea, HGEU te kunnen worden aangemerkt. Bij de beoordeling of een orgaan een ‘gerecht’ in de zin van artikel 47 HGEU is, hanteert het Hof van Justitie namelijk dezelfde factoren als bij de beoordeling of een verwijzend orgaan een ‘rechterlijke instantie’ in de zin van artikel 267 VWEU is.¹⁸⁰ Nu de bijzondere kamer in de procedure als bedoeld in artikel 2:11, derde lid, WETS geen ‘rechterlijke instantie’ in de zin van artikel 267 VWEU is, lijkt hij in die procedure ook geen ‘gerecht’ in de zin van artikel 47, tweede alinea, HGEU te kunnen zijn (zie voor de gevolgen van deze conclusie paragraaf 2.4.8.2).

Onder het begrip ‘rechter’ zoals bedoeld in artikel 17, eerste lid, Gw valt “elke overheidsrechter, dat wil zeggen (...) elk persoon die, of college dat, een rechterlijke functie vervult in een gerecht. De term rechter in het voorgestelde artikel 17 omvat dus alle gerechten die in hoofdstuk 6 van de Grondwet worden genoemd (...)”.¹⁸¹ Uit de beschikking in de zaak *Niesker* volgt dat de bijzondere kamer in de procedure zoals bedoeld in artikel 2:11, derde lid, WETS geen rechtsprekende functie vervult, maar daarmee is nog niet gezegd dat de bijzondere kamer in die procedure geen ‘rechter’ in de zin van artikel 17, eerste lid, Gw zou kunnen zijn. De beschikking in de zaak *Niesker* geeft immers toepassing aan een autonoom begrip van Unierecht, terwijl artikel 17, eerste lid, Gw een zuiver nationale bepaling is.

Is artikel 41 HGEU toepasselijk?

In het verlengde van de vorige alinea kan men nog een kanttekening plaatsen bij de overwegingen van de A-G over de toepasselijkheid van artikel 41 HGEU. Weliswaar is in de opvatting van de nationale wetgever, zoals die uit de wetsgeschiedenis blijkt, bij het oordeel van de bijzondere kamer sprake van rechtspraak en niet van bestuur, maar dit gegeven kan niet doorslaggevend zijn bij de beantwoording van de vraag of naar Unierecht sprake is van bestuur dan wel rechtspraak. In elk geval volgt uit de beschikking in de zaak *Niesker* dat naar Unierecht bij het oordeel van de bijzondere kamer geen sprake is van rechtspraak en dat dit oordeel deel uitmaakt van de procedure voor de vaststelling van een *bestuursrechtelijke* beslissing van de minister.¹⁸²

Heeft de betrokkene recht op een schriftelijke of mondelinge inbreng?

De Hoge Raad neemt genoeg met de mogelijkheid om schriftelijk een standpunt in te brengen. Heeft de veroordeelde onder artikel 47 HGEU ook het recht om mondeling zijn standpunt in de procedure bij de bijzondere kamer in te brengen? In dit verband verdient aandacht dat Kaderbesluit 2008/909/JBZ de veroordeelde expliciet het recht geeft om zijn mening over *de toezending van het vonnis en certificaat* te geven, wanneer hij zich nog in de uitvaardigende lidstaat bevindt. Volgens artikel 6, derde lid, Kaderbesluit 2008/909/JBZ “wordt hij in de gelegenheid gesteld om zijn mening mondeling of schriftelijk kenbaar te maken”. Dat de veroordeelde zijn mening ook mondeling kenbaar mag maken, houdt waarschijnlijk verband met de voorwaarde dat de betrokkene zich in de *uitvaardigende* lidstaat bevindt – en wel (doorgaans) in detentie op grond van de rechterlijke uitspraak – en dus veel makkelijker kan worden gehoord dan wanneer hij zich in het buitenland bevindt. In dat laatste geval kan de veroordeelde volgens A-G Snijders bezwaarlijk vooraf over de erkenning en de daarmee samenhangende strafomzetting gehoord worden op een gewone zitting.¹⁸³ In dit verband verdient opmerking dat het recht om te worden gehoord geen absoluut recht is.¹⁸⁴ Indien het recht op

¹⁸⁰ HvJ EU 27 februari 2018, C-64/16, ECLI:EU:C:2018:117 (*Associação Sindical dos Juizes Portugueses*), punten 36-37 en 41. Zie ook Peers e.a. 2021, 47.168.

¹⁸¹ *Kamerstukken II* 2015/16, 34517, nr. 3, p. 33, aangehaald in concl. A-G Snijders 18 februari 2022, ECLI:NL:PHR:2022:160, r.o. 3.55.

¹⁸² HvJ EU 17 juli 2024, C-235/24 PPU, ECLI:EU:C:2024:624 (*Niesker*), punt 47.

¹⁸³ Concl. A-G Snijders 18 februari 2022, ECLI:NL:PHR:2022:160, r.o. 3.63.

¹⁸⁴ A-G A. Rantos is dan ook van oordeel dat het recht van een overgeleverde persoon om gehoord te worden over een verzoek om uitbreiding van de feiten als bedoeld in art. 27, derde lid, Kaderbesluit EAB kan worden

een doeltreffende voorziening in rechte neergelegd in artikel 47, eerste alinea, HGEU, van toepassing is, moet het recht op een eerlijk proces neergelegd in artikel 47, tweede alinea, HGEU in acht worden genomen. Deze bepaling stemt overeen met artikel 6 EVRM¹⁸⁵ en biedt dus ten minste dezelfde bescherming als die laatste bepaling, zij het dat het Unierecht meer bescherming kan bieden (artikel 52, derde lid, HGEU). Volgens het EHRM legt artikel 6, eerste lid, EVRM geen absolute verplichting op om een openbare hoorzitting te houden en vereist artikel 6, eerste lid, EVRM niet dat in alle procedures een hoorzitting wordt gehouden. Dit is met name het geval in zaken waarin geen geloofwaardigheidskwesties spelen of geen feiten worden betwist die een hoorzitting noodzakelijk maken en die de rechter in alle redelijkheid en billijkheid kan beslechten op grond van de conclusies van de partijen en andere schriftelijke stukken.¹⁸⁶ Een dergelijke verplichting volgt evenmin uit artikel 47, tweede alinea, HGEU.¹⁸⁷

Overigens zal het in de nabije toekomst mogelijk zijn om, in procedures krachtens Kaderbesluit 2008/909/JBZ, een veroordeelde die zich in het buitenland in detentie bevindt te horen via videoconferentie. Verordening (EU) 2023/2844 betreffende de digitalisering van de justitiële samenwerking¹⁸⁸ bevat op dit punt een voorziening. Op grond van artikel 6, eerste en tweede lid, van die verordening kan de bevoegde autoriteit verzoeken om het horen via videoconferentie, in het kader van een procedure op grond van “Kaderbesluit 2008/909/JBZ, en met name artikel 6, lid 3”, van een veroordeelde die zich in een andere lidstaat bevindt. De bevoegde autoriteit van de andere lidstaat moet in beginsel gevolg geven aan zo’n verzoek.¹⁸⁹ Artikel 6 van de verordening verwijst naar de mogelijkheid van de veroordeelde om mondeling of schriftelijk zijn mening over de toezending van het vonnis en het certificaat te geven (artikel 6, derde lid. Kaderbesluit 2008/909/JBZ), maar is daartoe niet beperkt (“met name artikel 6, lid 3”). Een verzoek tot het horen van de veroordeelde zou dus ook kunnen worden gedaan in het kader van de beslissing over de erkenning van het vonnis als bedoeld in artikel 8, eerste lid, Kaderbesluit 2008/909/JBZ. De verordening vestigt echter geen verplichting tot het verzoeken om een verhoor via videoconferentie en geeft de veroordeelde dus geen recht om via videoconferentie gehoord te worden. Volgens de preambule voorziet de verordening immers “in het facultatieve gebruik van videoconferentie of andere technologieën voor communicatie op afstand”.¹⁹⁰

Heeft de betrokkene alleen recht om gehoord te worden met betrekking tot aanpassing van de sanctie?

Het oordeel van de Hoge Raad is naar de letter beperkt tot de “aanpassingsprocedure” bij de bijzondere kamer als bedoeld in artikel 2:11, derde lid, WETS, dat wil zeggen de procedure waarin de bijzondere kamer beoordeelt of aanleiding bestaat tot aanpassing van de sanctie (al dan niet naar

uitgeoefend door gebruik te maken van een schriftelijke procedure: concl. 14 oktober 2021, gevoegde zaken C-428/21 en C-429/21, ECLI:EU:C:2021:851 (*Openbaar Ministerie (Recht om te worden gehoord door de uitvoerende rechterlijke autoriteit)*), punt 68 e.v.

¹⁸⁵ Afgezien van het ruimere toepassingsbereik.

¹⁸⁶ EHRM 23 november 2006, ECLI:CE:ECHR:2006:1123JUD007305301 (*Jussila/Finland*), § 41.

¹⁸⁷ HvJ EU 4 juni 2025, C-682/13 P, ECLI:EU:C:20156:356 (*Andechser Molkerei Scheitz/Commissie*), punt 44.

¹⁸⁸ Verordening (EU) 2023/2844 van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2023 betreffende de digitalisering van de justitiële samenwerking en de toegang tot de rechter in grensoverschrijdende burgerlijke, handels- en strafzaken, en tot wijziging van bepaalde handelingen op het gebied van justitiële samenwerking. *PbEU* 2023, L 2824.

¹⁸⁹ De verordening stelt twee eisen:

a) de specifieke omstandigheden van de zaak rechtvaardigen het gebruik van de technologie, en
b) de verdachte, de beklaagde of veroordeelde, of de getroffen persoon toestemming heeft verleend voor het gebruik van videoconferentie of andere technologieën voor communicatie op afstand voor die hoorzitting, overeenkomstig de in de tweede, de derde en de vierde alinea van dit lid bedoelde vereisten.

¹⁹⁰ Overweging (31).

aanleiding van een verzoek om herbeoordeling). Zoals hiervoor is betoogd, is artikel 47 HGEU van toepassing op de procedure tot erkenning van de buitenlandse rechterlijke uitspraak. Het recht op hoor en wederhoor geldt daarmee ook voor andere onderwerpen die in de procedure bij de bijzondere kamer aan de orde komen (de weigeringsgronden van artikel 2:13, eerste lid, WETS) en voor de onderwerpen die uitsluitend ter beoordeling van de minister staan (artikel 2:14, eerste lid, WETS). Voor wat betreft de tweede categorie kan de veroordeelde dat recht onder de huidige wet alleen uitoefenen in een procedure bij de civiele rechter. Zo'n rechtsgang is voor de veroordeelde bezwarend vanwege het griffierecht en de verplichte procesvertegenwoordiging. Vergeleken met het horen in het kader van de procedure bij de bijzondere kamer, is vanuit het oogpunt van proceseconomie deze mogelijke rechtsgang – potentieel in drie instanties – evenmin aantrekkelijk voor de minister. Daarbij komt dat, evenals A-G Snijders (zie paragraaf 2.4.5.2, ‘Slotsom’ *in fine*), respondenten uit de civiele rechtspraak zelf erop hebben gewezen – en de onderzoekers zijn het met hen eens – dat een gang naar de civiele rechter als restrechter “eigenlijk ongewenst” is: het zou beter zijn als de rechtsgang bij de gespecialiseerde rechter met de vereiste waarborgen is omgeven, zodat de betrokkene zijn recht bij die rechter kan halen.¹⁹¹

Heeft de betrokkene recht op kennisneming van de stukken?

Anders dan A-G Snijders noemt de Hoge Raad niet het recht om kennis te nemen van de stukken, maar het is aannemelijk dat de veroordeelde ook dat recht heeft. Zonder het recht op kennisname van de stukken, verliest het recht om een schriftelijk standpunt in te nemen immers veel van zijn betekenis voor de veroordeelde. Het Hof van Justitie heeft dan ook geoordeeld dat “het door artikel 47 [HGEU] gewaarborgde recht op een doeltreffende voorziening in rechte in beginsel [vereist] dat de belanghebbende kennis kan nemen van de gronden waarop het jegens hem genomen besluit is gebaseerd, teneinde hem de mogelijkheid te bieden zijn rechten onder zo goed mogelijke omstandigheden te verdedigen en met volledige kennis van zaken te beslissen of hij er baat bij heeft om zich tot de bevoegde rechter te wenden, en teneinde deze laatste ten volle in staat te stellen om de wettigheid van dit besluit te toetsen (...)”.¹⁹²

Heeft de betrokkene recht op toegang tot een advocaat?

In het arrest is evenmin uitdrukkelijk aan de orde of de veroordeelde het recht heeft op toegang tot een advocaat. Richtlijn 2013/48/EU betreffende het recht op toegang tot een advocaat¹⁹³ is niet van toepassing, want de veroordeelde is niet een verdachte of beklaagde in een strafprocedure¹⁹⁴ noch een persoon tegen wie een procedure ter uitvoering van een EAB loopt in de zin van artikel 1 Richtlijn 2013/48/EU. De WETS-procedure valt dus niet onder de reikwijdte van Richtlijn 2013/48/EU. Onder artikel 47 HGEU heeft de veroordeelde echter recht op toegang tot een advocaat. Het Hof van Justitie heeft immers geoordeeld dat het in die bepaling neergelegde beginsel van effectieve rechterlijke bescherming bestaat uit diverse onderdelen, waaronder het recht om zich te laten adviseren,

¹⁹¹ Interview 10.

¹⁹² HvJ EU 16 november 2023, C-333/22, ECLI:EU:C:2023:874.

¹⁹³ Richtlijn 2013/48/EU van het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2013 betreffende het recht op toegang tot een advocaat in strafprocedures en in procedures ter uitvoering van een Europees aanhoudingsbevel en het recht om een derde op de hoogte te laten brengen vanaf de vrijheidsbeneming en om met derden en consulaire autoriteiten te communiceren tijdens de vrijheidsbeneming, *PbEU* 2013, L 294/1.

¹⁹⁴ De richtlijn is immers “van toepassing totdat de procedure is beëindigd, dat wil zeggen totdat definitief is vastgesteld of de verdachte of beklaagde het strafbare feit al dan niet heeft begaan, met inbegrip van, indien van toepassing, de strafoplegging en de uitkomst in een eventuele beroepsprocedure” (art. 2, eerste lid, Richtlijn 2013/48/EU). Kaderbesluit 2008/909/JBZ is alleen van toepassing op onherroepelijke vonnissen (art. 1, onderdeel a, Kaderbesluit 2008/909/JBZ). Zie ook HvJ EU 25 januari 2017, C-582/15, ECLI:EU:C:2017:37 (*Van Vemde*), punten 23-24.

verdedigen en vertegenwoordigen.¹⁹⁵ Dat het recht om gehoord te worden en het recht op toegang tot een advocaat in de rechtspraak van het Hof van Justitie nauw samenhangen blijkt ook uit het arrest *Radu*. Ter onderbouwing van zijn overweging dat de Europese wetgever de eerbiediging van het recht om te worden gehoord in de uitvoerende lidstaat heeft verzekerd, wijst het Hof van Justitie immers onder meer op artikel 13 Kaderbesluit EAB, op grond waarvan de opgeëiste persoon zich door een raadsman mag laten bijstaan wanneer hij met zijn overlevering instemt.¹⁹⁶ Dat de veroordeelde recht heeft op toegang tot een advocaat ligt ook besloten in de door A-G Snijders voorgestane uitleg van de WETS in het licht van het recht op hoor en wederhoor.¹⁹⁷

Het beperkte toetsingskader dat de uitvoerende autoriteit hanteert bij de beslissing over de erkenning van een buitenlandse rechterlijke uitspraak brengt niet mee dat het recht op toegang tot een advocaat zou kunnen worden gemist. Juist vanwege dat beperkte maar tegelijkertijd technisch-juridische toetsingskader kan toegang tot een advocaat van groot belang zijn voor de veroordeelde. Zo vereist de onderbouwing van een verweer met betrekking tot de kwalificatie van het feit, in het kader van de vraag of de duur van de sanctie moet worden aangepast, juridische kennis en vaardigheden waarover een veroordeelde doorgaans niet zal beschikken. Hetzelfde geldt voor de onderbouwing van een beroep op weigeringsgronden.

Heeft de betrokkene recht op rechtsbijstand?

Heeft de veroordeelde ook recht op rechtsbijstand? De WETS-procedure valt niet onder Richtlijn (EU) 2016/1919 betreffende rechtsbijstand.¹⁹⁸ De veroordeelde is immers geen verdachte en beklaagde in een strafprocedures die recht op toegang tot een advocaat heeft uit hoofde van Richtlijn 2013/48/EU (zie artikel 2, eerste lid, onderdeel a, Richtlijn (EU) 2016/1919) en evenmin een gezochte persoon die is aangehouden uit hoofde van een EAB (artikel 5, eerste lid, Richtlijn (EU) 2016/1919). Voor zover artikel 47, eerste alinea, HGEU van toepassing is, heeft de veroordeelde die niet over toereikende financiële middelen beschikt op grond van artikel 47, derde alinea, HGEU echter recht op rechtsbijstand “voor zover die bijstand noodzakelijk is om de daadwerkelijke toegang tot de rechter te waarborgen”. Zoals hiervoor is betoogd, is toegang tot een advocaat nodig om het recht om een standpunt bij de bijzondere kamer in te brengen effectief te kunnen uitoefenen.

Beperkte toets door civiele rechter

Uit het arrest van de Hoge Raad volgt dat de omstandigheid dat in de (aanpassings-)procedure voor de bijzondere kamer het recht op hoor en wederhoor wel in acht is genomen, meebrengt dat de veroordeelde zich in een kort geding tegen de beslissing van de minister *voor wat betreft het oordeel van de bijzondere kamer* alleen nog kan beroepen op een *kennelijke fout* in dat oordeel.¹⁹⁹ Zoals de

¹⁹⁵ HvJ EU 6 november 2012, C-199/11, ECLI:EU:C:2012:684 (*Otis e.a.*), punt 48.

¹⁹⁶ HvJ EU 29 januari 2013, C-396/11, ECLI:EU:C:2013:39 (*Radu*), punten 41-42. Zie ook A-G A. Rantos ten aanzien van de effectieve uitoefening van het recht van de overgeleverde persoon om te worden gehoord over een verzoek om toestemming voor uitbreiding van de strafbare feiten: “(...) dat het absoluut noodzakelijk is dat, los van de praktische regelingen voor de uitoefening door de overgeleverde persoon van zijn recht om te worden gehoord, garanties worden geboden om in alle omstandigheden ervoor te zorgen dat de overgeleverde persoon zijn recht om te worden gehoord effectief kan uitoefenen. Die garanties betreffen mijns inziens hoofdzakelijk het recht op toegang tot een advocaat en toegang tot vertolking of tot vertaling van essentiële processtukken(...) wanneer de uitoefening van die rechten noodzakelijk is”. Concl. A-G A. Rantos 14 oktober 2021, gevoegde zaken C-428/21 en C-429/21, ECLI:EU:C:2021:851 (*Openbaar Ministerie (Recht om te worden gehoord door de uitvoerende rechterlijke autoriteit)*), punt 72.

¹⁹⁷ Concl. A-G Snijders 18 februari 2022, ECLI:NL:PHR:2022:160, r.o. 3.74.

¹⁹⁸ Richtlijn (EU) 2016/1919 van het Europees Parlement en de Raad van 26 oktober 2016 betreffende rechtsbijstand voor verdachten en beklaagden in strafprocedures en voor gezochte personen in procedures ter uitvoering van een Europees aanhoudingsbevel, *PbEU* 2016, L 297/1.

¹⁹⁹ HR 10 juni 2022, ECLI:NL:HR:2022:858, r.o. 3.2.

A-G Snijders heeft opgemerkt, wordt daardoor een ondoelmatige dubbele rechtsgang voorkomen. De civiele rechter is, anders dan de bijzondere kamer, niet “geverseerd” in de aan de orde zijnde beoordeling.²⁰⁰

2.4.6 Uitleg door het Hof Den Haag (uitleg overeenkomstig artikel 47 HGEU)

2.4.6.1 Inleiding

Na het arrest van de Hoge Raad (paragraaf 2.4.5) heeft het Hof Den Haag in een civiele procedure geoordeeld dat artikel 47 HGEU van toepassing is op de WETS-procedure.²⁰¹ In deze zaak kwam de veroordeelde op tegen aanpassing van de aard van de in Zweden opgelegde sanctie. De sanctie van “forensisch-psychiatrische behandeling met speciaal onderzoek bij het ontslag uit de kliniek van onbepaalde duur” was aangepast in een niet-gemaximeerde terbeschikkingstelling met dwangverpleging.

2.4.6.2 Het arrest van het Hof Den Haag

Artikel 6 EVRM is volgens het Hof Den Haag niet van toepassing, omdat de WETS-procedure niet onder de reikwijdte van die bepaling valt.²⁰² Het Hof Den Haag acht artikel 41 HGEU evenmin van toepassing. Evenals A-G Snijders (zie paragraaf 2.4.5.2), wijst het Hof Den Haag erop dat de beslissing van de bijzondere kamer een rechterlijk oordeel is en niet een administratieve beslissing.²⁰³ Artikel 47 HGEU is daarentegen wel van toepassing. Het Hof Den Haag motiveert de toepasselijkheid van artikel 47 HGEU als volgt:

“5.14 Artikel 47 [HGEU] brengt mee dat in alle gevallen waarin door het recht van de Unie gewaarborgde rechten en vrijheden aan de orde worden gesteld, een doeltreffende voorziening in rechte beschikbaar moet zijn. Het hof is van oordeel dat het oordeel van het hof Arnhem-Leeuwarden op grond van artikel 2:11 lid 3 Wets en het besluit van de minister op grond van artikel 2:12 lid 1 Wets mede een toepassing van de artikelen 8 en 9 van het Kaderbesluit inhouden, aan welke bepalingen [appellant] rechten kan ontlelen. Daarmee wordt dus het Unierecht toegepast en is art. 47 [HGEU] van toepassing op de Wets-procedure”.²⁰⁴

²⁰⁰ Concl. A-G Snijders 18 februari 2022, ECLI:NL:PHR:2022:160, r.o. 3.75.

²⁰¹ Hof Den Haag 5 september 2023, ECLI:NL:GHDHA:2023:1719.

²⁰² Hof Den Haag 5 september 2023, ECLI:NL:GHDHA:2023:1719, r.o. 5.11.

²⁰³ Hof Den Haag 5 september 2023, ECLI:NL:GHDHA:2023:1719, r.o. 5.12.

²⁰⁴ Hof Den Haag 5 september 2023, ECLI:NL:GHDHA:2023:1719, r.o. 5.14. Naast het begrip “Wets-procedure” gebruikt het Hof Den Haag ook het begrip “aanpassingsprocedure”. Zoals gezegd, verstaat de Hoge Raad onder het begrip “aanpassingsprocedure” klaarblijkelijk de procedure waarin de bijzondere kamer zich buigt over de in artikel 2:11, derde lid, WETS genoemde vraag “tot welke aanpassing van de opgelegde vrijheidsbenemende sanctie het vierde of vijfde lid aanleiding geeft”. De “aanpassingsprocedure” kan dus slaan op de oorspronkelijke procedure waarin de bijzondere kamer zich buigt over alle in artikel 2:11, derde lid, WETS genoemde vraagpunten én de procedure waarin de bijzondere kamer zich naar aanleiding van en verzoek om herbeoordeling opnieuw buigt of de vraag of er aanleiding bestaat om de sanctie aan te passen. In zijn arrest lijkt het Hof Den Haag de term “aanpassingsprocedure” echter uitsluitend te gebruiken voor de procedure die volgt op een door de minister ingewilligd verzoek om herbeoordeling van het oordeel van de bijzondere kamer over de eventuele aanpassing van de sanctie. Zie bijv. r.o. 5.20 (“In het arrest van 10 juni 2022 heeft de Hoge Raad geoordeeld dat door middel van de “aanpassingsprocedure”, een niet wettelijke geregelde herbeoordelingsmogelijkheid die het hof Arnhem-Leeuwarden kennelijk biedt (...)”) en r.o. 5.23 (“Het hof deelt de bezwaren van [appellant] tegen het feit dat de “aanpassingsprocedure” geen wettelijke procedure is. De Wets noch enige andere wet voorziet in een herbeoordeling van een gegeven oordeel door de penitentiaire kamer en de Staat heeft ook niet gesteld dat deze “aanpassingsprocedure” in bijvoorbeeld een procesreglement is neergelegd”). Om verwarring te voorkomen wordt bij de weergave en analyse van het arrest van het Hof Den Haag in de hoofdtekst gesproken van “herbeoordelingsprocedure” ter aanduiding van de procedure waarin de bijzondere kamer zich opnieuw over de aanpassing van de sanctie buigt.

Het Hof Den Haag heeft zich gebogen over de vraag wat dit concreet voor die procedure betekent. Volgens het Hof Den Haag is het wenselijk dat de herbeoordelingsprocedure exclusief is, dat wil zeggen dat er geen keuze bestaat tussen een verzoek om herbeoordeling of een gang naar de civiele rechter. De bijzondere kamer is immers een gespecialiseerde, deskundige rechter.²⁰⁵ Het Hof Den Haag vindt het bezwaarlijk dat de herbeoordelingsprocedure geen wettelijke procedure is. Dat is problematisch vanuit het oogpunt van rechtszekerheid. Het komt het Hof Den Haag wenselijk voor ten minste vast te leggen hoe die herbeoordelingsprocedure in zijn werk gaat.²⁰⁶ Om de herbeoordelingsprocedure te voeren met inachtneming van de vereisten van artikel 47 HGEU is volgens het Hof Den Haag geen wetswijziging nodig.²⁰⁷ Het tweede en derde lid van die bepaling brengen mee dat de betrokkene het recht heeft op een advocaat en op gefinancierde rechtsbijstand. Het is aan de bijzondere kamer om invulling te geven aan de vereisten van de tweede en derde alinea van artikel 47 HGEU. Het Hof Den Haag hecht eraan te overwegen dat de veroordeelde in staat moet zijn om zelf (of door tussenkomst van zijn advocaat) zijn argument aan de bijzondere kamer voor te leggen, zonder daarbij afhankelijk te zijn van (een medewerker van) het ministerie. Hij zal in de gelegenheid moeten worden gesteld zijn argumenten te onderbouwen en zo nodig te bewijzen, terwijl de procedure moet leiden tot een openbare uitspraak. Ook daarvoor is volgens het Hof Den Haag geen wetswijziging nodig.²⁰⁸

In de onderhavige procedure stond vast dat de veroordeelde niet was gehoord in de (aanpassings-)procedure bij de bijzondere kamer en dat een herbeoordelingsprocedure zoals bedoeld in het arrest van de Hoge Raad niet had plaatsgevonden. Het Hof Den Haag concludeerde dat jegens de veroordeelde in ieder geval is gehandeld in strijd met het fundamentele beginsel van hoor- en wederhoor.²⁰⁹ Het Hof droeg vervolgens de Staat der Nederlanden op de beslissing van de Staat te heroverwegen nadat de bijzondere kamer het eerdere oordeel had herbeoordeeld “in een procedure die voldoet aan de eisen van art. 47 [HGEU]”.²¹⁰

Knelpunten

- De WETS geeft de veroordeelde niet het recht op toegang tot een advocaat in de procedure bij de bijzondere kamer.
- De WETS geeft de veroordeelde niet het recht op rechtsbijstand in die procedure.

2.4.6.3 Analyse

Is sprake van “door het recht van de Unie gewaarborgde rechten”?

Anders dan de Hoge Raad, die zijn oordeel beperkt tot de “aanpassingsprocedure”, spreekt het Hof Den Haag over de “Wets-procedure”, waaronder het niet alleen de procedure voor de bijzondere kamer verstaat, maar ook de procedure bij de minister. ’s Hofs oordeel over de toepasselijkheid van artikel 47 HGEU op de “Wets-procedure” is gebaseerd op twee vaststellingen. Ten eerste brengt de bijzondere kamer respectievelijk de minister bij de toepassing van artikelen 2:11, derde lid, respectievelijk artikel 2:12, eerste lid het Unierecht (namelijk de artikelen 8 en 9 van Kaderbesluit 2008/909/JBZ) ten uitvoer. Ten tweede kan de veroordeelde rechten ontleen aan die bepalingen. Daarmee lijkt het Hof Den Haag uit te gaan van de letterlijke lezing van de afzonderlijke

²⁰⁵ Hof Den Haag 5 september 2023, ECLI:NL:GHDHA:2023:1719, r.o. 5.22.

²⁰⁶ Hof Den Haag 5 september 2023, ECLI:NL:GHDHA:2023:1719, r.o. 5.23.

²⁰⁷ Hof Den Haag 5 september 2023, ECLI:NL:GHDHA:2023:1719, r.o. 5.24.

²⁰⁸ Hof Den Haag 5 september 2023, ECLI:NL:GHDHA:2023:1719, r.o. 5.25.

²⁰⁹ Hof Den Haag 5 september 2023, ECLI:NL:GHDHA:2023:1719, r.o. 5.29 en 5.30.

²¹⁰ Hof Den Haag 5 september 2023, ECLI:NL:GHDHA:2023:1719, r.o. 5.36.

toepassingsvoorwaarde van artikel 47 HGEU (“door het recht van de Unie gewaarborgde rechten en vrijheden”) (zie paragraaf 2.4.5.2).

Bij de overweging dat de veroordeelde rechten kan ontlenen aan de artikelen 8 en 9 Kaderbesluit 2008/909/JBZ kan men overigens wel een aantal kanttekeningen plaatsen. Wat betreft artikel 8 verdient opmerking dat de veroordeelde geen rechten lijkt te kunnen ontlenen aan de bepalingen over de aanpassing van de duur of aard van de sanctie. Het gaat hier immers om *kan*-bepalingen. Voor zover een aanpassing plaatsvindt overeenkomstig die bepalingen, ontleent de veroordeelde wel aan artikel 8, vierde lid, het recht dat de sanctie niet wordt verzwaard. Artikel 9, dat de facultatieve gronden tot weigering van de erkenning opsomt, lijkt hoe dan ook geen bepaling te zijn waaraan de veroordeelde rechten kan ontlenen. De lidstaten zijn immers niet verplicht om die weigeringsgronden om te zetten in hun nationale recht en, voor zover zij ervoor kiezen om één of meer van die gronden om te zetten, mogen zij de gronden niet als dwingende weigeringsgronden omzetten.²¹¹ Met andere woorden: indien een weigeringsgrond al is omgezet kan de veroordeelde naar Unierecht geen aanspraak maken op toepassing daarvan.

Is de bijzondere kamer een ‘gerecht’ of een ‘rechter’?

Het Hof Den Haag heeft zich niet expliciet gebogen over de vraag of de bijzondere kamer in de procedure zoals bedoeld in artikel 2:11, derde lid, WETS een ‘gerecht’ in de zin van artikel 47, tweede alinea, HGEU is. Wel heeft het Hof Den Haag op basis van de wetsgeschiedenis overwogen dat die procedure een rechterlijke procedure is die leidt tot een rechterlijk oordeel,²¹² en dat de bijzondere kamer in die procedure optreedt als een “gerechtelijke instantie naar nationaal recht”, waaruit het de conclusie trekt dat niet valt in te zien waarom de bijzondere kamer geen ‘rechterlijke instantie’ in de zin van artikel 267 VWEU is.²¹³ Deze overwegingen kunnen wel de conclusie dragen dat de bijzondere kamer in de procedure als bedoeld in artikel 2:11, derde lid, WETS een ‘rechter’ in de zin van artikel 17, eerste lid, Grondwet is, maar kunnen niet de conclusie dragen dat hij in die procedure een ‘rechterlijke instantie’ in de zin van artikel 267 VWEU en dus een ‘gerecht’ in de zin van artikel 47, tweede alinea, HGEU is (zie paragraaf 2.4.5.4, “*Bijzondere kamer een ‘gerecht’ of ‘rechter’?*”).

Is artikel 41 HGEU van toepassing?

’s Hof’s oordeel dat artikel 41 HGEU niet van toepassing is omdat naar nationaal recht geen sprake is van bestuur maar van rechtspraak, is minst genomen betwistbaar (zie paragraaf 2.4.5.4, “*Toepasselijkheid artikel 41 HGEU?*”).

2.4.7 De verwijzingsbeslissing en de beschikking in de zaak Niesker

2.4.7.1 De verwijzingsbeslissing in de zaak Niesker

Naar aanleiding van het arrest van het Hof Den Haag (paragraaf 2.4.6) heeft de minister de bijzondere kamer inderdaad verzocht om tot een herbeoordeling over te gaan in een procedure die voldoet aan de eisen van artikel 47 HGEU. Juist deze bijkomende voorwaarde – in een procedure die aan artikel 47 HGEU voldoet – bracht de bijzondere kamer ertoe prejudiciële vragen te stellen aan het Hof van Justitie. Allereerst de vraag of de bijzondere kamer wel een ‘rechterlijke instantie’ in de zin van artikel 267 VWEU is die bevoegd is om prejudiciële vragen voor te leggen aan het Hof van Justitie. En verder, kennelijk voor zover het antwoord op de eerste vraag bevestigend zou luiden, vragen om vast te stellen of artikel 47 HGEU van toepassing is op de procedure bij de bijzondere kamer en, zo ja, welke gevolgen dat heeft voor die procedure. In het bijzonder wilde de bijzondere kamer weten of:

²¹¹ Vgl. HvJ EU 29 april 2021, C-665/20 PPU, ECLI:EU:C:2021:339 (*X (Europees aanhoudingsbevel – Ne bis in idem)*), punten 41-44.

²¹² Hof Den Haag 5 september 2023, ECLI:NL:GHDHA:2023:1719, r.o. 5.7.

²¹³ Hof Den Haag 5 september 2023, ECLI:NL:GHDHA:2023:1719, r.o. 5.27.

- de mogelijkheid van het indienen van een schriftelijke zienswijze, hetzij voorafgaand aan het rechterlijk oordeel en de erkenningsbeslissing, hetzij nadat de beslissing tot erkenning is genomen in de vorm van een herbeoordeling van het oorspronkelijke oordeel, volstaat; en
- de veroordeelde die niet over toereikende financiële middelen beschikt en voor wie bijstand nodig is om de daadwerkelijke toegang tot de rechter te waarborgen, van rechtsbijstand moet worden voorzien?²¹⁴

2.4.7.2 De beschikking in de zaak *Niesker*

Zoals bekend heeft het Hof van Justitie het verzoek om een prejudiciële beslissing in deze zaak, die bij het Hof van Justitie onder de fictieve naam *Niesker* is geregistreerd, kennelijk niet-ontvankelijk verklaard. De bijzondere kamer is geen ‘rechterlijke instantie’ als bedoeld in artikel 267 VWEU in het kader van een herbeoordeling.

Volgens vaste rechtspraak toetst het Hof van Justitie bij de beoordeling of de verwijzende instantie een ‘rechterlijke instantie’ is aan structurele en functionele criteria. Voor wat betreft de structurele criteria houdt het Hof van Justitie rekening met “een geheel van factoren, zoals de wettelijke grondslag van die instantie, het permanente karakter, de verplichte rechtsmacht, de procedure op tegenspraak, de toepassing door de instantie van de regels van het recht en de onafhankelijkheid van de instantie”.²¹⁵ Daarnaast gaat het Hof van Justitie na of bij de verwijzende instantie een geding aanhangig is gemaakt en of zij uitspraak moet doen in het kader van een procedure die moet leiden tot een rechterlijke beslissing,²¹⁶ met andere woorden: of zij een rechtsprekende functie uitoefent.²¹⁷

Volgens het Hof van Justitie voldoet de bijzondere kamer aan de volgende structurele factoren: wettelijke grondslag, permanent karakter, de toepassing van rechtsregels en onafhankelijkheid.²¹⁸

De motivering van het oordeel dat de bijzondere kamer desondanks geen ‘rechterlijke instantie’ is, berust in wezen op drie bouwstenen. In het kader van de vraag of de bijzondere kamer een *rechtsprekende functie uitoefent* wijst het Hof van Justitie op de zelfstandige bevoegdheden van de Minister van Justitie en Veiligheid om de erkenning van een buitenlandse straf rauwelijks te weigeren en om de erkenning te weigeren op grond van de facultatieve weigeringsgronden van artikel 2:14 WETS, zonder tussenkomst van de bijzondere kamer.²¹⁹ Daarbij komt de onduidelijkheid of het oordeel van de bijzondere kamer wel bindend is voor de minister.²²⁰ In het kader van de vraag of *bij de bijzondere kamer een geding aanhangig is* wijst het Hof van Justitie erop dat de zaak op grond van artikel 2:11 WETS niet op initiatief van de veroordeelde maar op dat van de minister bij de bijzondere kamer aanhangig is, dat alleen de Minister van Justitie en Veiligheid een verzoek om herbeoordeling kan indienen bij de bijzondere kamer (waarbij niet bekend is of de minister selecteert in de verzoeken die hij voorlegt aan de bijzondere kamer)²²¹ en dat het oordeel van de bijzondere kamer niet openbaar wordt gemaakt noch ter kennis van de veroordeelde wordt gebracht.²²² In het kader van de vraag of

²¹⁴ Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 29 maart 2024, ECLI:NL:GHARL:2024:2534.

²¹⁵ Zie bijv. HvJ EU 21 januari 2020, C-274/14, ECLI:EU:C:2020:17 (*Banco de Santander*), punt 51.

²¹⁶ Zie bijv. HvJ EU 31 januari 2013, C-394/11, ECLI:EU:C:2013:48 (*Cartesio*), punten 39-40.

²¹⁷ Zie bijv. HvJ EU 31 januari 2013, C-394/11, ECLI:EU:C:2013:48 (*Belov*), punt 40. Zie over het begrip ‘rechterlijke instantie’ Jaremba 2025, p. 122-124 en over dat begrip in relatie tot het begrip ‘(rechterlijke) autoriteit’ Glerum 2022, p. 61-68 en Glerum & Kijlstra 2025, p. 508-524. Jaremba merkt op dat het Hof van Justitie steeds kritischer is gaan kijken of het verwijzend orgaan voldoet aan de criteria om te worden aangemerkt als een ‘rechterlijke instantie’.

²¹⁸ HvJ EU 17 juli 2024, C-235/24 PPU, ECLI:EU:C:2024:624 (*Niesker*), punt 40.

²¹⁹ HvJ EU 17 juli 2024, C-235/24 PPU, ECLI:EU:C:2024:624 (*Niesker*), punt 42.

²²⁰ HvJ EU 17 juli 2024, C-235/24 PPU, ECLI:EU:C:2024:624 (*Niesker*), punt 42.

²²¹ HvJ EU 17 juli 2024, C-235/24 PPU, ECLI:EU:C:2024:624 (*Niesker*), punten 43-44.

²²² HvJ EU 17 juli 2024, C-235/24 PPU, ECLI:EU:C:2024:624 (*Niesker*), punt 45.

bij de bijzondere kamer sprake is van een *contradictoire procedure* wijst het Hof van Justitie erop dat de WETS de veroordeelde niet de mogelijkheid biedt om schriftelijk of mondeling deel te nemen aan die procedure, terwijl de A-G wel die mogelijkheid heeft.²²³ Voor de onderhavige paragraaf is vooral de derde en laatste bouwsteen van belang. In het kader van de vraag of sprake is van een procedure op tegenspraak wijst het Hof van Justitie erop dat de bijzondere kamer heeft aangegeven dat hij weliswaar in de praktijk rekening houdt met de schriftelijke opmerkingen van de betrokkene die hem door de minister of rechtstreeks door die persoon worden toegezonden, “maar dat de WETS die persoon niet de mogelijkheid biedt om schriftelijk of mondeling aan de procedure deel te nemen en schriftelijke of mondelinge opmerkingen in te dienen, terwijl de advocaat-generaal van het openbaar ministerie overeenkomstig die wet wel over een dergelijke mogelijkheid beschikt”.²²⁴ Daaruit concludeert het Hof van Justitie dat het oordeel van de bijzondere kamer kennelijk onderdeel is van een *niet-contradictoire procedure*.²²⁵ Op de drie bouwstenen gezamenlijk grondt het Hof van Justitie de eindconclusies dat “het oordeel van de bijzondere kamer kennelijk onderdeel is van een niet-contradictoire procedure die niet bedoeld is om een geschil te beslechten”, dat “dit oordeel noch de vorm, noch de benaming, noch de inhoud van een in het kader van de uitoefening van een rechterlijke functie gewezen vonnis [heeft], maar (...) deel uit[maakt] van de procedure voor de vaststelling van een bestuursrechtelijke beslissing van de minister” en dat “de bijzondere kamer kennelijk niet tot taak [heeft] een rechterlijke beslissing vast te stellen”.²²⁶

Het Hof van Justitie merkt overigens nog op dat de veroordeelde de beslissing van de minister kan aanvechten bij de burgerlijke rechter als restrechter “van wie vaststaat dat hij in het kader van die procedure een ‘rechterlijke instantie’ in de zin van artikel 267 VWEU is”.²²⁷

2.4.7.3 Analyse

De beschikking in de zaak *Niesker* heeft betrekking op de situatie waarin de bijzondere kamer oordeelt *in het kader van een verzoek om herbeoordeling*. In het kader van die procedure is de bijzondere kamer geen ‘rechterlijke instantie’ in de zin van artikel 267 VWEU. Er bestaat echter geen aanleiding om te veronderstellen dat de bijzondere kamer *in het kader van de reguliere erkenningsprocedure* – dat wil zeggen de procedure die volgt op het toesturen van het certificaat door de Minister van Justitie en Veiligheid aan de A-G bij het Ressortsparket Arnhem-Leeuwarden – wel een ‘rechterlijke instantie’ zou zijn. Afgezien van de omstandigheid dat alleen de minister een verzoek om herbeoordeling kan indienen bij de bijzondere kamer, hebben de drie bouwstenen waarop ’s Hofs conclusie berust dat die kamer geen ‘rechterlijke instantie’ is evenzeer betrekking op de reguliere procedure als op de procedure naar aanleiding van een verzoek om herbeoordeling.

Of de Minister van Justitie en Veiligheid nu de reguliere procedure of een herbeoordeling heeft geïnitieerd, de mogelijkheid van het stellen van prejudiciële vragen aan het Hof van Justitie over kwesties die samenhangen met die procedure is beperkt.²²⁸ De bijzondere kamer is immers geen ‘rechterlijke instantie’ in de zin van artikel 267 VWEU. De minister evenmin.²²⁹ De beide rechtstreeks bij de besluitvorming betrokken autoriteiten – waaronder de bevoegde autoriteit – mogen dus geen prejudiciële vragen stellen over, bijvoorbeeld, de interpretatie van Kaderbesluit 2008/909/JBZ. Het Ressortsparket Arnhem-Leeuwarden voldoet evenmin als die autoriteiten aan de vereisten om als ‘rechterlijke instantie’ ter kunnen worden aangemerkt, nog daargelaten dat het alleen een adviserende

²²³ HvJ EU 17 juli 2024, C-235/24 PPU, ECLI:EU:C:2024:624 (*Niesker*), punt 45.

²²⁴ HvJ EU 17 juli 2024, C-235/24 PPU, ECLI:EU:C:2024:624 (*Niesker*), punt 45.

²²⁵ HvJ EU 17 juli 2014, C-235/24 PPU, ECLI:EU:C:2024:624 (*Niesker*), punten 46-47.

²²⁶ HvJ EU 17 juli 2024, C-235/24 PPU, ECLI:EU:C:2024:624 (*Niesker*), punten 47 en 49.

²²⁷ HvJ EU 17 juli 2024, C-235/24 PPU, ECLI:EU:C:2024:624 (*Niesker*), punt 48.

²²⁸ Zo ook Van Noorloos, Ouwerkerk & Verrest 2025, p. 3222.

²²⁹ Zie Glerum & Kijlstra 2025, p. 516. Zo ook Evaluatieverslag over Nederland 2022, p. 44.

rol speelt in de procedure.²³⁰ Zoals het Hof van Justitie heeft overwogen, heeft echter de burgerlijke rechter wel de mogelijkheid om prejudiciële vragen te stellen, maar deze mogelijkheid hangt af van het initiatief van de veroordeelde. Spant de veroordeelde geen civiele procedure tegen de Staat aan, dan komt de mogelijkheid van het stellen van prejudiciële vragen niet eens in beeld.²³¹ Daar komt bij dat de burgerlijke rechter – afgezien van de Hoge Raad – niet verplicht is om prejudiciële vragen te stellen waarvan de beantwoording noodzakelijk is voor zijn vonnis, maar slechts bevoegd is om dat te doen.²³² Zo zag het Hof Den Haag geen aanleiding om prejudiciële vragen te stellen in de zaak die aanleiding heeft gegeven tot de verwijzing in de zaak Niesker.²³³

Indien daarentegen in een EAB-procedure de vraag over erkenning van de buitenlandse vrijheidssanctie ter discussie staat (artikel 6a OLW; zie paragraaf 2.3.1, *in fine*), dan kan de bevoegde autoriteit, de rechtbank Amsterdam wel prejudiciële vragen over, bijvoorbeeld, Kaderbesluit 2008/909/JBZ,²³⁴ of over het recht op hoor en wederhoor²³⁵ aan het Hof van Justitie voorleggen.

Kennelijk vereist volgens het Hof van Justitie *de structurele factor* “*procedure op tegenspraak*” niet dat de bijzondere kamer een zitting houdt waarop de betrokkene kan verschijnen en door de bijzondere kamer kan worden gehoord. In het kader van die factor volstaat kennelijk dat de betrokkene schriftelijk of mondeling kan deelnemen en schriftelijke of mondelinge opmerkingen kan indienen, maar moet in dat kader de mogelijkheid van schriftelijke of mondelinge deelname wel wettelijk zijn vastgelegd. In het kader van de invulling van de procedure met inachtneming van de vereisten van artikel 47 HGEU heeft het Hof Den Haag overwogen dat een wetswijziging niet nodig is om de veroordeelde in staat te stellen om zelf (of door tussenkomst van zijn advocaat) zijn argumenten rechtstreeks aan de bijzondere kamer voor te leggen.²³⁶ De Hoge Raad heeft in zijn arrest uit 2022 (impliciet) geoordeeld dat bij de bestaande wetgeving al hoor en wederhoor is vereist. Toch zijn de overwegingen van het Hof Den Haag en de Hoge Raad niet noodzakelijkerwijs in strijd met de overweging van het Hof van Justitie dat de mogelijkheid van schriftelijke of mondelinge deelname niet wettelijk is vastgelegd. Die laatste overweging is alleen maar een weergave van hetgeen de bijzondere kamer in de verwijzingsbeslissing heeft overwogen. In die verwijzingsbeslissing heeft de bijzondere kamer zich nog niet gebogen over de vraag of hij de wet zo kan uitleggen, dat daaruit het recht om te worden gehoord, voortvloeit. De tweede vraag die de bijzondere kamer aan het Hof van Justitie heeft voorgelegd, is immers of artikel 47, eerste alinea HGEU van toepassing is op de procedure bij de bijzondere kamer.

²³⁰ Zo ook Evaluatieverslag over Nederland 2022, p. 33. Zie over de vraag of een openbaar ministerie een ‘rechterlijke instantie’ kan zij verder Glerum & Kijlstra 2025, p. 514-516.

²³¹ Zie ook Glerum & Kijlstra 2025, p. 511-524, die in zo’n geval niet van een “referral-gap”, maar van een ‘referral-crack’ spreken (p. 523).

²³² Op grond van art. 267 VWEU is “een nationale rechterlijke instantie waarvan de beslissingen volgens het nationale recht niet vatbaar zijn voor hoger beroep” verplicht om prejudiciële vragen te stellen. Zie voor de uitzonderingen op deze verplichting HvJ EU 6 oktober 2021, C-561/19, ECLI:EU:C:2021:799 (*Consortio Italian Management e Catania Multiservizi en Catania Multiservizi*), punt 33 e.v.

²³³ Hof Den Haag 5 september 2023, ECLI:NL:GHDHA:2023:1719, r.o. 5.18.

²³⁴ Zie bijv. HvJ EU 15 januari 2026, C-641/23, ECLI:EU:C:2026:3 (*Dubers*). De prejudiciële vraag betrof de uitleg van onder meer art. 9, eerste lid, onderdeel f, en art. 25 Kaderbesluit 2008/909/JBZ.

²³⁵ Zie bijv. HvJ EU 26 oktober 2021, gevoegde zaken C-428/21 PPU en C-429/21 PPU, ECLI:EU:C:2021:876 (*Openbaar Ministerie (Recht om te worden gehoord door de uitvoerende rechterlijke autoriteit)*). De prejudiciële vraag hield in of de overgeleverde persoon het recht heeft om te worden gehoord over een verzoek om toestemming als bedoeld in art. 27, derde lid, onderdeel g, Kaderbesluit 2002/584/JBZ.

²³⁶ Hof Den Haag 5 september 2023, ECLI:NL:GHDHA:2023:1719, r.o. 5.25.

2.4.8 Bijzondere kamer (partiële uitleg overeenkomstig artikel 47 HGEU)

2.4.8.1 Het eindoordeel in de zaak *Niesker*

Na de beschikking van het Hof van Justitie in de zaak *Niesker* (paragraaf 2.4.7.2) heeft de bijzondere kamer zijn eindoordeel in die zaak gegeven. Naar aanleiding van het arrest van het Hof Den Haag heeft de minister de bijzondere kamer verzocht zijn oordeel te heroverwegen in een procedure die voldoet aan artikel 47 HGEU.

Daartoe heeft de bijzondere kamer eerst de vraag beantwoord of artikel 47 HGEU van toepassing is op de procedure die op grond van de WETS leidt tot een oordeel of een herbeoordeling. Het antwoord luidt ontkennend:

“Nu het hof in de procedure ingevolge de [WETS] die leidt tot een oordeel of herbeoordeling, niet heeft te gelden als een rechterlijke instantie als bedoeld in artikel 267 VWEU, is het hof van oordeel dat zij middels deze procedure ook niet kan voorzien in een voorziening *in rechte* als bedoeld in artikel 47 [HGEU]. Dit artikel is daarom niet van toepassing op de onderhavige procedure”.²³⁷

De vervolgvraag of de bijzondere kamer de procedure zo moet inrichten, dat deze wel voldoet aan de eisen van artikel 47 HGEU heeft de bijzondere kamer eveneens ontkennend beantwoord:

“Daarbij overweegt het hof dat de erkenningsprocedure is bedoeld als een instrument van interstatelijke strafrechtelijke samenwerking, gebaseerd op het principe van voortgezette tenuitvoerlegging van een veroordelend vonnis van de beslissingsstaat (‘direct enforcement’). Hierbij geldt dat de veroordelende uitspraak zelf niet aan een herbeoordelingstoets wordt onderworpen, de gevonniste persoon zich in veel gevallen nog in het buitenland bevindt op het moment dat de erkenningsprocedure wordt gevoerd, in veel gevallen de overdracht van de tenuitvoerlegging niet afhangt van instemming door de veroordeelde en de Minister binnen 90 dagen dient te beslissen na ontvangst van het certificaat van de buitenlandse autoriteiten.

De beslissing van de Minister kan worden aangevochten bij de civiele rechter als restrechter”.

De bijzondere kamer overweegt vervolgens dat:

- het wettelijke kader niet voorziet in de mogelijkheid de veroordeelde schriftelijk of mondeling deel te laten nemen aan de procedure, hetgeen de inbreng van de veroordeelde beperkt tot de bezwaren die hij via de minister aan de bijzondere kamer voorlegt;
- de procedure van herbeoordeling in de onderhavige zaak voldoet aan een aantal eisen van artikel 47 HGEU, maar niet aan alle, te weten:
 - de eisen die zien op openbaarheid en rechtsbijstand;
 - de eisen die door de advocaat van de veroordeelde worden gesteld,²³⁸ zoals een verdergaande inbreng van de veroordeelden en het recht op nadere bewijslevering;

²³⁷ Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 30 augustus 2024, ECLI:NL:GHARL:2024:5819 (cursivering in origineel).

²³⁸ Die eisen houden niet alleen in dat sprake moet zijn van onafhankelijke rechters, maar ook:

- van een openbare zitting, waarbij de veroordeelde aanwezig kan zijn;
- dat de zaak binnen een redelijke termijn moet worden behandeld;
- dat de veroordeelde zich moet kunnen laten bijstaan door een advocaat, die zo nodig financiering ontvangt van de Raad voor Rechtsbijstand;
- dat sprake dient te zijn van hoor en wederhoor en
- dat sprake dient te zijn van een openbare uitspraak.

- het niet aan de bijzondere kamer is om eigenhandig een uitgebreide procedure in te kleden die voldoet aan alle hiervoor omschreven eisen en wensen, omdat daartoe een wettelijke grondslag ontbreekt en de beschikking van het Hof van Justitie hiervoor geen aanknopingspunten biedt;
- het bij uitstek de taak van de wetgever is om de wet daar waar nodig en gewenst aan te passen en in overeenstemming te brengen met andere wettelijke bepalingen en verdragen.

De bijzondere kamer wijst vervolgens het verzoek van de minister af – voor zover het betreft een (nieuw) oordeel te geven *in een procedure die voldoet aan de eisen van artikel 47 HGEU* – en onderwerpt zijn eerdere oordeel aan een herbeoordeling met inachtneming van het namens de veroordeelde ingebrachte standpunt.²³⁹

2.4.8.2 Analyse

De motivering van de bijzondere kamer is in een aantal opzichten opmerkelijk.

De omstandigheid dat de bijzondere kamer in de WETS-procedure geen ‘rechterlijke instantie’ is en dus geen ‘gerecht’ in de zin van artikel 47, tweede alinea, HGEU lijkt te zijn (zie paragraaf 2.8.6.3, “*Bijzondere kamer een ‘gerecht’?*”), brengt mee dat op Nederland de verplichting rust om maatregelen treffen om ervoor te zorgen dat de bijzondere kamer wel als zo’n ‘gerecht’ kan gelden. Voor zover de bijzondere kamer heeft bedoeld te overwegen dat hij, als Nederlandse autoriteit, niet bij machte is om een invulling te geven aan de procedure die meebrengt dat hij wel als een ‘gerecht’ kan gelden, kan men daarmee alleen maar instemmen. De omstandigheid dat de bijzondere kamer geen ‘rechterlijke instantie’ en dus geen ‘gerecht’ lijkt te zijn, berust mede op de in de wet neergelegde afbakening van de bevoegdheden van de bijzondere kamer en de minister. Een wijziging van die afbakening vergt een ingreep door de wetgever. Uit de omstandigheid dat de bijzondere kamer geen ‘rechterlijke instantie’ is – en dus geen ‘gerecht’ lijkt te zijn – volgt echter niet zonder meer dat artikel 47, eerste en tweede alinea, HGEU niet van toepassing zijn. De toepasselijkheid van artikel 47, eerste en tweede alinea, HGEU op de procedure bij de bijzondere kamer kan men uit het arrest van de Hoge Raad afleiden, en dit wordt onomwonden – zij op niet geheel navolgbare gronden – erkend door het Hof Den Haag en vindt overigens bevestiging in de rechtspraak van het Hof van Justitie.

Ook de ontkennende beantwoording van de vervolgvraag of de bijzondere kamer desondanks de procedure zo dient in te richten, dat deze wel voldoet aan de eisen van artikel 47 HGEU roept vragen op. Hetgeen de bijzondere kamer overweegt over de aard en inrichting van de procedure en over de civiele rechter als restrechter is op zichzelf juist, maar daaruit volgt niet zonder meer dat de bijzondere kamer de procedure niet – zo veel mogelijk – zou kunnen invullen dat deze – ten minste op onderdelen – aan artikel 47 HGEU voldoet.

De overweging van de bijzondere kamer dat het wettelijke kader niet voorziet in de mogelijkheid de veroordeelde schriftelijk of mondeling deel te laten nemen aan de procedure is opmerkelijk. Uit het arrest van de Hoge Raad volgt immers dat het recht op hoor en wederhoor van toepassing is. Het volstaat dat de veroordeelde zijn zienswijze schriftelijk in het verzoek om herbeoordeling naar voren heeft gebracht en dat de bijzondere kamer daarmee rekening heeft gehouden. De conclusie die de bijzondere kamer uit de overweging trekt dat de wet niet voorziet in schriftelijke of mondelinge deelname aan de procedure, is eveneens curieus. Uit de omstandigheid dat het wettelijk kader niet voorziet in de mogelijkheid om de veroordeelde schriftelijk of mondeling te laten deelnemen aan de procedure volgt niet noodzakelijkerwijs dat de inbreng van de veroordeelde zich beperkt tot bezwaren die hij via de minister aan de bijzondere kamer voorlegt. De bijzondere kamer kan de wet immers zo uitleggen, dat de veroordeelde die bezwaren rechtstreeks bij de bijzondere kamer kan indienen.

²³⁹ Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 30 augustus 2024, ECLI:NL:GHARL:2024:5819.

2.4.9 Conclusie

De procedure in Nederland als tenuitvoerleggingsstaat is een schriftelijke procedure, waarin de veroordeelde – althans volgens de WETS – geen rol speelt. De WETS kent hem niet het recht toe om schriftelijk of mondeling zijn standpunt bij de bijzondere kamer naar voren te brengen. Dit is in overeenstemming met de bedoeling van de wetgever: het recht op een eerlijk proces als bedoeld in artikel 6 EVRM en het recht op een doeltreffende voorziening in rechte en op een eerlijk proces als bedoeld in artikel 47 HGEU zijn volgens de wetgever niet van toepassing.

De bijzondere kamer is overigens niet de enige Nederlands rechter die bevoegd is met betrekking tot inkomende WETS-zaken. In het kader van een EAB-procedure kan de rechtbank Amsterdam gelasten dat de buitenlandse vrijheidssanctie in Nederland ten uitvoer wordt gelegd. Dat twee gerechten in twee verschillende procedures dezelfde normen toepassen, terwijl één van de gerechten (de bijzondere kamer) niet bevoegd is om prejudiciële te stellen aan het Hof van Justitie, is niet bevorderlijk voor de rechtseenheid. Daarbij komt dat de waarborgen voor de veroordeelde in de verschillende procedures sterk uiteenlopen, in die zin dat in de procedure bij één van de gerechten (de bijzondere kamer) niet is voorzien in hoor en wederhoor.

De praktijk heeft getracht een mouw te passen aan de omstandigheid dat de WETS niet voorziet in hoor en wederhoor in de procedure bij de bijzondere kamer, onder meer door de veroordeelde de mogelijkheid te bieden om een verzoek tot herbeoordeling te doen. Via zo'n verzoek kan de veroordeelde alsnog zijn standpunt schriftelijk kenbaar maken. Het is echter de vraag of de veroordeelde het recht heeft om (schriftelijk of mondeling) zijn standpunt kenbaar te maken, hetzij direct in de reguliere procedure, hetzij nadat de minister zijn beslissing heeft genomen via een verzoek om herbeoordeling.

Nederlandse rechters hebben (impliciet of expliciet) een oordeel gegeven over de toepasselijkheid van het recht op hoor en wederhoor in de procedure bij de bijzondere kamer. De Hoge Raad heeft (impliciet) geoordeeld dat het recht van hoor en wederhoor van toepassing is in de procedure (paragraaf 2.4.5.3). Het Hof Den Haag heeft expliciet geoordeeld dat artikel 47 HGEU van toepassing is op die procedure (zie paragraaf 2.4.6). In onze analyse van het arrest van de Hoge Raad (paragraaf 2.4.5.4) komen wij eveneens tot de slotsom dat artikel 47, eerste alinea, HGEU van toepassing is op de procedure bij de bijzondere kamer. Een en ander betekent dat de veroordeelde het recht heeft om – in elk geval schriftelijk – gehoord te worden in de procedure bij de bijzondere kamer.

Het Hof van Justitie heeft geoordeeld dat de bijzondere kamer in het kader van een verzoek om herbeoordeling niet een 'rechterlijke instantie' in de zin van artikel 267 VWEU is die bevoegd is om prejudiciële vragen te stellen aan het Hof van Justitie van de Europese Unie (paragraaf 2.4.7.2). De argumenten op grond waarvan het Hof van Justitie concludeert dat de bijzondere kamer geen 'rechterlijke instantie' is, hebben betrekking op de wettelijke verdeling van de bevoegdheden tussen de bijzondere kamer en de Minister van Justitie en Veiligheid en op het ontbreken van een wettelijke regeling van hoor en wederhoor in de procedure voor de bijzondere kamer. De bijzondere kamer oefent als gevolg van een en ander niet een rechtsprekende functie uit in een bij hem aanhangig geding, terwijl het oordeel van de bijzondere kamer deel is van een niet contradictoire procedure die niet bedoeld is om een geschil te beslechten en niet een in het kader van de uitoefening van een rechterlijke functie gewezen vonnis is maar deel uitmaakt van de procedure tot vaststelling van een bestuursrechtelijke beslissing door de Minister van Justitie. Er is geen aanleiding om te veronderstellen dat wanneer de bijzondere kamer niet oordeelt in het kader van een verzoek om herbeoordeling maar in het kader van de procedure die volgt op het aanhangig maken van de zaak door de A-G wel bevoegd zou zijn om prejudiciële vragen te stellen. Een en ander betekent dat alleen de burgerlijke rechter de mogelijkheid heeft om prejudiciële vragen aan het Hof van Justitie te stellen, maar natuurlijk alleen indien de veroordeelde na de beslissing van de Minister van Justitie en Veiligheid over de erkenning een procedure bij de burgerlijke rechter instelt. De mogelijkheid van het

inroepen van de hulp van het Hof van Justitie bij de uitleg van Unierecht is dus afhankelijk van de veroordeelde.

Met het oordeel dat de bijzondere kamer geen ‘rechterlijke instantie’ in de zin van artikel 267 VWEU is, lijkt de bijzondere kamer evenmin te kwalificeren als een ‘gerecht’ in de zin van artikel 47, tweede alinea, HGEU waarbij de veroordeelde zijn recht op een doeltreffende voorziening in rechte kan uitoefenen (paragraaf 2.8.5.4, ‘Bijzondere kamer een ‘gerecht’ of ‘rechter’?’). Mede om die reden heeft de bijzondere kamer geoordeeld dat hij de WETS niet zo kan uitleggen dat deze volledig voldoet aan de eisen van artikel 47 HGEU (paragrafen 2.4.8.1 en 2.4.8.2). De bijzondere kamer kan zijn eigen procedure niet zo invullen, dat hij als ‘gerecht’ in de zin van artikel 47 HGEU en dus als ‘rechterlijke instantie’ in de zin van artikel 267 VWEU kwalificeert. De conclusie dat hij geen ‘rechterlijke instantie’ en geen ‘gerecht’ is, berust immers mede op de in de wet neergelegde bevoegdheidsverdeling tussen de bijzondere kamer en de Minister van Justitie en Veiligheid. Een wijziging in die verdeling vereist een wijziging van de wet.

In paragraaf 2.4 zijn de volgende knelpunten bij de procedure geïdentificeerd.

Knelpunten geïdentificeerd in paragraaf 2.4

- De procedure bij de bijzondere kamer vindt alleen plaats op initiatief van de minister. Een herbeoordeling vindt alleen plaats als de minister het verzoek voorlegt aan de bijzondere kamer.
- Het oordeel van de bijzondere kamer wordt niet openbaar gemaakt noch ter kennis van de veroordeelde gebracht.
- De WETS biedt de veroordeelde niet de mogelijkheid om schriftelijk of mondeling aan de procedure deel te nemen en schriftelijke of mondelinge opmerkingen in te dienen, terwijl de A-G op grond van de WETS wel over zo’n mogelijkheid beschikt.
- De WETS geeft de veroordeelde niet het recht op toegang tot een advocaat in de procedure bij de bijzondere kamer.
- De WETS geeft de veroordeelde niet het recht op rechtsbijstand in die procedure.
- Twee verschillende gerechten passen de WETS toe op grond van twee verschillende procedures.

2.5 Recht Nederland (als tenuitvoerleggingsstaat) van toepassing op tenuitvoerlegging

Na de erkenning van de buitenlandse veroordeling is het aan de Minister van Justitie en Veiligheid om er zorg voor te dragen dat deze, zo spoedig mogelijk en “overeenkomstig de regels van het Nederlandse recht en met inachtneming van de erkenningsbeslissing” ten uitvoer wordt gelegd (artikel 2:15, eerste lid, WETS). Dit betekent dat uitsluitend Nederlandse autoriteiten bevoegd zijn om beslissingen te nemen over de tenuitvoerlegging, behoudens twee uitzonderingen (zie paragraaf 2.2.9).

De eerste uitzondering houdt in dat de tijd die de veroordeelde al in detentie heeft doorgebracht in de uitvaardigende lidstaat in mindering komt op de tenuitvoerlegging in Nederland. Hetzelfde geldt voor de tijd die de veroordeelde in Nederland in verzekering of bewaring heeft doorgebracht (artikel 2:15, tweede lid, WETS).

De tweede uitzondering heeft betrekking op de regels inzake VI. Nederland heeft gebruik gemaakt van de mogelijkheid die artikel 17, vierde lid, Kaderbesluit 2008/909/JBZ biedt om rekening te houden met “de door de beslissingsstaat aangegeven bepalingen van nationaal recht op grond waarvan de gevonneniste persoon op een bepaald tijdstip recht heeft op vervroegde of voorwaardelijke invrijheidstelling”. Daartoe is de Nederlandse regeling inzake VI (thans artikel 6:2:10, vierde lid, Sv) gewijzigd, in dier voege dat de VI op een eerder tijdstip kan plaats vinden dan na het ondergaan van twee derde gedeelte van de straf. Daarmee “kan worden voorkomen dat de veroordeelde als gevolg

van de overdracht van de tenuitvoerlegging van de sanctie feitelijk een langer deel daarvan moet ondergaan dan het geval zou zijn geweest als de tenuitvoerlegging niet was overgedragen”.²⁴⁰

Artikel 6:2:10, vierde lid, Sv is een kan-bepaling. Volgens zijn eigen beleid²⁴¹ is de Minister van Justitie en Veiligheid gehouden om de bevoegdheid van die bepaling uit te oefenen “als met voldoende mate van zekerheid vaststaat dat in de beslissingsstaat op een eerdere datum toepassing zou zijn gegeven aan een regeling die strekt tot vervroegde of voorwaardelijke invrijheidstelling”.

Gelet op het criterium “voldoende mate van zekerheid”, zal volgens de Hoge Raad voor de toepassing van artikel 6:2:10, vierde lid, Sv in beginsel alleen aanleiding bestaan als:

“(i) moet worden aangenomen dat de rechter die de straf heeft opgelegd, al bij die strafoplegging ermee rekening heeft gehouden dat aan de veroordeelde op een bepaald moment of na het verstrijken van een zekere duur in de regel vervroegde of voorwaardelijke invrijheidstelling zal worden verleend, en (ii) op grond van het daarvoor in de beslissingsstaat geldende stelsel – al dan niet mede op grond van door de beslissingsstaat te verstrekken inlichtingen – objectief kan worden vastgesteld op welk moment die vervroegde of voorwaardelijke invrijheidstelling naar alle waarschijnlijkheid zou zijn verleend. Dat betekent dat als de omstandigheden die in de beslissingsstaat aanleiding kunnen geven tot vervroegde of voorwaardelijke invrijheidstelling uitsluitend of hoofdzakelijk zijn gelegen in de wijze waarop de tenuitvoerlegging van de straf verloopt (met name waar het gaat om het gedrag van de veroordeelde tijdens de detentie), in beginsel geen aanleiding zal bestaan voor toepassing van art. 6:2:10 lid 4 Sv”.²⁴²

IOS voert namens de Minister van Justitie en Veiligheid het beleid dat de in artikel 6:2:10, vierde lid, Sv beoordeling plaatsvindt op het moment van de erkenning van de buitenlandse veroordeling. De Hoge Raad heeft dit geaccordeerd. De WETS bepaalt volgens hem niet op welk moment of welke momenten de eventuele toepassing van die bepaling in overweging moet worden genomen. Geen rechtsregel staat eraan in de weg dat de Minister van Justitie en Veiligheid op het moment van de positieve beslissing over de erkenning ook beslist of, en zo ja, op welke wijze hij toepassing geeft aan artikel 6:2:10, vierde lid, Sv.²⁴³ Tegen een weigering van de Minister van Justitie en Veiligheid om het tijdstip van de VI te vervroegen kan de veroordeelde bij de burgerlijke rechter opkomen.²⁴⁴ Volgens IOS komt het “heel weinig” voor dat een gunstige VI datum naar het recht van de beslissingsstaat met voldoende zekerheid vaststaat. Als volgens de buitenlandse regeling de toepassing van de VI-regeling afhangt van de inhoudelijke beoordeling van de buitenlandse rechter, dan hanteert IOS stevast de Nederlandse VI-datum.²⁴⁵

Het is mogelijk dat pas enige tijd ná de beslissing tot erkenning:

“zich feiten en omstandigheden voordoen op grond waarvan met voldoende mate van zekerheid als vaststaand kan worden aangenomen dat in de beslissingsstaat op een eerder tijdstip toepassing zou zijn gegeven aan een regeling die strekt tot vervroegde of

²⁴⁰ *Kamerstukken II* 2010/11, 32885, nr. 3, p. 11 en p. 62. Zie ook HR 17 januari 2025, ECLI:NL:HR:2025:88, r.o. 3.2.3.

²⁴¹ HR 17 januari 2025, ECLI:NL:HR:2025:88, r.o. 3.2.3 in samenhang met concl. A-G Snijders 6 september 2024, ECLI:NL:PHR:2024:901, r.o. 3.12 (“Waar de minister beleidsvrijheid heeft, is echter duidelijk dat hij zijn beleid kan veranderen. De regering is dus niet gebonden aan de op dit punt in de parlementaire stukken gegeven toelichting”).

²⁴² HR 17 januari 2025, ECLI:NL:HR:2025:88, r.o. 3.2.5.

²⁴³ HR 17 januari 2025, ECLI:NL:HR:2025:88, r.o. 3.3.1.

²⁴⁴ HR 17 januari 2025, ECLI:NL:HR:2025:88, r.o. 3.3.3.

²⁴⁵ Interview 2.

voorwaardelijke invrijheidstelling, waardoor toepassing van de Nederlandse regeling van de voorwaardelijke invrijheidstelling zou neerkomen op strafverzwaring (...).²⁴⁶

In een dergelijk geval kan er volgens de Hoge Raad op dat latere moment aanleiding bestaan dat de Minister van Justitie en Veiligheid, al dan niet op verzoek van de veroordeelde, (nogmaals) een beslissing over het al dan niet toepassen van de bevoegdheid van artikel 6:2:10, vierde lid, Sv neemt. De wet verzet zich volgens de Hoge Raad daartegen niet.²⁴⁷ In de praktijk voert IOS echter zo'n latere beoordeling niet (meer) standaard uit.²⁴⁸ Daarom is een "ventiel"²⁴⁹ nodig om strafverzwaring in zulke gevallen te voorkomen.

Indien zich pas na de beslissing tot erkenning feiten en omstandigheden voordoen op grond waarvan als vaststaand kan worden aangenomen dat in de beslissingsstaat eerder toepassing zou zijn gegeven aan VI dan in Nederland, kan gratieverlening als "ventiel" worden toegepast om een strafverzwaring te voorkomen. Op grond van artikel 2, onder a, Gratiwet²⁵⁰ kan de Minister van Justitie en Veiligheid in zo'n geval de strafduur verminderen om strafverzwaring te voorkomen.²⁵¹ Op grond van artikel 19, eerste lid, Kaderbesluit 2008/909/JBZ en artikel 6:7:1, tweede lid, onderdeel c, Sv kan de veroordeelde een gratieverzoek indienen met betrekking tot een vrijheidsstraf die hij met toepassing van de WETS in Nederland ondergaat. Volgens A-G Snijders ligt het voor de hand in dit kader "een zekere stelplicht in beginsel bij de veroordeelde te leggen. Eerst als deze kan onderbouwen dat er voldoende aanleiding voor onderzoek [naar een gunstiger VI-datum naar het recht van de uitvaardigende lidstaat] is, kan dat onderzoek (...) worden gevegd".²⁵² Deze opvatting strookt met het facultatieve karakter van artikel 17, vierde lid, Kaderbesluit 2008/909/JBZ en artikel 6:2:10, vierde lid, Sv, terwijl het EVRM zich in beginsel niet verzet tegen een *de facto* langere detentieduur en dus in beginsel niet de (ambtshalve) toepassing van die bepalingen vereist (zie paragraaf 2.2.9).

Het onderzoek naar een eventuele gunstigere VI-datum kan plaatsvinden door de strafrechter ten behoeve van zijn advies aan de Minister van Justitie en Veiligheid.²⁵³ Voordat de Minister van Justitie en Veiligheid op een gratieverzoek beslist, moet hij immers het advies van de bijzondere kamer inwinnen (artikel 4, derde lid, Gratiwet). Een expliciete wettelijke grondslag voor de mogelijkheid van een gratieverzoek met betrekking tot een vrijheidsstraf waarvan Nederland de tenuitvoerlegging op grond van artikel 6a OLV heeft overgenomen (zie paragrafen 2.2.1 en 2.3.1, *in fine*) ontbreekt in artikel 6:7:1, tweede lid, onderdeel c, Sv,²⁵⁴ maar uit de omstandigheid dat artikel 4, derde lid, laatste volzin, Gratiwet de Minister van Justitie en Veiligheid verplicht het advies van de rechtbank Amsterdam in te winnen "(o)mtrent verzoekschriften om vermindering of kwijtschelding van straffen bij rechterlijke beslissing van een buitenlandse rechter opgelegd, waarvan de tenuitvoerlegging met

²⁴⁶ HR 17 januari 2025, ECLI:NL:HR:2025:88, r.o. 3.3.2.

²⁴⁷ HR 17 januari 2025, ECLI:NL:HR:2025:88, r.o. 3.3.2.

²⁴⁸ Concl. A-G Snijders 6 september 2024, ECLI:NL:PHR:2024:901, r.o. 3.27. In interview 2 werd gezegd dat "volgens de uitspraak van de Hoge Raad van januari dit jaar is de route dat wij die beslissing nemen op het moment van erkenning en daarna is gratie de aangewezen route. Dus dan kan iemand een gratieverzoek doen".

²⁴⁹ Hof Den Haag 16 mei 2023, ECLI:NL:GHDHA:2023:1224, r.o. 6.12.

²⁵⁰ "Gratie kan worden verleend

a. op grond van enige omstandigheid, waarmede de rechter op het tijdstip van zijn beslissing geen of onvoldoende rekening heeft gehouden of kunnen houden en die, ware zij op dat tijdstip wel of voldoende bekend geweest, hem aanleiding zou hebben gegeven tot het opleggen van een andere straf of maatregel, of tot het afzien daarvan; (...)"

²⁵¹ HR 17 januari 2025, ECLI:NL:HR:2025:88, r.o. 3.4.1.

²⁵² Concl. A-G Snijders 6 september 2024, ECLI:NL:PHR:2024:901, r.o. 3.30.

²⁵³ Concl. A-G Snijders 6 september 2024, ECLI:NL:PHR:2024:901, r.o. 3.30.

²⁵⁴ Een vrijheidssanctie waarvan op grond van art. 6a, eerste lid, OLV de tenuitvoerlegging in Nederland is gelast, is immers niet een "sanctie (...) in Nederland ten uitvoer te leggen met toepassing van de (...) Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging vrijheidsbenemende en voorwaardelijke sancties".

toepassing van artikel 6a, eerste en achtste lid, van de Overleveringswet” kan men afleiden dat de wetgever wel in die mogelijkheid heeft willen voorzien.²⁵⁵ Ten behoeve van de behandeling van een gratieverzoek kan de Minister van Justitie en Veiligheid inlichtingen inwinnen, onder meer bij de autoriteiten van de beslissingsstaat (artikel 5, eerste lid, Gratiwet).²⁵⁶ Voor de beoordeling van een beroep op een gunstiger VI-datum naar het recht van de beslissingsstaat zijn in elk geval nodig een vertaling van de toepasselijke buitenlandse regeling (eventueel met toelichting) en, in voorkomend geval, een actuele reclasseringsrapportage (althans actuele informatie over de persoon van de veroordeelde, het recidiverisico en het verloop van de tenuitvoerlegging van de sanctie).²⁵⁷

Gratieverzoeken in het algemeen en gratieverzoeken waarin een beroep op een gunstiger VI-datum wordt gedaan in het bijzonder, vormen een sterk toenemende zaakstroom voor de bijzondere kamer en de IRK. De verzoeken waarin een beroep op de gunstiger buitenlandse VI-regeling wordt gedaan, zijn vaak (heel) complex.²⁵⁸ Door een en ander moeten zowel de bijzondere kamer als de IRK meer tijd besteden aan de gratieadvisering.²⁵⁹ Ook vanuit het perspectief van de rechtsbescherming zijn er knelpunten: gratie betreft een gunst en de toekenning daarvan is onzeker; onduidelijk is op welk moment de betrokkene een gratieverzoek kan indienen.²⁶⁰

Tegen een negatieve beslissing op een gratieverzoek kan de veroordeelde opkomen bij de burgerlijke rechter. In de civiele procedure kan hij de vraag opwerpen of de redenen die zijn opgegeven voor het niet verlenen van gratie en – voor zover dat het geval is – voor het afwijken van het rechterlijke advies de negatieve beslissing kunnen dragen. Als de opgegeven redenen de negatieve beslissing niet kunnen dragen en die beslissing dus onrechtmatig is, kan de burgerlijke rechter de Staat veroordelen tot het nemen van een nieuwe beslissing op het gratieverzoek.²⁶¹ De huidige opzet brengt mee dat, indien de veroordeelde tegen de beslissing van de minister opkomt bij de burgerlijke rechter, ten minste twee gerechten in de procedure zijn betrokken: het adviserende gerecht en de (niet gespecialiseerde) burgerlijke rechter. Vanuit het oogpunt van efficiency is dat problematisch. Daarbij komt dat een gang naar de burgerlijke rechter – mogelijk in drie instanties – zowel voor de veroordeelde als de Staat bezwarend is.

Knelpunten

De minister gaat na de beslissing tot erkenning van de buitenlandse uitspraak niet meer standaard na of de betrokkene in aanmerking zou zijn gekomen voor een VI-datum naar het recht van de beslissingsstaat die gunstiger is dan de VI-datum naar Nederlands recht. Dit heeft voor de bijzondere kamer en de IRK geleid tot een sterke toename van de werkstroom gratieverzoeken in zaken die in toenemende mate complex zijn en waarvan de behandeling in toenemende mate meer tijd kost. De veroordeelde is echter voor zijn rechtsbescherming afhankelijk van een gang naar een andere rechter, de burgerlijke rechter.

NB: Het knelpunt dat twee verschillende gerechten de WETS toepassen geldt ook voor de advisering over gratieverzoeken die voortvloeien uit de toepassing van de WETS.

²⁵⁵ Glerum, in: T&C ISSr, art. 6a OLW, aant. 3 (online, bijgewerkt tot 1 maart 2026).

²⁵⁶ HR 17 januari 2025, ECLI:NL:HR:2025:88, r.o. 3.4.2.

²⁵⁷ Zie punt 3 van de noot van P.C. Vegter bij HR 17 januari 2025, ECLI:NL:HR:2025:89, NJ 2025/94.

²⁵⁸ Interview 1; interview 3; interview 10.

²⁵⁹ Interview 1 (“Om die reden kosten gratieverzoeken meer tijd per zaak dan een oordeel”); interview 3 (“ingewikkeld en tijdrovend, het kost veel mensen tijd en energie”); interview 10.

²⁶⁰ Imamkhan 2025, p. 291.

²⁶¹ HR 17 januari 2025, ECLI:NL:HR:2025:88, r.o. 3.4.3.

2.6 Knelpunten

2.6.1 Inleiding

In de paragrafen 2.3-2.5 is, aan de hand van de Europese en nationale wetgeving en jurisprudentie, beschreven hoe de erkenningsprocedure voor buitenlandse vrijheidssancties is vormgegeven, hoe deze procedure in de praktijk wordt toegepast en welke knelpunten bij sommige aspecten van die procedure spelen. Dit vormt de beantwoording van deelvraag 1 (“Hoe is de WETS-erkeningsprocedure voor vrijheidsbenemende sancties thans vormgegeven en bij welke aspecten van die procedure zijn kritische kanttekeningen te plaatsen?”). Ter beantwoording van de eerste vraag van deelvraag 2 (“Welke van de onder deelvraag 1 geïdentificeerde kritische kanttekeningen maken aanpassing van de WETS erkenningsprocedure noodzakelijk dan wel wenselijk (...)?”) zet paragraaf 2.6.2 de geïdentificeerde knelpunten op een rijtje, gekoppeld aan de aspecten van die procedure waarop zij betrekking hebben. Paragraaf 2.6.3, ten slotte, evalueert of een bepaald knelpunt al dan niet noopt tot aanpassing van de WETS-erkeningsprocedure dan wel of een bepaald knelpunt een aanpassing slechts wenselijk maakt.

2.6.2 Inventarisatie knelpunten

De knelpunten die bij aspecten van de procedure kunnen spelen, hebben hoofdzakelijk betrekking op twee onderwerpen:

- Het ontbreken van hoor en wederhoor van de betrokkene in de procedure bij de bijzondere kamer; en
- De omstandigheid dat de bijzondere kamer in die procedure niet een ‘rechterlijke instantie’ in de zin van artikel 267 VWEU is.

De knelpunten (afgekort als “K”) bij deze onderwerpen kan men in twee groepen onderverdelen: knelpunten die te maken hebben met de verhouding tussen de bijzondere kamer en de Minister van Justitie en Veiligheid (I) en knelpunten die te maken hebben met de positie van de veroordeelde in de procedure (II).

I. Knelpunten met betrekking tot de verhouding tussen de bijzondere kamer en de minister:

- K1. De minister heeft de bevoegdheid om zonder tussenkomst van de bijzondere kamer de erkenning van een buitenlandse straf “rauwelijks” af te wijzen (zie paragraaf 2.3.2);²⁶²
- K2. De minister heeft de bevoegdheid om, zonder tussenkomst van de bijzondere kamer, de erkenning van een buitenlandse straf te weigeren op grond van de facultatieve weigeringsgronden van artikel 2:14, eerste lid, WETS (zie paragraaf 2.3.5);²⁶³
- K3. De onduidelijkheid of het oordeel van de bijzondere kamer wel bindend is voor de minister (zie paragraaf 2.3.2);²⁶⁴
- K4. De procedure bij de bijzondere kamer vindt alleen plaats op initiatief van de minister / een herbeoordeling vindt alleen plaats als de minister het verzoek voorlegt aan de bijzondere kamer (zie paragraaf 2.4.2);²⁶⁵
- K5. Het oordeel van de bijzondere kamer wordt niet openbaar gemaakt noch ter kennis van de veroordeelde gebracht (zie paragraaf 2.4.2).²⁶⁶

²⁶² HvJ EU 17 juli 2024, C-235/24 PPU, ECLI:EU:C:2024:624 (*Niesker*), punt 42.

²⁶³ HvJ EU 17 juli 2024, C-235/24 PPU, ECLI:EU:C:2024:624 (*Niesker*), punt 42.

²⁶⁴ HvJ EU 17 juli 2024, C-235/24 PPU, ECLI:EU:C:2024:624 (*Niesker*), punt 42.

²⁶⁵ HvJ EU 17 juli 2024, C-235/24 PPU, ECLI:EU:C:2024:624 (*Niesker*), punten 43-44.

²⁶⁶ HvJ EU 17 juli 2024, C-235/24 PPU, ECLI:EU:C:2024:624 (*Niesker*), punt 45.

II. Knelpunten met betrekking tot de positie van de veroordeelde:

- K6. De WETS biedt de veroordeelde niet de mogelijkheid om schriftelijk of mondeling aan de procedure deel te nemen en schriftelijke of mondelinge opmerkingen in te dienen, terwijl de A-G op grond van de WETS wel over zo'n mogelijkheid beschikt (zie paragraaf 2.4.2);²⁶⁷
- K7. De WETS geeft de veroordeelde niet het recht op toegang tot een advocaat in de procedure bij de bijzondere kamer (zie paragrafen 2.4.6.2 en 2.4.8.1);²⁶⁸
- K8. De WETS geeft de veroordeelde niet het recht op rechtsbijstand in die procedure (zie paragrafen 2.4.6.2 en 2.4.8.1).²⁶⁹

Behalve bij de hierboven genoemde onderwerpen (hoor en wederhoor; bevoegdheid om prejudiciële vragen te stellen) zijn knelpunten gesignaleerd bij de volgende onderwerpen:

- Het karakter van de in de WETS opgenomen weigeringsgronden die ter beoordeling van de bijzondere kamer staan;
- De omstandigheid dat twee gerechten (de IRK en de bijzondere kamer) de regelgeving ter uitvoering van Kaderbesluit 2008/909/JBZ toepassen;²⁷⁰
- De omstandigheid dat die beide gerechten in het kader van de behandeling van gratieverzoeken onderzoek doen naar de toepassing van artikel 6:2:10, vierde lid, Sv.

De knelpunten bij deze onderwerpen zijn de volgende:

- K9. De omstandigheid dat de weigeringsgronden van artikel 2:13, eerste lid, onderdelen a-i, WETS dwingend zijn, is in strijd met Kaderbesluit 2008/909/JBZ (paragrafen 2.2.5 en 2.3.5);
- K10. De omstandigheid dat twee verschillende gerechten de WETS toepassen op grond van twee verschillende procedures en dat deze twee gerechten ook adviseren over gratieverzoeken die voortvloeien uit de toepassing van de WETS (paragrafen 2.4.2 en 2.5);
- K11. De minister gaat na de beslissing tot erkenning van de buitenlandse uitspraak niet meer standaard na of de betrokkene in aanmerking zou zijn gekomen voor een VI-datum naar het recht van de beslissingsstaat die gunstiger is dan de VI-datum naar Nederlands recht. Dit heeft voor de bijzondere kamer en de IRK geleid tot een sterke toename van de werkstroom gratieverzoeken inzake die in toenemende mate complex zijn en waarvan de behandeling in toenemende mate meer tijd kost. De veroordeelde is echter voor zijn rechtsbescherming afhankelijk van een gang naar een andere rechter, de burgerlijke rechter (paragraaf 2.5).

2.6.3 Evaluatie noodzakelijkheid of wenselijkheid

De deskundigen die in het kader van de 9^e ronde van wederzijdse EU-evaluaties de omzetting en toepassing van Kaderbesluit 2008/909/JBZ in Nederland hebben geëvalueerd, hebben een aantal aanbevelingen gedaan. Eén van deze aanbevelingen luidt als volgt:

“(909) De overdracht van veroordeelden is een van de belangrijkste elementen van de justitiële samenwerking binnen de EU. Daarom is de beschikbaarheid van rechterlijke toetsing door het HvJ-EU van de uitlegging van KB 2008/909/JBZ in het licht van nationale regelgeving van het grootste belang. Er kan echter geen verzoek om een prejudiciële

²⁶⁷ HvJ EU 17 juli 2024, C-235/24 PPU, ECLI:EU:C:2024:624 (*Niesker*), punt 45.

²⁶⁸ Hof Den Haag 5 september 2023, ECLI:NL:GHDHA:2023:1719, r.o. 5.25; Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 30 augustus 2024, ECLI:NL:GHARL:2024:5819.

²⁶⁹ Hof Den Haag 5 september 2023, ECLI:NL:GHDHA:2023:1719, r.o. 5.25; Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 30 augustus 2024, ECLI:NL:GHARL:2024:5819.

²⁷⁰ Overigens past nog een derde instantie dat kaderbesluit toe: de Minister van Justitie en Veiligheid (IOS).

beslissing met betrekking tot KB 2008/909 worden ingediend als Nederland optreedt als uitvoerende staat. Aanbevolen wordt dat de Nederlandse autoriteiten de huidige procedure of praktijk van de rechtbank Arnhem [*sic*] wijzigen om dit orgaan om een prejudiciële beslissing te laten verzoeken”.²⁷¹

Het opvolgen van deze aanbeveling maakt aanpassingen van de wetgeving noodzakelijk. Deze aanbeveling heeft betrekking op één van de onderwerpen ten aanzien waarvan knelpunten zijn gesignaleerd (namelijk de omstandigheid dat de bijzondere kamer in die procedure niet een ‘rechterlijke instantie’ in de zin van artikel 267 VWEU is). Die twee onderwerpen (de omstandigheid dat de bijzondere kamer in die procedure niet een ‘rechterlijke instantie’ in de zin van artikel 267 VWEU is en het ontbreken van hoor en wederhoor bij de bijzondere kamer) en dus die knelpunten zelf hangen nauw met elkaar samen. Dat de huidige wet geen mogelijkheid van hoor en wederhoor (hetzij schriftelijk of mondeling) in de procedure bij de bijzondere kamer biedt (K6), is slechts één van de redenen waarom de bijzondere kamer niet kwalificeert als ‘rechterlijke instantie’ (zie paragraaf 2.4.7.2). Het aanpassen van de wetgeving in die zin, dat zij in de procedure bij de bijzondere kamer wel de mogelijkheid van hoor en wederhoor aan de veroordeelde biedt, lost het probleem van een wettelijke grondslag voor hoor en wederhoor op maar is wellicht niet genoeg om te verzekeren dat de bijzondere kamer wel als ‘rechterlijke instantie’ zal kunnen gelden. Omgekeerd zou een aanpassing van de wetgeving die tegemoetkomt aan alle knelpunten die hebben geleid tot de conclusie dat de bijzondere kamer geen ‘rechterlijke instantie’ in de zin van artikel 267 VWEU is (K1-6), wel meebrengen dat het probleem van een wettelijke grondslag voor hoor en wederhoor is opgelost.

Doordat de bijzondere kamer nu niet als ‘rechterlijke instantie’ geldt, lijkt hij evenmin te gelden als een ‘gerecht’ in de zin van artikel 47, tweede alinea, HGEU dat een doeltreffende voorziening in rechte als bedoeld in artikel 47, eerste alinea, HGEU aan de veroordeelde kan bieden (zie paragraaf 2.4.5.4, “*Bijzondere kamer een ‘gerecht’ of ‘rechter’?*”).

Het oordeel van het Hof van Justitie in de zaak Niesker dat de bijzondere kamer geen ‘rechterlijke instantie’ in de zin van artikel 267 VWEU is, berust niet alleen op de omstandigheid dat de WETS niet voorziet in de mogelijkheid voor de veroordeelde om zijn standpunt (schriftelijk of mondeling) naar voren te brengen terwijl zij die mogelijkheid wel aan de A-G biedt (K6), maar ook op andere omstandigheden, die samenhangen met het karakter en de opzet van de procedure bij de bijzondere kamer (K1-5). Het is niet uitgesloten dat een aanpassing van de wetgeving die enkele maar niet alle van die andere omstandigheden redresseert, zou meebrengen dat de bijzondere kamer wel als ‘rechterlijke instantie’ kwalificeert, maar zeker is het evenmin. Veiligheidshalve is het daarom beter om aan te nemen dat de knelpunten 1-6 alle door wetgeving moeten worden weggenomen, zodat de bijzondere kamer kan kwalificeren als ‘rechterlijke instantie’ en de veroordeelde het recht heeft om (schriftelijk of mondeling) te worden gehoord in de procedure bij die kamer. De knelpunten 1-6 maken aanpassing van de wetgeving dus noodzakelijk. Het gevolg van een dergelijke aanpassing is dat de doeltreffende voorziening in rechte als bedoeld in artikel 47, eerste alinea, HGEU tegen overname van de tenuitvoerlegging wordt geboden door de bijzondere kamer. In die procedure heeft de veroordeelde op grond van artikel 47, tweede en derde lid, HGEU recht op toegang tot een advocaat en, in beginsel, recht op gefinancierde rechtsbijstand. Vanwege de rechtstreekse werking van artikel 47 HGEU zou men kunnen betogen dat aanpassing van de wetgeving niet noodzakelijk maar slechts wenselijk is, maar het beginsel van rechtszekerheid noopt tot het vastleggen in de wetgeving dat de veroordeelde het recht heeft op toegang tot een advocaat en dat en onder welke voorwaarden hij het recht heeft op gefinancierde rechtsbijstand. Ook de knelpunten 7-8 nopen dus tot aanpassing van de wetgeving.

²⁷¹ Evaluatieverslag over Nederland 2022, p. 93.

Ook knelpunt 9 noopt tot aanpassing van de wetgeving. Een recent arrest van het Hof van Justitie heeft voor Kaderbesluit 2008/909/JBZ uitdrukkelijk bevestigd wat uit eerdere rechtspraak over Kaderbesluit EAB al viel af te leiden: de lidstaten mogen de facultatieve weigeringsgronden van artikel 9, eerste lid, Kaderbesluit 2008/909/JBZ niet omzetten als dwingende weigeringsgronden.

Voor de knelpunten 10 en 11, ten slotte, geldt iets anders.

Het Unierecht verplicht Nederland niet om de bevoegdheid om te beslissen over de erkenning en tenuitvoerlegging van buitenlandse vrijheidssancties aan één autoriteit op te dragen. Concentratie van inkomende WETS-zaken bij één van de twee gerechten is dus niet noodzakelijk. Vanuit het oogpunt van rechtseenheid lijkt concentratie wel wenselijk. Tegen de beslissingen van geen van beide gerechten staat een gewoon rechtsmiddel open, terwijl – naar de huidige stand van zaken – maar één van de twee gerechten (de IRK) bevoegd is om prejudiciële vragen aan het Hof van Justitie te stellen.

De regelingen van Kaderbesluit 2008/909/JBZ over de toepasselijke VI-regels zijn geformuleerd als kan-bepalingen. Dat kaderbesluit verplicht Nederland dus niet om altijd rekening te houden met een eventuele gunstiger VI-datum naar het recht van de beslissingsstaat. De rechtspraak van het EHRM dwingt daartoe evenmin. *A fortiori* dwingt Kaderbesluit 2008/909/JBZ Nederland niet om, *nadat* de beslissing tot erkenning van de buitenlandse veroordeling is genomen, de beslissing over de eventuele toepassing van artikel 6:2:10, vierde lid, Sv neer te leggen bij de rechter. Niettemin blijkt de huidige opzet – toepassing van artikel 6:2:10, vierde lid, Sv na de beslissing tot erkenning komt alleen aan de orde in het kader van de behandeling van een gratieverzoek waarbij het bevoegde gerecht mede daarover adviseert – in de praktijk tot problemen te leiden: sterk toegenomen zaakstromen voor de beide betrokken gerechten; toegenomen complexiteit van de zaken en toegenomen behandelduur daarvan. Daarbij komt dat veroordeelde voor rechtsbescherming afhankelijk is van een gang naar de burgerlijke rechter. In dit licht lijkt een aanpassing van de wetgeving wenselijk.

2.7 Conclusie

Ter beantwoording van deelvraag 1 (“Hoe is de WETS-erkenningsprocedure voor vrijheidsbenemende sancties thans vormgegeven en bij welke aspecten van die procedure zijn kritische kanttekeningen te plaatsen?”) en de eerste vraag van deelvraag 2 (“Welke van de onder deelvraag 1 geïdentificeerde kritische kanttekeningen maken aanpassing van de WETS-erkenningsprocedure noodzakelijk dan wel wenselijk (...)?”) zijn in dit hoofdstuk de regelingen in Kaderbesluit 2008/909/JBZ (paragraaf 2.2) en de regelingen in de WETS, de praktijk en de Europese en nationale rechtspraak (paragrafen 2.2-2.5) beschreven en geanalyseerd.

Uit een en ander volgt dat er in hoofdzaak twee belangrijke problemen met de manier waarop de erkenningsprocedure thans in de wet is neergelegd en in de praktijk wordt uitgevoerd.

Belangrijkste problemen

1. De bijzondere kamer van het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden is niet bevoegd om prejudiciële vragen voor te leggen aan het Hof van Justitie over de uitleg van het Unierecht, wanneer deze kamer moet oordelen in het kader van de erkenningsprocedure.
2. De WETS voorziet niet in de mogelijkheid van hoor en wederhoor (schriftelijk of mondeling) voor de veroordeelde in de procedure bij de bijzondere kamer.

Rond deze twee problemen zijn in de paragrafen 2.3-2.5 de volgende knelpunten geïdentificeerd.

Knelpunten behorende bij de belangrijkste problemen

- K1. De minister heeft de bevoegdheid om zonder tussenkomst van de bijzondere kamer de erkenning van een buitenlandse straf “rauwelijks” af te wijzen
- K2. De minister heeft de bevoegdheid om, zonder tussenkomst van de bijzondere kamer, de erkenning van een buitenlandse straf te weigeren op grond van de facultatieve weigeringsgronden van artikel 2:14, eerste lid, WETS
- K3. De onduidelijkheid of het oordeel van de bijzondere kamer wel bindend is voor de minister
- K4. De procedure bij de bijzondere kamer vindt alleen plaats op initiatief van de minister/een herbeoordeling vindt alleen plaats als de minister het verzoek voorlegt aan de bijzondere kamer
- K5. Het oordeel van de bijzondere kamer wordt niet openbaar gemaakt noch ter kennis van de veroordeelde gebracht
- K6. De WETS biedt de veroordeelde niet de mogelijkheid om schriftelijk of mondeling aan de procedure deel te nemen en schriftelijke of mondelinge opmerkingen in te dienen, terwijl de A-G op grond van de WETS wel over zo’n mogelijkheid beschikt
- K7. De WETS geeft de veroordeelde niet het recht op toegang tot een advocaat in de procedure bij de bijzondere kamer
- K8. De WETS geeft de veroordeelde niet het recht op rechtsbijstand in die procedure

De twee problemen en de daarmee samenhangende knelpunten zijn weliswaar nauw met elkaar verwant, maar het adresseren van het ene probleem lost niet noodzakelijkerwijs het andere op, zoals blijkt uit het volgende schema.

	K1	K2	K3	K4	K5	K6	K7	K8
Bevoegdheid tot verwijzen	+	+	+	+	+	+	+	+
Hoor en wederhoor						+	+	+

De knelpunten K1-K8 leiden noodzakelijkerwijs tot aanpassing van de wetgeving. Zonder het redresseren van deze knelpunten door middel van aanpassing van de wetgeving kan Nederland niet voldoen aan de – in het kader van de 9^e ronde van wederzijdse evaluaties gedane – aanbeveling om de procedure of de praktijk bij de bijzondere kamer zo aan te passen, dat de bijzondere kamer wel bevoegd is om prejudiciële vragen voor te leggen aan het Hof van Justitie. Met het redresseren van de knelpunten K1-K8 is niet alleen het probleem van het ontbreken van de bevoegdheid om prejudiciële vragen te stellen opgelost, maar ook het probleem van het ontbreken van hoor en wederhoor in de procedure bij de bijzondere kamer.

Eén ander knelpunt, K9, moet ook tot aanpassing van de wetgeving leiden, maar houdt geen verband met de gesignaleerde twee problemen. Uit de rechtspraak van het Hof van Justitie volgt immers dat de lidstaten de facultatieve weigeringsgronden van artikel 9, eerste lid, Kaderbesluit 2008/909/JBZ niet mogen omzetten als dwingende weigeringsgronden. Artikel 2:13, eerste lid, onderdelen a-i, WETS bevat echter dwingende weigeringsgronden.

Knelpunt

K9. De omstandigheid dat de weigeringsgronden van artikel 2:13, eerste lid, onderdelen a-i, WETS dwingend zijn, is in strijd met Kaderbesluit 2008/909/JBZ

Kortom, de knelpunten die noodzakelijkerwijs tot een aanpassing van wetgeving moeten leiden zijn de volgende.

Noodzakelijk

De volgende knelpunten maken aanpassing van de wetgeving **noodzakelijk**:

- K1. De minister heeft de bevoegdheid om zonder tussenkomst van de bijzondere kamer de erkenning van een buitenlandse straf “rauwelijks” af te wijzen
- K2. De minister heeft de bevoegdheid om, zonder tussenkomst van de bijzondere kamer, de erkenning van een buitenlandse straf te weigeren op grond van de facultatieve weigeringsgronden van artikel 2:14, eerste lid, WETS
- K3. De onduidelijkheid of het oordeel van de bijzondere kamer wel bindend is voor de minister
- K4. De procedure bij de bijzondere kamer vindt alleen plaats op initiatief van de minister / een herbeoordeling vindt alleen plaats als de minister het verzoek voorlegt aan de bijzondere kamer
- K5. Het oordeel van de bijzondere kamer wordt niet openbaar gemaakt noch ter kennis van de veroordeelde gebracht
- K6. De WETS biedt de veroordeelde niet de mogelijkheid om schriftelijk of mondeling aan de procedure deel te nemen en schriftelijke of mondelinge opmerkingen in te dienen, terwijl de A-G op grond van de WETS wel over zo’n mogelijkheid beschikt
- K7. De WETS geeft de veroordeelde niet het recht op toegang tot een advocaat in de procedure bij de bijzondere kamer
- K8. De WETS geeft de veroordeelde niet het recht op rechtsbijstand in die procedure
- K9. De omstandigheid dat de weigeringsgronden van artikel 2:13, eerste lid, onderdelen a-i, WETS dwingend zijn, is in strijd met Kaderbesluit 2008/909/JBZ

Evenals K9, hebben de twee overgebleven knelpunten (K10 en K11) niets te maken met de twee gesignaleerde kernproblemen (geen bevoegdheid tot prejudiciële verwijzing en geen hoor en wederhoor). Anders dan K9, nopen K10 en K11 niet tot aanpassing van de wetgeving, maar maken deze knelpunten aanpassing van de wetgeving wel wenselijk. K10 houdt verband met de omstandigheid dat drie instanties, waaronder twee gerechten (de bijzondere kamer en de IRK), de WETS toepassen in twee verschillende procedures, hetgeen in elk geval een risico voor de rechtseenheid inhoudt. K11 is het gevolg van de omstandigheid dat de Minister van Justitie en Veiligheid ná de beslissing tot erkenning niet meer standaard gebruik maakt van zijn in artikel 6:2:10, vierde lid, Sv gegeven bevoegdheid tot vervroeging van de Nederlandse VI-datum. Daardoor worden die twee gerechten geconfronteerd met een – steeds – toenemende stroom aan gratieverzoeken in het kader waarvan die gerechten een – vaak – tijdrovend onderzoek moeten doen naar de vraag of de betrokkene naar het recht van de uitvaardigende lidstaat/beslissingsstaat in aanmerking zou zijn gekomen voor een gunstiger VI-datum dan de VI-datum naar Nederlands recht. De veroordeelde is echter voor zijn rechtsbescherming afhankelijk van een gang naar een andere rechter, de burgerlijke rechter.

Wenselijk

De volgende knelpunten maken aanpassing van de wetgeving **wenselijk**:

- K10. De omstandigheid dat twee verschillende gerechten de WETS toepassen op grond van twee verschillende procedures en dat deze twee gerechten ook adviseren over gratieverzoeken die voortvloeien uit de toepassing van de WETS
- K11. De minister gaat na de beslissing tot erkenning van de buitenlandse uitspraak niet meer standaard na of de betrokkene in aanmerking zou zijn gekomen voor een VI-datum naar het recht van de beslissingsstaat die gunstiger is dan de VI-datum naar Nederlands recht. Dit heeft voor de bijzondere kamer en de IRK geleid tot een sterke toename van de werkstroom gratieverzoeken inzake die in toenemende mate complex zijn en waarvan de behandeling in toenemende mate meer tijd kost. De veroordeelde is echter voor zijn rechtsbescherming afhankelijk van een gang naar een andere rechter, de burgerlijke rechter.

3 Rechtsvergelijkend onderzoek

3.1 Inleiding

Ten behoeve van de beantwoording van deelvraag 2 is rechtsvergelijkend onderzoek uitgevoerd. Mede op basis van het rechtsvergelijkend onderzoek kan immers een antwoord worden gegeven op de vraag welke opties kunnen worden geïdentificeerd voor het aanpassen van de WETS-erkenningsprocedure. Een inventarisatie van buitenlandse oplossingen voor de overname van vrijheidsstraffen uit andere lidstaten van de EU kan een bijdrage leveren aan het in beeld brengen van de mogelijkheden voor aanpassing van de Nederlandse procedure, alsmede inzicht geven in de voor- en nadelen van de verschillende opties. Op die manier kan dit onderdeel van het onderzoek bijdragen aan het maken van keuzes met betrekking tot wijziging van de Nederlandse WETS.

Het rechtsvergelijkend onderzoek heeft plaatsgevonden in twee stappen. Allereerst is er een horizonscan uitgevoerd van de erkenningsprocedures voor vrijheidsbenemende sancties in de andere 26 lidstaten van de EU. In deze horizonscan is per lidstaat het volgende beknopt op een rij gezet:

- a. In welke nationale regeling(en) de erkenningsprocedure is/zijn neergelegd;
- b. Welke instantie beslist over de erkenning en tenuitvoerlegging van de buitenlandse vrijheidsbenemende sanctie;
- c. Welke positie aan veroordeelde is toebedeeld, in het bijzonder of, wanneer en waaromtrent veroordeelde een stem in de erkenningsprocedure heeft; en
- d. Of tegen de beslissing tot wel/geen erkenning en tenuitvoerlegging voor veroordeelde een rechtsmiddel openstaat.

De bevindingen op deze vier punten zijn per lidstaat weergegeven in een overzicht van de uitkomsten van deze horizonscan, opgenomen in bijlage 4 bij dit rapport. De relevante gegevens zijn ontleend aan door de onderzoekers middels bureauonderzoek geraadpleegde primaire bronnen (nationale wetgeving, en, indien beschikbaar, officiële vertalingen van nationale wetgeving) en secundaire bronnen (omzettingsoverzichten van Kaderbesluit 2008/909/JBZ).²⁷²

Op basis van de bevindingen die uit de horizonscan naar voren zijn gekomen (en die in de navolgende paragraaf kort zijn samengevat) is vervolgens een selectie gemaakt van lidstaten die nader onderzocht zijn, voor de tweede stap van het rechtsvergelijkend onderzoek in het kader van deelvraag 2. Die tweede stap behelsde een meer diepgravend onderzoek naar de inrichting van de erkenningsprocedures in een selectie van EU-lidstaten. Voor deze tweede stap zijn vijf lidstaten geselecteerd, namelijk Duitsland, Frankrijk, Italië, Roemenië en Zweden. Eerst zal worden toegelicht wat de bevindingen uit de horizonscan zijn, vervolgens waarom deze vijf lidstaten zijn geselecteerd voor verdiepende rechtsvergelijking, en daarna volgen de resultaten van die verdiepende rechtsvergelijking voor respectievelijk Duitsland, Frankrijk, Italië, Roemenië en Zweden.

3.2 Bevindingen horizonscan en selectie lidstaten voor verdiepende rechtsvergelijking

De uitgevoerde horizonscan behelsde het vervaardigen van een overzicht van de procedures die in alle lidstaten van de Europese Unie worden gehanteerd voor de erkenning van in andere lidstaten opgelegde vrijheidsstraffen. Tussen de lidstaten bestaan aanzienlijke verschillen in de vormgeving van deze procedures. Dit is zonder meer het geval ten aanzien van de bevoegde autoriteiten, maar bijvoorbeeld ook voor de mate waarin de veroordeelde in staat is om zijn zienswijze naar voren te brengen in de procedure, en daarnaast voor de beschikbaarheid van rechtsmiddelen. De lidstaten kunnen worden ingedeeld in verschillende groepen, het beste te onderscheiden langs de lijnen van de

²⁷² Het betreft het omzettingsoverzicht van 18 april 2012 op de website van het Europees Justitieel Netwerk, European Judicial Network (EJN).

autoriteiten die bevoegd zijn om inkomende verzoeken in behandeling te nemen en daarop te beslissen.

In de eerste groep van lidstaten is het de officier van justitie die kan beslissen over de belangrijkste elementen van het verzoek tot overname van de vrijheidsstraf. Het uitgangspunt is dat deze beslist over alle aspecten die met een verzoek tot overname van de vrijheidsstraf te maken hebben. Dit is het geval in Luxemburg en Malta. In België en Polen is dat ook het geval, maar daar kan tegen de beslissing van de officier van justitie een bezwaar worden ingediend bij de rechtbank. In sommige landen is het zo dat officier van justitie in beginsel zelfstandig kan beslissen, maar dat hij zich voor bepaalde, meer ingrijpende beslissingen, tot de rechtbank moet wenden. Het gaat dan bijvoorbeeld om gevallen waarin de straf moet worden aangepast. Als dat in een lidstaat in deze groep zo is ingericht, is dat wel een uitzondering op de hoofdregel dat de officier van justitie in beginsel kan beslissen over de overname. Deze situatie doet zich voor in Frankrijk en Griekenland. In sommige lidstaten is er nadat de officier van justitie over het verzoek heeft geoordeeld een rechtsmiddel voorhanden voor de veroordeelde, zodat de beslissing van de officier van justitie kan worden voorgelegd aan een hogere rechter. In sommige landen in deze groep speelt het Ministerie van Justitie een ondersteunende rol in de informatievoorziening.

In de tweede groep van lidstaten heeft de officier van justitie een meer beperkte rol. In sommige gevallen kan deze de erkenning en tenuitvoerlegging van het vonnis en certificaat weigeren, maar voor een positieve beslissing tot overname moet hij zich tot de rechter wenden. In dit model is in de regel ook voorzien in een rechtsmiddel tegen de beslissing van de rechter. Dit model is van toepassing in Bulgarije, Denemarken, Portugal, Roemenië, Slowakije en Spanje. Voor sommige aspecten van de informatievoorziening heeft in dit model het Ministerie van Justitie een bepaalde rol.

In de derde groep van lidstaten geldt een duidelijk ander uitgangspunt: daar is het Ministerie van Justitie, of een ander onderdeel van de executieve, de centrale autoriteit, althans is deze belast met het in ontvangst nemen van het verzoek dat afkomstig is van de autoriteiten van de andere lidstaat, en met het inleiden van de procedure ter erkenning en tenuitvoerlegging. De uiteindelijke beslissing wordt in alle gevallen door een rechter genomen. Dit model is van toepassing met enige variatie, namelijk in de rechtsmiddelen die kunnen worden ingesteld tegen de beslissing van de rechter op het verzoek. In Cyprus en Ierland kunnen geen rechtsmiddelen worden ingesteld tegen het oordeel van de rechter. In Estland, Hongarije, Italië, Kroatië, Litouwen en Oostenrijk kan wel een rechtsmiddel worden ingesteld. In Letland kan zelfs in twee instanties worden geklaagd over de beslissing van de rechter.

In de vierde groep van lidstaten is het ook zo dat het Ministerie van Justitie, althans een onderdeel van de executieve dat belast is met de tenuitvoerlegging van straffen, het verzoek in ontvangst neemt. Maar in dit model wordt de beslissing tot erkenning en tenuitvoerlegging ook door deze autoriteit genomen. Dit is het geval in Finland. Hier staat tegen de beslissing van het Ministerie van Justitie wel beroep open bij de rechter. In Zweden is een enigszins vergelijkbaar systeem van kracht, met dien verstande dat de executieve in gecompliceerde gevallen aan het openbaar ministerie verzoekt om de rechter in te schakelen voor een definitieve beslissing.

De vijfde groep betreft slechts één lidstaat, Slovenië. Daarin is de bevoegde autoriteit zelf een gerechtelijke instantie, en die is zowel belast met het in ontvangst nemen van het verzoek als met het beslissen daarop. De officier van justitie heeft in die procedure een beperkte rol en de executieve lijkt in het geheel niet betrokken te zijn. Er staat wel een rechtsmiddel open tegen de beslissing van de rechtbank.

Uit de horizonscan komt verder naar voren dat in de meeste lidstaten er duidelijke mogelijkheden bestaan voor de veroordeelde om zijn zienswijze in te brengen in de procedure voorafgaand aan de beslissing tot erkenning en tenuitvoerlegging. De manieren waarop dit wordt gerealiseerd zijn wel verschillend. De overgrote meerderheid van lidstaten kent een procedure waarin in meerdere

instanties besloten kan worden. In deze gevallen kan de procedure zo worden ingericht dat in eerste instantie besloten wordt op basis van het schriftelijke dossier, mede omdat daarin al vaak een zienswijze van de veroordeelde kan worden aangetroffen, en vervolgens in een tweede instantie aanvullende argumenten kunnen worden aangedragen. Deze indeling kan ook tot uitdrukking komen in een verschillend karakter van de procedures in eerste en tweede aanleg, in die zin dat een eerste beslissing in een schriftelijke procedure tot stand kan komen, en een tweede naar aanleiding van een mondelinge behandeling op een zitting.

Op basis van deze uitkomsten uit het naar zijn aard zeer beperkte onderzoek dat in het kader van de horizonscan is uitgevoerd, is een selectie gemaakt van EU-lidstaten waarnaar wij een diepgravender rechtsvergelijkend onderzoek hebben uitgevoerd. Deze selectie is gemaakt vanuit een aantal gezichtspunten. Deze landen zijn onder meer geselecteerd omdat zij een variatie laten zien in de procedures voor overname van vrijheidsstraffen en vrijheidsbenemende maatregelen uit andere EU-lidstaten. Het gaat hierbij om Frankrijk, een representant uit de eerste hierboven beschreven groep, waarin de beslissing tot overname in beginsel zelfstandig kan worden genomen door de officier van justitie, met procedurele waarborgen daaromheen. Het gaat verder om twee landen uit de tweede groep, Roemenië en Duitsland, waarin de officier van justitie wel een grote rol heeft, maar de uiteindelijke beslissing door de rechter wordt genomen. In Roemenië staat daartegen nog een rechtsmiddel open. Ook hebben we een land uit de derde groep geselecteerd, Italië, waarin het Ministerie van Justitie een rol heeft in het ontvangen van het verzoek en het inleiden van de procedure, maar de beslissing door de rechter wordt genomen. Ten slotte hebben we een land uit de vierde groep geselecteerd, Zweden, waarin de executieve een nog grotere rol heeft, en de rechter in beperkte mate hoeft te worden betrokken bij het nemen van de uiteindelijke beslissing tot overname.

De geselecteerde landen hebben wij daarnaast gekozen omdat zij een verscheidenheid aan rechtstradities representeren. Nederland kan duidelijk worden geplaatst in de Franse strafprocesrechtelijke traditie. Ook met Duitsland heeft het Nederlandse strafprocesrecht overeenkomsten, zij het dat de rol van het openbaar ministerie in dat land meestal wat beperkter is. De Scandinavische landen kennen in het algemene een grote betrokkenheid van de executieve in de strafrechtstoepassing. Ook wilden wij graag een lidstaat uit Zuid-Europa, en een lidstaat uit Oost-Europa, vanwege de gewenste verscheidenheid aan rechtstradities. Daarom hebben we bij het kiezen van de lidstaten uit de hierboven beschreven groepen gestreefd naar representanten uit deze rechtstradities. Vanuit deze gezichtspunten zijn wij er dus toe gekomen om nader rechtsvergelijkend onderzoek uit te voeren naar de procedures voor erkenning en tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende sancties die in deze vijf EU-lidstaten (Duitsland, Frankrijk, Italië, Roemenië en Zweden) worden gevoerd.

De onderstaande paragrafen beschrijven de uitkomsten van dit onderzoek. Het betreffen beschrijvingen die uitvoeriger zijn dan de zeer beknopte weergaven in het kader van de horizonscan. Die horizonscan diende er immers toe om in vogelvlucht een beeld te creëren van de verscheidenheid aan erkenningsprocedures in alle EU-landen. Op basis van de bevindingen van deze horizonscan is het onderzoeksteam gekomen tot de hiervoor genoemde selectie van landen om uitvoeriger onderzoek naar te doen.

Per land komen hieronder achtereenvolgens – conform het stramien van de horizonscan – steeds dezelfde onderwerpen aan bod: a) de nationale regeling(en) waarin de erkenningsprocedure is neergelegd; b) welke instantie de beslissing neemt inzake erkenning en tenuitvoerlegging van de buitenlandse vrijheidsbenemende sanctie, in het kader waarvan overigens tevens aan bod komt welke andere instanties betrokken zijn en wat hun rol is; c) welke rechtspositie aan veroordeelde is toebedeeld in de erkenningsprocedure; en d) of tegen de beslissing inzake erkenning en tenuitvoerlegging een rechtsmiddel openstaat, en voor wie.

Bij de bespreking van deze aspecten van de verschillende erkenningsprocedures bestaat steeds tevens aandacht voor de vraag welke overwegingen ten grondslag hebben gelegen aan de betreffende voorschriften.

Onderstaande beschrijvingen van de erkenningsprocedures in Duitsland, Frankrijk, Italië, Roemenië en Zweden zijn tot stand gekomen op basis van een combinatie van bureauonderzoek en een of meer interviews. Het bureauonderzoek betrof een raadpleging van de toepasselijke nationale wet- en regelgeving op basis van primaire bronnen (toepasselijke wet- en regelgeving²⁷³ en de daarop betrekking hebbende parlementaire documenten) en secundaire bronnen. Ter verificatie van de bevindingen die uit het bureauonderzoek naar voren zijn gekomen alsmede ter verduidelijking van aspecten waarover bij de onderzoekers tijdens het bureauonderzoek vragen zijn gerezen, zijn interviews gehouden. De informatie die uit de interviews naar voren kwam, is in de onderstaande weergaven van de erkenningsprocedures verwerkt.

3.3 Duitsland

3.3.1 Toepasselijke nationale wet- en regelgeving

De Duitse wetgever heeft de bepalingen van Kaderbesluit 2008/909/JBZ geïmplementeerd in de Duitse regeling voor internationale rechtshulp in strafzaken (*Gesetz über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen*, hierna verkort aangeduid als IRG). Weliswaar voorzagt het vierde deel van de IRG reeds in een regeling voor de erkenning en tenuitvoerlegging van buitenlandse sancties, voor de omzetting van de bepalingen van het genoemde Kaderbesluit werd een separate deelregeling nodig geacht.²⁷⁴ Deze zijn thans neergelegd in het negende deel van de IRG, getiteld *Vollstreckungshilfeverkehr mit den Mitgliedstaaten der Europäischen Union*. Dit negende deel omvat meer dan enkel bepalingen in verband met vrijheidsbenemende sancties; het wetsontwerp voor dit negende deel strekte immers tevens ter implementatie van Kaderbesluit 2008/947/JBZ (inzake voorwaardelijke en alternatieve sancties) en eerder waren ook andere Kaderbesluiten er al in omgezet, zoals Kaderbesluit 2005/214/JBZ (inzake geldelijke sancties).²⁷⁵ De bepalingen die specifiek de implementatie van Kaderbesluit 2008/909/JBZ betreffen, zijn neergelegd in sectie 1 (*Abschnitt 1*), waarvan ondersectie 1 (*Unterabschnitt 1*) de inkomende verzoeken betreft (§ 84 IRG et seq). Zoals uit het navolgende zal blijken, zijn nu en dan ook IRG-bepalingen buiten het negende deel relevant, namelijk waar het algemeen geldende bepalingen inzake tenuitvoerlegging betreft.

3.3.2 Betrokken en beslissende instanties

Blijkens de memorie van toelichting (*Gesetzentwurf*) is de in artikel 2 van het Kaderbesluit bedoelde bevoegdheid om te beslissen over erkennen en tenuitvoerlegging in Duitsland belegd bij de *Staatsanwaltschaft* (het Duitse openbaar ministerie, hierna verkort StA).²⁷⁶ Verdere lezing maakt echter duidelijk dat de IRG voorziet in een rolverdeling tussen de bevoegde autoriteit (de StA) en het bevoegde *Landgericht*, die voornoemde bevoegdheidstoekenning nuanceert. Deze rolverdeling is namelijk gebaseerd op het onderscheid tussen, ten eerste, het voor tenuitvoerlegging vatbaar zijn van de straf (“Vollstreckbarkeit”) (hierna: uitvoerbaarheid) waarover het *Landgericht* beslist en, ten tweede, de daadwerkelijke tenuitvoerlegging van de straf in Duitsland waarmee de StA moet

²⁷³ De IRG kent een officiële vertaling in het Engels. Ten behoeve van het onderhavige onderzoek zijn de bepalingen van het IRG steeds zowel in het Duits als in het Engels geraadpleegd.

²⁷⁴ Zie: *Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der internationalen Rechtshilfe bei der Vollstreckung von freiheitsentziehenden Sanktionen und bei der Überwachung von Bewährungsmaßnahmen*, Drucksache 18/4347, 18 maart 2015, p. 56 (verder: *Gesetzentwurf*).

²⁷⁵ *Idem*, p. 31-32.

²⁷⁶ *Idem*, p. 122. In lijn daarmee: § 84e IRG. Dat wil overigens zeggen de StA van de betreffende deelstaat, nu het gaat om een bevoegdheid die op het niveau van de “Länder” is belegd.

instemmen (“Bewilligung”) In de Duitse erkenningsprocedure is geen rol toebedeeld aan de Minister van Justitie noch aan een andere minister of aan andere vertegenwoordigers van de uitvoerende macht.

Meer in detail ziet de rolverdeling tussen de StA en de rechter er als volgt uit. De beslissing over de uitvoerbaarheid van een uit een andere EU-lidstaat afkomstige vrijheidsbenemende sanctie, is in handen van de rechter bij het bevoegde *Landgericht* (§ 84f IRG). Aan deze beslissing gaat echter wel een belangrijke fase vooraf waarin de StA een eerste beoordeling van het ingekomen buitenlandse vonnis uitvoert, op basis waarvan een voorlopig oordeel wordt gevormd (*Vorläufige Bewilligungsentscheidung*, § 84e). Indien het voorlopige oordeel luidt dat het buitenlandse vonnis voor erkenning en tenuitvoerlegging in aanmerking komt²⁷⁷, moet de StA bij de rechter een gemotiveerd verzoek indienen voor een rechterlijke beslissing over de uitvoerbaarheid (*Vollstreckbarkeit*) van het buitenlandse vonnis (§ 84e Abs. 2 IRG). Is de StA daarentegen van oordeel dat het buitenlandse vonnis niet voor erkenning en tenuitvoerlegging vatbaar is²⁷⁸, kan de StA zelf afwijzend beslissen. Ook deze afwijzende beslissing dient te worden gemotiveerd (§ 84e Abs. 3 IRG).

Voor het vormen van zijn voorlopig oordeel dient de StA acht te slaan op de weigeringsgronden vervat in § 84d IRG (*Bewilligungshindernisse*). Waar de eventuele inroeping daarvan soms op basis van feitelijke vaststellingen kan plaatsvinden (zoals de ongenoegzaamheid van stukken, § 84d onder 1 IRG), vergen andere weigeringsgronden dat een afweging wordt gemaakt in het licht van het resocialisatiebeginsel. Blijkens de toelichting op het wetsvoorstel voor de onderhavige regeling geldt dat bijvoorbeeld in het kader van de weigeringsgrond vervat in § 84d onder 4 IRG, op grond waarvan het verzoek tot overname van strafexecutie kan worden afgewezen als (het nog ten uitvoer te leggen deel van) de buitenlandse vrijheidsbenemende sanctie minder dan 6 maanden bedraagt: de StA behoort nadrukkelijk in zijn overwegingen te betrekken of tenuitvoerlegging in Duitsland om die reden de resocialisatie van de veroordeelde niet kan dienen, of juist desondanks de resocialisatiekansen van de veroordeelde vergroot.²⁷⁹ Iets soortgelijks geldt als sprake is van een slechts deels uitvoerbare buitenlandse sanctie (§ 84d onder 5 IRG): ook dan dient de StA nadrukkelijk in ogenschouw te nemen in hoeverre gedeeltelijke tenuitvoerlegging in Duitsland de resocialisatie van de veroordeelde dient.²⁸⁰

Het *Landgericht* beoordeelt bij de beslissing over de uitvoerbaarheid of de beslissing van de StA om voorlopig in te stemmen met de tenuitvoerlegging correct²⁸¹ is. Heeft de StA wel weigeringsgronden ingeroepen en dus afwijzend beslist over de overname van de straf, en gaat de veroordeelde daar vervolgens tegen in beroep (§ 84e Abs. 3 IRG), dan beoordeelt het *Landgericht*²⁸² of de StA zijn discretionaire bevoegdheid correct heeft uitgeoefend²⁸³. Het *Landgericht* kan daarbij beslissen dat de StA een nieuwe beslissing moet nemen met inachtneming van de beslissing van het *Landgericht*. Het *Landgericht* beslist over aanpassing van de buitenlandse straf (§ 84g Abs 4 en 5 IRG). In dit verband is aan respondenten de vraag opgeworpen of en, zo ja, hoe, eventuele verschillen tussen de uitvaardigende lidstaat en Duitsland op het punt van voorwaardelijke of vervroegde invrijheidsstelling (v.i.) door het *Landgericht* worden meegenomen vanwege het verbod op strafverzwaring (§ 84g Abs 5, laatste zin IRG). Een van de respondenten was er niet van op de hoogte

²⁷⁷ Dat wil zeggen dat, zo luidt de bepaling, de StA geen weigeringsgronden inroept en daarmee (voorlopig) instemt met de tenuitvoerlegging in Duitsland.

²⁷⁸ Dat wil dus zeggen dat de StA één of meerdere weigeringsgronden inroept.

²⁷⁹ Idem, p. 124.

²⁸⁰ Idem.

²⁸¹ Foutloos (“Fehlerfrei”) is (§ 84g, Abs 3, 1).

²⁸² De voorlopige beslissing van de StA om niet in te stemmen wordt dus pas definitief indien de veroordeelde daartegen niet in beroep gaat; in die gevallen is er daarmee in het geheel geen rol voor het *Landgericht* in de procedure weggelegd.

²⁸³ § 84g, Abs 3, 2.

of dat gebeurt, maar suggereerde dat het wel logisch zou zijn.²⁸⁴ De andere respondent liet weten dat het normaal gesproken niet wordt meegenomen, omdat op tenuitvoerlegging Duits recht van toepassing is. Deze respondent liet wel weten dat niets eraan in de weg staat om hieromtrent op grond van §§ 84 en 84c IRG nadere informatie over op te vragen bij de uitvaardigende lidstaat.²⁸⁵ Van een praktijk waarin standaard wordt overwogen of de in de uitvaardigende lidstaat toepasselijke v.i.-regeling reden geeft tot aanpassing van de straf in verband met het verbod van strafverzwaring, lijkt echter geenszins sprake. Enkel wordt onderkend dat de buitenlandse v.i.-regeling vanwege het verbod van strafverzwaring relevant kan zijn.

Dat de beslissing over de uitvoerbaarheid bij de rechter is neergelegd, maar wel door de StA wordt voorbereid, is een keuze die conform § 50 IRG is en die daarmee, althans in essentie, aansluit bij de rolverdeling die voorheen al gold voor overname van strafexecutie in Duitsland, en die dus nog steeds geldt voor de overname van tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende sancties die zijn opgelegd in andere landen dan EU-lidstaten (vgl. vierde deel IRG, § 48 et seq). Het is bovenal in lijn met het voorschrift van § 78a Abs. 1 *Gerichtsverfassungsgesetz* (GVG) dat bij *Landgerichten* strafuitvoeringskamers (*Strafvollstreckungskammern*) worden ingericht voor het nemen van beslissingen over vrijheidsbeneming,²⁸⁶ zodat aan het grondwettelijk vereiste van rechtsbescherming wordt voldaan.²⁸⁷ Dat er na de beslissing van het *Landgericht* nog wel een “Bewilligungsentscheidung” van de StA nodig is (een definitief instemmen met tenuitvoerlegging), vindt vervolgens zijn oorzaak in het feit dat het Duitse openbaar ministerie verantwoordelijk is voor de tenuitvoerlegging van sancties; zonder diens ‘Bewilligungsentscheidung’ is er simpelweg geen titel voor tenuitvoerlegging.²⁸⁸ Inwilliging van het verzoek tot tenuitvoerlegging door de StA vindt plaats binnen 90 dagen na de beslissing van het *Landgericht* (Abs 4) en overeenkomstig de beslissing van het *Landgericht* (Abs 2). Dat betekent dat de definitieve beslissing van de StA om de tenuitvoerlegging in te willigen, een gebonden beslissing is: de StA kan niet afwijken van de beslissing van het *Landgericht* (of deze nu positief of negatief is).²⁸⁹ Hoewel de StA de bevoegde autoriteit is ligt, materieel gezien, de definitieve beslissing tot overname van de straf dus bij het *Landgericht*.²⁹⁰ Anders gezegd: *De jure* is de StA de beslissende autoriteit; *de facto* is dat het *Landgericht*.

Tegen de definitieve beslissing van de StA staat geen rechtsmiddel open (Abs 3). Niettemin schrijft de wet voor dat een afwijzende beslissing door de StA moet worden gemotiveerd (Abs 4). Uit het interview dat gehouden is met een vertegenwoordiger van het Duitse openbaar ministerie, is naar voren gekomen dat bij de motivering van de afwijzing verschillende factoren in ogenschouw worden genomen, zoals de feitelijke mogelijkheden tot tenuitvoerlegging, capaciteitsvraagstukken en organisatorische vraagstukken, maar ook overwegingen in de sfeer van buitenlandbeleid en grensoverschrijdende samenwerking in algemene zin. Bij nader doorvragen werd als voorbeeld de situatie genoemd dat de veroordeelde niet de Duitse nationaliteit heeft en op grond van de veroordeling Duitsland zou moeten verlaten na ommekomst van tenuitvoerlegging van de straf.²⁹¹

²⁸⁴ Interview 14.

²⁸⁵ Schriftelijk interview 3.

²⁸⁶ Idem, p. 124-125. Thans verwijst § 78a Abs. 1 Nummer 3 GVG dan ook naar § 84g en § 84j IRG, nu de daarin bedoelde beslissingen tot vrijheidsbeneming kunnen leiden.

²⁸⁷ Gesetzentwurf, p. 129/130

²⁸⁸ Deze lezing werd bevestigd in schriftelijk interview 3.

²⁸⁹ § 84h

²⁹⁰ Dit werd bevestigd in schriftelijk interview 3.

²⁹¹ Schriftelijk interview 3.

3.3.3 De rechtspositie van de veroordeelde in de Duitse erkenningsprocedure

Het Duitse juridische kader geeft de veroordeelde een expliciete rol in de procedure voor erkenning en tenuitvoerlegging van elders in de EU opgelegde vrijheidsbenemende sancties. Wat die rol behelst, zetten wij in het navolgende op een rij.

Hoorrecht

Ten eerste beschikt de veroordeelde over het recht om zich tegenover de betrokken autoriteiten uit te laten over de te nemen beslissingen. Zo dient de StA de veroordeelde daartoe in de gelegenheid te stellen, alvorens de (voorlopige) beslissing te nemen al dan niet met tenuitvoerlegging in te stemmen (§ 84e (1)). Daarvan mag worden afgezien als de veroordeelde zich reeds in de andere lidstaat (wij begrijpen: de uitvaardigende lidstaat) heeft kunnen uitlaten. Uitoefening van het hoorrecht vindt doorgaans schriftelijk plaats. Wanneer de veroordeelde zich ten tijde van de beoordeling door de StA nog in het buitenland bevindt, kan naleving van het hoorrecht van veroordeelde behoorlijk wat tijd in beslag nemen; onze respondent noemt een gemiddelde duur van twee maanden alvorens er een schriftelijke verklaring (inclusief vertaling) is.²⁹²

Ook het Landgericht dient de veroordeelde de gelegenheid te geven zich uit te laten over de vordering van de StA om een beslissing te nemen over de uitvoerbaarheid; het *Landgericht* dient veroordeelde tot een reactie uit te nodigen en stelt daartoe een termijn (§ 84f Abs 3). Ook in deze fase wordt het hoorrecht somtijds schriftelijk uitgeoefend, maar ingevolge § 463e StPO vindt ook videohoren plaats, bijvoorbeeld door middel van de Teams-applicatie.²⁹³ Indien het *Landgericht* een beslissing moet nemen op het beroep van de veroordeelde tegen een afwijzende beslissing van de StA dient het *Landgericht* de veroordeelde te horen (§ 52 (3) IRG).

Rechtsbijstand

§ 84 Abs. 2 onder 1 bepaalt dat het vierde deel van de IRG ook geldt voor zover het negende deel geen specifieke regeling kent. Nu het negende deel van de IRG geen bepalingen kent over rechtsbijstand is § 53 (“Rechtsbeistand”) van het vierde deel van toepassing. In Abs 1 is het recht op rechtsbijstand neergelegd dat geldt voor iedere fase van de procedure. Abs 2 bevat bepalingen over verplichte rechtsbijstand; als daarvan sprake is geldt § 141 SrPO dienovereenkomstig, zodat het aan het *Landgericht* zal zijn om een advocaat toe te wijzen zodra die jegens de veroordeelde een beslissing moet nemen. Een van de respondenten heeft in algemene zin bevestigd dat de waarborging van het recht op rechtsbijstand een vertragend effect heeft op het verloop van procedures, maar deze respondent heeft zich niet concreet uitgelaten over de specifieke impact daarvan op de duur van de erkenningsprocedure.²⁹⁴

Het ontvangen van informatie en stukken

§ 84e Abs 3 schrijft voor dat als de StA de voorlopige beslissing neemt dat het buitenlandse vonnis niet in Duitsland ten uitvoer wordt gelegd én de betrokken veroordeelde heeft met tenuitvoerlegging in Duitsland ingestemd, die veroordeelde van de afwijzende voorlopige beslissing op de hoogte wordt gesteld.

Wanneer het *Landgericht* een beslissing over uitvoerbaarheid moet nemen, dient het veroordeelde verscheidene stukken toe te zenden. Ten eerste moeten ingevolge § 84f Abs 2 IRG aan veroordeelde de stukken worden toegestuurd die aan de erkenningsprocedure ten grondslag liggen en die het van de uitvaardigende lidstaat heeft ontvangen, namelijk het originele vonnis (of een gecertificeerde kopie daarvan) en het ingevulde certificaat dat feitelijk het verzoek tot overname van strafexecutie behelst. Echter, deze verplichting geldt ‘enkel’ voor zover het toesturen van de stukken voor de veroordeelde

²⁹² Schriftelijk interview 3.

²⁹³ Interview 14.

²⁹⁴ Schriftelijk interview 3.

noodzakelijk is om zijn rechten uit te oefenen. In de memorie van toelichting wordt de verwachting uitgesproken dat regelmatig van een dergelijke noodzaak sprake zal zijn.²⁹⁵

Ingevolge § 84f Abs 3 IRG moet aan de veroordeelde voorts een kopie worden toegestuurd van het verzoek dat de StA voor het *Landgericht* heeft opgesteld teneinde op grond van § 84e Abs 2 IRG een beslissing omtrent uitvoerbaarheid te ontvangen. Dit is ook het document waarover het *Landgericht* de veroordeelde vraagt om een reactie binnen een te stellen termijn (zie hierboven onder *hoorrecht*).

Kosten van de tenuitvoerlegging

§ 57a IRG bepaalt dat de kosten van de tenuitvoerlegging voor rekening van de veroordeelde komen, tenzij sprake is van onaanvaardbare hardheid gezien de financiële omstandigheden waarin betrokkene zich bevindt en gezien buitenlandse detentieomstandigheden. Een van de respondenten heeft geen zicht op de daadwerkelijke toepassing van deze bepaling, de andere respondent stelt dat doorgaans geen kosten in rekening worden gebracht, omdat de veroordeelde geen financiële middelen heeft dan wel diens financiële situatie onbekend is.²⁹⁶ Daarmee lijkt de bepaling van weinig toegevoegde waarde.

3.3.4 Rechtsmiddelen

§ 84e Abs. 3 IRG bepaalt dat de veroordeelde binnen twee weken na de afwijzende beslissing van de StA over de overname van de straf een verzoek kan indienen bij het *Landgericht* om een gerechtelijke beslissing. Indien de veroordeelde de bepalingen over het indienen van een verzoek niet in acht neemt, verklaart het *Landgericht* het verzoek niet-ontvankelijk. Daartegen staat geen rechtsmiddel open.²⁹⁷ Wanneer het verzoek wel ontvankelijk is en het *Landgericht* een beslissing neemt, staat daartegen bij het *Oberlandesgericht* een rechtsmiddel open.²⁹⁸

Geen rechtsmiddel staat open tegen de uiteindelijke “Bewilligungsentscheidung” van de StA over de tenuitvoerlegging van de straf (§ 84h Abs. 3). Vanwege de rol die aan het *Landgericht* is toebedeeld, wordt het niet openstellen van een rechtsmiddel tegen de uiteindelijke “Bewilligungsentscheidung” van de StA niet in strijd geacht met eerdergenoemde grondwettelijke vereiste van rechtsbescherming, nu de beslissing van de StA is gebaseerd op een rechterlijke toets en de StA bij die beslissing geen eigen speelruimte heeft.²⁹⁹ Het niet openstellen van een rechtsmiddel is bovendien ingegeven door het belang om de in het onderliggende EU-kaderbesluit voorgeschreven termijnen te behalen.³⁰⁰

Dat deze beslissing desondanks gemotiveerd dient te zijn als die afwijzend is (§ 84h Abs. 4 IRG), is ingegeven door overwegingen van transparantie en navolgbaarheid tegenover andere lidstaten en ten behoeve van evaluaties die op enig moment kunnen plaatsvinden van de wijze waarop de erkenningsprocedure verloopt en welke moeilijkheden zich in dat verband mogelijk voordoen.³⁰¹

§ 84j IRG (“Sicherung der Vollstreckung”) bepaalt nog onder verwijzing naar § 53 IRG dat beroep open staat tegen de beslissing om de veroordeelde in hechtenis te nemen/houden om de tenuitvoerlegging van de straf te verzekeren.

²⁹⁵ Gesetzentwurf, p. 125.

²⁹⁶ Schriftelijk interview 3.

²⁹⁷ § 84g Abs 2.

²⁹⁸ § 84g Abs. 3 Satz 3 i.V.m. § 55 Abs. 2 Satz 1 IRG

²⁹⁹ Gesetzentwurf, p. 129/130

³⁰⁰ Gesetzentwurf, p. 129/130

³⁰¹ § 84h Abs 3. Zie voor de overwegingen de memorie van toelichting bij de wet.

3.4 Frankrijk

3.4.1 Toepasselijke nationale wet- en regelgeving

De Franse procedure voor de erkenning van vrijheidsbenemende sancties is neergelegd in het Franse Wetboek van Strafvordering (*Code de procédure pénale (CPP), Livre V, Titre II, Chapitre VI*).³⁰² Hiervan zijn van belang sectie 1 (*Dispositions générales*) en met name sectie 3, die gaat over de erkenning op Frans grondgebied van vrijheidsstraffen die in andere EU-lidstaten zijn opgelegd. Deze sectie 3 is weer onderverdeeld in zes paragrafen. Paragraaf 1 daarvan bevat de gronden voor weigering van de erkenning en tenuitvoerlegging. Paragraaf 2 handelt over de ontvangst van het verzoek en de behandeling ervan door de officier van justitie, en paragraaf 3 gaat over de beslissing op het verzoek door de officier van justitie of de rechtbank. Paragraaf 4 gaat vervolgens over de tenuitvoerlegging van de straf, paragraaf 5 over de overdracht en paragraaf 6 over de voorlopige aanhouding. In het onderstaande gaan wij met name in op de regelingen over de ontvangst en de behandeling van het verzoek en de beslissing daarop, zoals geregeld in paragrafen 2 en 3.

3.4.2 Betrokken en beslissende instanties

De wetgever heeft de officier van justitie in deze procedure een centrale rol gegeven, vanwege de taak die de officier van justitie in algemene zin bij de tenuitvoerlegging van sancties heeft naar Frans recht (artikel 707-1 CPP).³⁰³ Bovendien zou het erkenningsmechanisme op deze wijze niet onnodig complex worden en zou snel gereageerd kunnen worden op verzoeken.³⁰⁴ De officier van justitie ontvangt het verzoek om erkenning en tenuitvoerlegging in Frankrijk van het buitenlandse strafvonnis (artikel 728-34 CPP). Er bestaan gedetailleerde wettelijke regelingen over de informatievoorziening over en weer tussen de officier van justitie en de buitenlandse autoriteit, onder andere over de inschatting of de tenuitvoerlegging in Frankrijk de maatschappelijke re-integratie van de veroordeelde lijkt te bevorderen (artikel 728-36 CPP), over de toepassing van het specialiteitsbeginsel (artikel 728-39 CPP) en over de eventuele toepassing van voorwaardelijke of vervroegde invrijheidstelling (artikel 728-41 CPP). Hetzelfde geldt voor onderlinge communicatie over vertraging in de procedure en de afloop ervan (artikel 728-54 en 728-55 CPP)

Het is de officier van justitie die ingevolge artikel 728-42 CPP beslist over de uitvoerbaarheid van het buitenlandse strafvonnis. Hiervoor geldt een termijn van acht dagen nadat het dossier compleet is. In het kader hiervan beoordeelt hij of er weigeringsgronden van toepassing zijn, en of toestemming moet worden verleend, waarbij ook maatschappelijke re-integratie een gezichtspunt is (artikel 728-43 CPP). Als de officier van justitie vaststelt dat de veroordeling uitvoerbaar is beoordeelt hij of de straf of vrijheidsbenemende maatregel moet worden aangepast. Als dat het geval is, dan dient de zaak te worden verwezen naar de rechtbank, waar het wordt behandeld door een enkelvoudige kamer (*président du tribunal judiciaire ou le juge délégué*, artikel 728-44 jo. 728-46 CPP). De reden voor het mechanisme van verwijzing naar de rechtbank is dat het conform de Franse juridische traditie is

³⁰² Online te raadplegen via https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006071154/. Deze bepalingen zijn aan het Wetboek van Strafvordering toegevoegd in 2013 met wet no. 2013-711 die (onder meer) het Kaderbesluit 2008/909/JBZ in het Franse recht heeft geïmplementeerd. LOI n° 2013-711 du 5 août 2013 portant diverses dispositions d'adaptation dans le domaine de la justice en application du droit de l'Union européenne et des engagements internationaux de la France, artikel 9.

³⁰³ Schriftelijk interview 1.

³⁰⁴ Projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation dans le domaine de la justice en application du droit de l'Union Européenne et des engagements internationaux de la France, Etude d'impact, https://www.legifrance.gouv.fr/contenu/Media/Files/autour-de-la-loi/legislatif-et-reglementaire/etudes-d-impact-des-lois/ei_art_39_2013/ei_dda_ue_international_justice_cm_20.02.2013.pdf.pdf, p. 47.

dat in geval van een aanpassing van de sanctie de president van de rechtbank de aangepaste sanctie bekrachtigt.³⁰⁵

Als de reden voor aanpassing is dat het strafmaximum lager is dan de opgelegde straf, dan stelt de officier van justitie aan de rechter voor om de straf te verlagen tot het strafmaximum, en als de straf onverenigbaar is met de Franse wet, dan doet de officier van justitie een voorstel om die te vervangen door een straf of maatregel die de Franse wet voorschrijft. Zo'n voorstel moet dus door de officier van justitie onmiddellijk ter goedkeuring worden voorgelegd aan de voorzitter of gedelegeerde rechter, onder overlegging van het dossier (artikel 728-46 CPP). Er bestaan ook voorschriften over hoe om te gaan met gevallen waarin een veroordeling voor meerdere straffen is uitgesproken die gedeeltelijk problemen opleveren met erkenning en tenuitvoerlegging. Deze schrijven een informatie-uitwisseling voor met de bevoegde autoriteit in de veroordelende staat (artikel 728-45 CPP).

In geval een verzoek tot aanpassing aan de rechter is gestuurd, beslist deze binnen vijf dagen over de goedkeuring. Een weigering moet worden gemotiveerd (artikel 728-47 CPP). Tegen een beslissing van de rechter omtrent de overname van de straf staan rechtsmiddelen open voor zowel de veroordeelde (zie hieronder) als de officier van justitie. Indien de officier van justitie zich niet kan verenigen met de beslissing van de rechter omtrent goedkeuring, dan kan hij ofwel een nieuw verzoek indienen bij de voorzitter van de rechtbank of een gedelegeerde rechter, onder het aandragen van nieuw bewijs, ofwel hij kan de zaak voorleggen aan het Hof van Beroep (artikel 728-49 CPP).

3.4.3 De rechtspositie van de veroordeelde in de Franse erkenningsprocedure

Algemeen

De veroordeelde dient onmiddellijk in kennis te worden gesteld van de genomen beslissing van de officier van justitie en, waar van toepassing, de beslissing van de rechter omtrent goedkeuring, waarbij hij tevens dient te worden geïnformeerd dat hij binnen tien dagen gemotiveerd bezwaar kan indienen bij het Hof van Beroep (*la chambre des appels correctionnels*) tegen de beslissing van de officier van justitie dan wel de rechter (artikel 728-48 CPP). Oorspronkelijk had de veroordeelde in een aantal situaties geen recht om in beroep te gaan (Wet van 5 augustus 2013, n° 2013-711), zoals wanneer de officier van justitie weigerde in te stemmen met overname omdat hij (o.g.v. art. 728-43 CCP) van mening was dat de tenuitvoerlegging in Frankrijk niet bevorderlijk was voor de re-integratie van de betrokkene. Het Constitutionele Hof heeft deze bepaling in 2022 ongrondwettelijk verklaard omdat deze de betrokkene geen effectief rechtsmiddel biedt, zoals voortvloeiend uit artikel 16 van de Déclaration des droits de l'homme et du citoyen uit 1789 (Décision n° 2021-959 QPC du 7 janvier 2022, M. Manuel R.).

Als de zaak door de officier van justitie na een weigering van de goedkeuring door de rechter wordt voorgelegd aan het Hof van Beroep, dan wordt de veroordeelde daarover ook onmiddellijk geïnformeerd (artikel 728-49 CPP).

Hoorrecht

Als de veroordeelde zich in Frankrijk bevindt, en de bevoegde autoriteit van de veroordelende staat daarom verzoekt, hoort de officier van justitie de veroordeelde om schriftelijke of mondelinge opmerkingen te verkrijgen. Eventueel kan daarbij ook de toestemming van de veroordeelde worden verkregen. De opmerkingen worden vervolgens aan het dossier toegevoegd voordat er door de officier van justitie een beslissing wordt genomen (artikel 728-37 CPP). Als het tot een behandeling bij het

³⁰⁵ Projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation dans le domaine de la justice en application du droit de l'Union Européenne et des engagements internationaux de la France, Etude d'impact, https://www.legifrance.gouv.fr/contenu/Media/Files/autour-de-la-loi/legislatif-et-reglementaire/etudes-d-impact-des-lois/ei_art_39_2013/ei_dda_ue_international_justice_cm_20.02.2013.pdf.pdf, p. 47.

Hof van Beroep komt, kan het Hof besluiten om de veroordeelde te horen of hem te laten horen door de bevoegde autoriteit van de veroordelende staat (artikel 728-51 CPP); zie onder ‘rechtsmiddelen’.

Toegang tot een raadsman

Bij het bezwaar bij Hof van Beroep heeft de veroordeelde recht op rechtsbijstand en daarover moet hij tevoren worden geïnformeerd (artikel 728-48 CPP).³⁰⁶ De veroordeelde kan worden bijgestaan door een advocaat van eigen keuze of een aangewezen advocaat (artikel 728-49 CPP). Ook in het geval van voorlopige aanhouding heeft de veroordeelde het recht op rechtsbijstand, waaronder de onmiddellijke mogelijkheid een advocaat te spreken, en moet hij daarover worden geïnformeerd (artikel 728-65 CPP).

Dwangmiddelen

Als de veroordeelde aanwezig is op Frans grondgebied kan hij in afwachting van de behandeling van het verzoek voorlopig worden aangehouden. Voorgeleiding moet na aanhouding binnen 24 uur plaatsvinden (artikel 728-64 CPP). Voorlopige hechtenis of huisarrest met elektronisch toezicht is alleen beschikbaar als het strafrestant twee jaar of meer bedraagt (artikel 728-66 CPP). De rechter van de vrijheden (*juge des libertés et de la détention*) verhoort de veroordeelde in beginsel in het openbaar. Hij kan in plaats van voorlopige hechtenis ook toezichtmaatregelen bevelen (artikel 728-67 CPP). De veroordeelde kan altijd opheffing van de voorlopige hechtenis verzoeken (artikel 728-68 CPP). Ook staat beroep open tegen beslissingen van de rechter van de vrijheden (artikel 728-69 CPP). Als de tenuitvoerlegging wordt geweigerd of de veroordelende staat trekt het certificaat in dan wordt de voorlopige hechtenis onmiddellijk beëindigd (artikel 728-70 CPP).

3.4.4 Rechtsmiddelen

Als de veroordeelde gebruik maakt van zijn recht om tegen de beslissing van de officier van justitie dan wel de rechter bezwaar aan te tekenen, volgt er een openbare zitting bij het Hof van Beroep waarbij zowel de officier van justitie als de verdediging worden gehoord (artikel 728-51 CPP). Het Hof kan besluiten om de veroordeelde te horen of te laten horen door de bevoegde autoriteit van de veroordelingsstaat. Het is echter geen recht van de veroordeelde om gehoord te worden in deze procedure. Bij de behandeling voor het Hof van Beroep is het onder omstandigheden ook mogelijk voor de veroordelende lidstaat om tussenbeide te komen in de procedure (artikel 728-51 CPP).

Door het instellen van dit bezwaar is de beslissing van de officier van justitie en de beschikking van de voorzitter of de gedelegeerde rechter van rechtswege nietig (artikel 728-50 CPP). Het Hof moet binnen vijftien dagen beslissen over de uitvoerbaarheid van de straf of vrijheidsbenemende maatregel (artikel 728-52 CPP).

Tegen de beslissing van het Hof van Beroep die daarop genomen wordt, staat tot slot cassatie open (artikel 728-53 CPP).

3.4.5 Praktijk

Het Franse ministerie van Justitie heeft een circulaire laten uitgaan over het gebruik van Kaderbesluit 2008/909/JBZ, om de toepassing daarvan te verbeteren en te intensiveren.³⁰⁷ Deze circulaire heeft echter slechts betrekking op de situatie waarin veroordeelden zich in Frankrijk bevinden, en de Franse autoriteiten aan autoriteiten in andere EU-lidstaten verzoeken om de straf over te nemen. Dit is echter wel een teken dat de Franse autoriteiten, in ieder geval in de visie van het Franse ministerie van

³⁰⁶ De huidige wettelijke bepaling is het gevolg van een wijziging nadat de eerdere bepaling ongrondwettelijk was verklaard, klaarblijkelijk vanwege een hiaat in de mogelijkheid voor veroordeelde om bezwaar aan te tekenen, zie de uitspraak van le Conseil constitutionnel van 7 januari 2022, Décision n° 2021-959 QPC (<https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000044889943/>).

³⁰⁷ Circulaire relative à la prise en charge des personnes détenues de nationalité étrangère définitivement condamnées, 21 maart 2025, CRIM 2025-3-E3-20/02/2025.

Justitie, betrekkelijk weinig kennis en ervaring hebben met Kaderbesluit 2008/909/JBZ, en meer training en hulpmiddelen nodig hebben om goed om te kunnen gaan met de mogelijkheden voor strafovername.³⁰⁸

3.5 Italië

3.5.1 Toepasselijke nationale wet- en regelgeving

In het Italiaanse recht is de procedure voor de erkenning van vrijheidsbenemende sancties neergelegd in hoofdstuk 3 van de Disposizioni per conformare il diritto interno alla Decisione quadro 2008/909/GAI relativa all'applicazione del principio del reciproco riconoscimento alle sentenze penali che irrogano pene detentive o misure privative della liberté personale, ai fini della loro esecuzione nell'Unione europea uit 2010.³⁰⁹

3.5.2 Betrokken en beslissende instanties

De Italiaanse wetgever heeft bij inkomende verzoeken om tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen opgelegd in andere EU-landen de beslissing in handen gelegd van het Hof van beroep; dat heeft ermee te maken dat het Hof van beroep traditioneel gezien een belangrijke rol heeft in de internationale strafrechtelijke samenwerking.³¹⁰ Het openbaar ministerie heeft op grond van zijn verantwoordelijkheid voor de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen de rol van het voorleggen van het verzoek aan het Hof van beroep. Uitgaande verzoeken gaan via het openbaar ministerie, omdat het OM in nationale procedures verantwoordelijk is voor de tenuitvoerlegging van sancties. Bij zowel inkomende als uitgaande verzoeken heeft het Ministerie van justitie een rol, primair als intermediair.

Ingevolge artikel 12 en artikel 3(2) van de bovengenoemde regeling komen verzoeken tot overname van de strafexecutie binnen bij de Minister van Justitie, die verantwoordelijk is voor de officiële correspondentie en informatie-uitwisseling en aldus als centrale liaison-autoriteit fungeert (al kan er ook direct contact tussen de justitiële autoriteiten plaatsvinden). De minister stuurt het verzoek vervolgens toe aan het Hof van beroep (*corte di appello*) in het arrondissement waar de veroordeelde persoon zijn woonplaats, verblijfplaats of domicilie heeft, waar de arrestatie heeft plaatsgevonden of het hof van beroep in Rome (artikel 9 lid 2, 3 en 5).

Indien de beslissingsstaat voorafgaand aan de toezending van het vonnis en certificaat heeft verzocht om erkenning en tenuitvoerlegging in Italië en de veroordeelde niet de Italiaanse nationaliteit bezit – wanneer aldus toestemming van de tenuitvoerleggingsstaat vereist is – moet de Minister van Justitie toestemming geven voor tenuitvoerlegging alvorens het Hof van beroep aan zet is (artikel 12 lid 2; zie artikel 4, lid 1, onder c van het Kaderbesluit). Dit heeft te maken met de politieke implicaties van een dergelijke overdracht.³¹¹ Overbevolking in gevangenissen is een groot probleem en daarom kan het overnemen van buitenlandse vrijheidsstraffen gevoelig liggen.³¹²

Op grond van artikel 9 lid 2 is dit Hof van beroep bevoegd tot erkenning en tenuitvoerlegging van buitenlandse strafvonnissen. Indien het certificaat onvolledig is, duidelijk afwijkt van het vonnis of onvoldoende informatie bevat voor een beslissing, kan het Hof van beroep – ook via het Ministerie –

³⁰⁸ Schriftelijk interview 1.

³⁰⁹ Wet (*Decreto legislativo*) van 7 september 2010, n. 161, Gazzetta Ufficiale, n. 230 van 1 oktober 2010, <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/2010/10/01/230/sg/pdf>.

³¹⁰ Zie ook Novit  legislative: Decreto Legislativo 7 settembre 2010, n. 161, Rel. n. III/12/2010, https://www.cortedicassazione.it/resources/cms/documents/Relazione_III_12_10.pdf, par. 9.

³¹¹ Interview 12; Ministerie van Justitie, Schema di D.Lgs. - Disposizioni per conformare il diritto interno alla decisione quadro 2008/909/GAI relativa al reciproco riconoscimento alle sentenze penali, ai fini della loro esecuzione nell'Unione europea – Relazione, https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_2_1.page?contentId=SAN169808, Art. 12.

³¹² Ook in geval van doortocht dient de Minister van justitie toestemming te geven.

de beslissingsstaat om een nieuw certificaat of vertaling van het vonnis verzoeken (artikel 12 lid 3). Dergelijke communicatie vindt gewoonlijk plaats via het Ministerie.³¹³

Artikel 10(5) bepaalt met betrekking tot de aanpassing van de sanctie dat de duur (en de aard) van de aangepaste straf of maatregel niet *lichter* mag zijn dan de sanctie die de Italiaanse wet voor soortgelijke misdrijven voorschrijft, maar ook niet *zwaarder* dan de sanctie opgelegd in de beslissingsstaat.

Het hof neemt in beginsel binnen 60 dagen na ontvangst van het vonnis een beslissing over erkenning en tenuitvoerlegging (artikel 12 lid 6), een termijn die in uitzonderlijke omstandigheden met 30 dagen verlengd kan worden. Het hof beslist in een kamer van drie rechters.³¹⁴ Het hof hoort het openbaar ministerie (*procuratore generale*), de raadsman/vrouw van veroordeelde (*Il difensore*) en de veroordeelde zelf (artikel 12 lid 5). De veroordeelde heeft aldus het recht te worden gehoord in de erkenningsprocedure. De zitting bij het Hof is besloten (artikel 12 lid 5) en de uitspraak wordt niet gepubliceerd.³¹⁵ Onmiddellijk na afloop van de zitting wordt de uitspraak voorgelezen, hetgeen gelijk staat aan een kennisgeving aan partijen; zij hebben ook recht op een afschrift van de uitspraak (artikel 12 lid 7).

De beslissingsstaat heeft het recht om te participeren in de procedure bij het Hof van beroep en in cassatie, en zich daarbij te laten vertegenwoordigen door een Italiaanse advocaat. In de praktijk gebeurt dit zelden; het is een praktijk die wel voorkomt in uitleveringsprocedures.³¹⁶

Tegen de beslissing van het Hof van beroep kan cassatieberoep worden ingesteld (artikel 12 lid 10): daarop is artikel 22 van de wet van 22 april 2005, nr. 69 (over het EAB) van overeenkomstige toepassing).³¹⁷ Op grond van dat artikel kunnen de veroordeelde, diens advocaat en de procureur-generaal cassatie instellen binnen 5 dagen op de gronden zoals genoemd in artikel 606 lid 1, sub a, b en c van het Wetboek van Strafvordering (waaronder niet-naleving of onjuiste toepassing van het strafrecht).

Het Hof van beroep kan op verzoek van de procureur-generaal in afwachting van de erkenningsbeslissing een voorlopige dwangmaatregel ('misura personale coercitiva'³¹⁸) opleggen aan de veroordeelde, als de beslissingsstaat daarom heeft verzocht, om te voorkomen dat hij vlucht (artikel 14 lid 1). Binnen vijf dagen hoort de voorzitter van het Hof van beroep (of gedelegeerde magistraat) de veroordeelde en stelt hem in kennis van het verzoek tot tenuitvoerlegging in Italië, in een taal die hij begrijpt. Indien instemming van de veroordeelde nodig is (zie artikel 10 lid 4), wordt de veroordeelde om instemming verzocht (artikel 14 lid 4).

In dringende gevallen kan de gerechtelijke politie de veroordeelde arresteren om te zorgen dat hij niet vlucht, als de beslissingsstaat daarom heeft verzocht (artikel 15 lid 1), als aan de voorwaarden van artikel 10 onder (a), (b) en (e) is voldaan. Wordt de veroordeelde niet binnen 48 uur vrijgelaten, dan zorgt de voorzitter van het Hof ervoor dat de veroordeelde wordt gehoord in een taal die hij begrijpt, en indien nodig met een tolk; ook is daarbij een advocaat aanwezig (artikel 15 lid 3).

³¹³ Interview 12.

³¹⁴ Interview 12.

³¹⁵ Interview 12.

³¹⁶ Interview 12.

³¹⁷ Wet van 22 april 2005, Gazzetta Ufficiale, n. 69 van 29 april 2005 (Disposizioni per conformare il diritto interno alla decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri), <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/2005/04/29/98/sg/pdf>. Deze wet is gewijzigd in 2021; zie <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2005-04-22;69>.

³¹⁸ Het betreft de maatregelen in boek IV van het Italiaanse Wetboek van Strafvordering, met uitzondering van de artikelen 273, 274, lid 1, onder a) en c), en 280 (artikel 14 lid 2).

Na erkenning van de sanctie neemt de procureur-generaal de tenuitvoerlegging op zich (artikel 16 lid 2).

3.5.3 De rechtspositie van de veroordeelde in de Italiaanse erkenningsprocedure

Hoorrecht

De veroordeelde en zijn raadsman/vrouw worden gehoord door het Hof van beroep (art. 12 lid 5). Dit kan worden gebruikt om informatie te krijgen over de vraag of de veroordeelde instemt met de strafoverdracht, informatie die niet altijd vereist is maar wel nuttig wordt gevonden.³¹⁹

Er bestaan mogelijkheden voor het gebruik van videoconferentie om de veroordeelde op afstand te horen, wanneer die zich in het buitenland bevindt. Dit is in algemene zin geregeld in artikel 726quinquies van het Wetboek van Strafvordering en wordt geëffectueerd door een Europees Onderzoeksbevel. Hoe het horen per videoconferentie precies in zijn werk gaat, is aan de voorzitter van het Hof van beroep om te bepalen. Dit kan soms wel voor vertraging zorgen vanwege technische problemen.³²⁰ De duur van de procedures is sowieso een punt in Italië, vaak ook vanwege het opvragen van aanvullende informatie. De Italiaanse wetgeving voorziet ook in het gebruik van videoconferentie om een veroordeelde te horen die zich niet bevindt in de stad waar het gerecht is gevestigd.³²¹

Rechtsbijstand

De veroordeelde heeft in deze procedure recht op toegang tot een advocaat; de gebruikelijke strafvorderlijke regels over (gefinancierde) rechtsbijstand zijn van toepassing op deze procedure.³²²

3.5.4 Rechtsmiddelen

Tegen de beslissing van het Hof van beroep kan cassatieberoep worden ingesteld door de veroordeelde (of zijn raadsman/vrouw) (art. 12 lid 10).

3.5.5 Praktijk

Er worden relatief veel veroordeelden vanuit Roemenië naar Italië overgebracht en andersom; deze twee landen hebben daarover een bilaterale afspraak, die ook al vóór het Kaderbesluit bestond.³²³ In 2019 bevonden zich 2531 Roemeense gedetineerden in Italië op een totaal aantal gedetineerden uit EU-landen (niet zijnde Italië) van 3303.³²⁴ De snelle implementatie van het EU-Kaderbesluit in 2010 had er onder meer mee te maken dat Italië iets aan de overbevolking van zijn gevangenissen wilde doen en dus met name wilde inzetten op het overbrengen van gevangenen naar het buitenland,³²⁵ al wordt wel betwijfeld of dat effectief heeft gewerkt.³²⁶

³¹⁹ Interview 12.

³²⁰ Interview 12.

³²¹ Interview 12.

³²² Interview 12.

³²³ Law no. 281 of 30 December 2005; zie <https://www.ejn-crimjust.europa.eu/ejn/libdocumentproperties/EN/802>. Een nieuwe versie van de overeenkomst uit 2015 is niet openbaar: zie S. Montaldo, 'Framework Decision 2008/909/JHA on the transfer of prisoners in the EU: Advances and challenges in light of the Italian experience', *New Journal of European Criminal Law* 2020, Vol. 11(1) 69–92, p. 75.

³²⁴ Montaldo 2020, p. 76.

³²⁵ Zie Ministerie van Justitie, Relazione di Verifica dell'Impatto della Regolamentazione - Decreto legislativo 7 settembre 2010, n. 161, SAN1312286, https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_2_1.page?contentId=SAN1312286, Aspetti introduttivi en SEZIONE 1- RAGGIUNGIMENTO DELLE FINALITÀ.

³²⁶ Montaldo 2020.

3.6 Roemenië

3.6.1 Toepasselijke nationale wet- en regelgeving

De Roemeense erkenningsprocedure is neergelegd in een wettelijke regeling die speciaal ziet op internationale strafrechtelijke samenwerking (LEGA nr. 302, wet van 26 juni 2004, in 2019 gewijzigd).³²⁷ Titel VI van deze wettelijke regeling omvat de artikelen 153-183 en betreft de erkenning van vrijheidsbenemende straffen en maatregelen die zijn opgelegd in een andere EU-lidstaat.³²⁸ De wettelijke regeling maakt in een van de eerste bepalingen al een onderscheid tussen, enerzijds, de situatie waarin veroordeelden ten tijde van het verzoek tot overname gedetineerd zijn in een andere EU-lidstaat en, anderzijds, de situatie waarin veroordeelden zich reeds in Roemenië bevinden (artikel 154, leden 1 en 2). De situatie die aan de orde is bepaalt welke autoriteit territoriaal bevoegd is.

3.6.2 Betrokken en beslissende instanties

Uit artikel 155 jo. artikel 164 LEGA 302 volgt dat het Roemeense Ministerie van Justitie beschikt over een gespecialiseerd directoraat, dat aangewezen is om verzoeken tot strafoverdracht in ontvangst te nemen, zowel als het verzoeken van andere EU-lidstaten betreft als wanneer het gaat om verzoeken afkomstig van veroordeelden zelf. Dit gespecialiseerde directoraat kan tevens, op verzoek van veroordeelden of ambtshalve, andere EU-lidstaten vragen een verzoek tot strafoverdracht te doen, of de aldaar bevoegde autoriteiten daaromtrent polsen, eveneens ambtshalve of op verzoek van de rechter.³²⁹

Voor het in ontvangst nemen van verzoeken tot strafoverdracht afkomstig van de uitvaardigende lidstaat zelf, voorziet artikel 154 lid 3 jo. artikel 173 in een uitzondering, namelijk voor gevallen waarin het verzoek nog niet de strafoverdracht zelf betreft, maar in de fase daaraan voorafgaand ziet op de voorlopige aanhouding van een veroordeelde of het nemen van andere spoedeisende maatregelen. De bevoegdheid tot inontvangstneming van het verzoek ligt dan bij het onderdeel van het openbaar ministerie dat zaken behandelt die tot de competentie van het Hof van Beroep van Boekarest behoren.

Buiten deze uitzonderingssituatie om, bepaalt artikel 164 dat het directoraat van het ministerie van Justitie na ontvangst van een verzoek tot strafoverdracht controleert of aan een aantal voorwaarden is voldaan, waaronder de compleetheid van het certificaat en de verklaring van de veroordeelde. Het stelt daarnaast diens woonplaats vast en levert op verzoek van de uitvaardigende autoriteit informatie over de voorlopige invrijheidstelling. In voorkomend geval stelt het ministerie de uitvaardigende autoriteit in staat tot aanvulling met relevante informatie. Het ministerie van justitie fungeert in zoverre als een ‘clearinghouse’.³³⁰ Als de benodigde informatie volledig is, stelt het ministerie verzoek tot overname in handen van de bevoegde officier van justitie (artikel 165 lid 1). Hiervan kan dus worden afgezien als de benodigde informatie ontbreekt, maar er is geen mogelijkheid voor het ministerie van justitie om ‘rauwelijks’ te weigeren op andere gronden, zoals bijvoorbeeld het ontbreken van binding met Roemenië.³³¹ De officier van justitie controleert, na ontvangst van het dossier van het ministerie van Justitie, onder andere of er weigeringsgronden van toepassing zijn (artikel 165 lid 2). Als deze stap geen beletselen oplevert, stelt de officier van justitie het bevoegde Hof van Beroep (dit is het gerecht binnen wiens rechtsgebied de veroordeelde zijn woonplaats

³²⁷ Online te raadplegen via: <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliuDocument/53158>.

³²⁸ Titel V van deze wettelijke regeling heeft betrekking op de erkenning en tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende sancties die in niet-EU-lidstaten zijn opgelegd.

³²⁹ Schriftelijk interview 2.

³³⁰ Interview 7.

³³¹ Schriftelijk interview 2

heeft³³²) in kennis binnen 20 dagen nadat het openbaar ministerie het verzoek van het Ministerie van Justitie heeft ontvangen (artikel 165 lid 1).

Zowel ingeval de veroordeelde aanwezig is in Roemenië als wanneer hij zich in een andere EU-lidstaat bevindt geldt dat de officier van justitie het van de minister ontvangen verzoek binnen een bepaalde termijn aan het Hof van Beroep dient voor te leggen, waarna een zitting plaatsvindt (artikel 165 resp. artikel 172 LEGA 302). Het Hof van Beroep beoordeelt de zaak in een enkelvoudige kamer in een besloten zitting. De veroordeelde persoon wordt niet opgeroepen, maar de officier van justitie moet verplicht aanwezig zijn (artikel 166 lid 2). In beginsel is het wel mogelijk dat de veroordeelde persoon zich laat vertegenwoordigen door een advocaat die aanwezig is bij de zitting, als die bijvoorbeeld is ingehuurd door de familie van de veroordeelde. In dat geval kan zo'n advocaat ook deelnemen aan de behandeling.³³³ Het Hof van Beroep is verplicht om de duur of de aard van de straf aan te passen wanneer het toepasselijke strafmaximum dat vereist of de aard van de opgelegde straf incompatibel is met het Roemeense strafstelsel (artikel 166 lid 8), maar de vrijheidsbenemende sanctie mag niet in een geldelijke sancties worden omgezet (artikel 166 lid 9). Het vonnis wordt binnen tien dagen na de zitting opgesteld en wordt rechtstreeks aan de veroordeelde medegedeeld, of via de uitvaardigende autoriteit aan hem bekendgemaakt (artikel 166 lid 10).

3.6.3 De rechtspositie van de veroordeelde in de Roemeense erkenningsprocedure

De veroordeelde lijkt een beperkte rechtspositie te hebben in de Roemeense erkenningsprocedure, vooral wanneer die beperkt blijft tot een procedure in eerste aanleg. Impliciet volgt dat al uit artikel 166 lid 2 LEGA 30, waarin is bepaald dat de veroordeelde in het geheel niet wordt opgeroepen voor de zitting (terwijl de officier van justitie gehouden is aanwezig te zijn). Uit de wettelijke regeling rondom de internationale samenwerking in strafzaken blijkt niet direct van aan veroordeelde toekomende rechten (zoals een hoorrecht) in de erkenningsprocedure. Dit recht om aan de behandeling te participeren bestaat echter wel, maar is neergelegd in algemene wetgeving.³³⁴ Op zich blijkt de veroordeelde dus wel te mogen participeren aan de behandeling in eerste aanleg, of daartoe een advocaat te sturen naar de behandeling, maar de facilitering daarvan is zeer beperkt.³³⁵

3.6.4 Rechtsmiddelen

Tegen de beslissing van het Hof van Beroep staat binnen tien dagen na de uitspraak beroep open (artikel 166 lid 11). Dit staat open voor zowel de officier van justitie als de veroordeelde (voor die laatste begint de termijn te lopen na de kennisgeving). De officier van justitie wordt geacht een belangrijke rol te hebben, omdat in de meeste gevallen de veroordeelde niet aanwezig is geweest bij de behandeling in eerste aanleg, en eventuele onrechtmatigheden in de beslissing dus vooral door de officier van justitie moeten worden opgepakt en voorgelegd aan een hogere rechter.³³⁶ De procedure in hoger beroep wordt gevoerd voor het Hof van Cassatie. Dit Hof behandelt als enige instantie de beroepen die worden ingesteld tegen de beslissingen van de vijftien verschillende Hoven van Beroep.³³⁷ Bij deze instantie wordt de zaak behandeld door een kamer van drie rechters. Volgens de respondent die hierop reflecteerde garandeert dit stelsel, waarin een enkelvoudige kamer in eerste aanleg een uitspraak doet en vervolgens het beroep door een kamer van drie rechters wordt behandeld, dat de doorstroomtijden kort blijven, maar dat er wel een adequate mogelijkheid bestaat om de

³³² Schriftelijk interview 2.

³³³ Interview 7, schriftelijk interview 2.

³³⁴ Interview 7.

³³⁵ Schriftelijk interview 2.

³³⁶ Schriftelijk interview 2.

³³⁷ Schriftelijk interview 2.

kwaliteit van de besluitvorming op een acceptabel niveau te houden, mede ook vanwege de inhoudelijke betrokkenheid van het Openbaar Ministerie.³³⁸

Nadat de veroordeelde persoon op de hoogte is gebracht van de uitspraak in eerste aanleg, is hij in de gelegenheid daartegen beroep in te stellen, waarbij hij in zijn appelschriftuur uitvoerig zijn zienswijze naar voren kan brengen.³³⁹ Het Hof van Cassatie beoordeelt de zaak vervolgens op basis van het dossier zoals dat beschikbaar was voor het Hof van Beroep en op de appelschriftuur.³⁴⁰ De behandeling vindt binnen korte termijnen plaats, want het dossier moet binnen drie dage aan het Hof van Cassatie worden gestuurd, en de behandeling vindt uiterlijk tien dagen daarna plaats. De aanwezigheid van de officier van justitie daarbij is verplicht.³⁴¹ Het Hof van Cassatie kan een nieuwe beslissing nemen en hoeft de zaak niet verplicht terug te sturen naar het Hof van Beroep als het van mening is dat het beroep tegen de uitspraak gegrond is.³⁴²

3.6.5 Praktijk

In Roemenië bestaat een omvangrijke praktijk van strafovername van en naar andere EU-lidstaten, waaronder bijvoorbeeld Spanje en Italië, alsmede de direct omliggende landen.³⁴³ In veel gevallen zijn ook de penitentiaire inrichtingen betrokken bij het initiëren van een procedure, vanwege hun rechtstreekse contact met de veroordeelden. Er zijn slechts weinig advocaten die gespecialiseerde kennis hebben van de relevante procedures.³⁴⁴ Er bestaat daarnaast een voorkeur, in ieder geval bij de respondent die wij daarover spraken, voor een procedure waarin de beslissing over overname genomen wordt door een rechterlijke autoriteit en niet door een administratieve. Een nadeel van een rechterlijke procedure kan wel zijn dat deze meer tijd kost, maar afhankelijk van de rechtstraditie in een land zou de keuze gemaakt moeten worden voor een grotere dan wel kleinere betrokkenheid van het ministerie van Justitie.³⁴⁵ Een grotere betrokkenheid van alle rechterlijke instanties bij Europese samenwerking zorgt er ook voor dat veel rechters geconfronteerd worden met vraagstukken van Europees recht, zodat ook hun algemene expertise met EU-recht wordt vergroot.³⁴⁶ Ook vanuit praktisch oogpunt is de procedure moeilijk anders te organiseren dan gedeconcentreerd bij de verschillende gerechten, omdat de beslissingen in veel gevallen gegevens vereisen van de burgerlijke stand, regionale reclasseringsinstellingen en dergelijke. Het zou te veel tijd kosten om die gegevens te verkrijgen als de beslissingen voor het hele land door één centrale instantie zouden moeten worden genomen.³⁴⁷

3.7 Zweden

3.7.1 Toepasselijke nationale wet- en regelgeving

In Zweden is de erkenningsprocedure voor onder meer vrijheidssancties neergelegd in een speciaal op de materie toegesneden regeling, de Wet betreffende de erkenning en tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen binnen de Europese Unie (*Lag (2015:96) om erkännande och verkställighet av frihetsberövande påföljder inom Europeiska unionen*), waarvan het 3^e hoofdstuk (3 *kap*) specifiek betrekking heeft op de erkenning en tenuitvoerlegging van in andere lidstaten opgelegde

³³⁸ Schriftelijk interview 2.

³³⁹ Schriftelijk interview 2.

³⁴⁰ Schriftelijk interview 2.

³⁴¹ Schriftelijk interview 2.

³⁴² Schriftelijk interview 2.

³⁴³ Interview 7.

³⁴⁴ Interview 7.

³⁴⁵ Interview 7.

³⁴⁶ Interview 7.

³⁴⁷ Interview 7.

vrijheidssancties in Zweden.³⁴⁸ Er is ook nog een verordening met meer gedetailleerde regels over de toepassing van de wet, de Verordening betreffende de erkenning en tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen binnen de Europese Unie (*Förordning (2015:109) om erkännande och verkställighet av frihetsberövande påföljder inom Europeiska unionen*).³⁴⁹

3.7.2 Betrokken en beslissende instanties

Inleiding

Zowel voor inkomende zaken als voor uitgaande zaken is met betrekking tot vrijheidssancties de Zweedse *Dienst voor Gevangeniswezen en Reclassering (Kriminalvården)* de bevoegde autoriteit (kap 2 4 §; kap 3 8 §).³⁵⁰

Keuze voor de Dienst voor Gevangeniswezen en Reclassering

In het voorstel van de regering voor wet 2015:96 heeft de regering ter onderbouwing van haar keuze voor de *Dienst voor Gevangeniswezen en Reclassering* als bevoegde autoriteit het volgende overwogen.³⁵¹

Op grond van Kaderbesluit 2008/909/JBZ is er geen vereiste dat de bevoegde autoriteit een gerechtelijke autoriteit is, bijvoorbeeld een officier van justitie of een rechtbank. De belangrijkste taak van de bevoegde autoriteit in de uitvoerende lidstaat is het ontvangen en onderzoeken of de straf in Zweden ten uitvoer moet worden gelegd en, na erkenning, het zorg dragen voor de daadwerkelijke aanvang van de tenuitvoerlegging. Vanwege de ingrijpende aard van de overdracht van de tenuitvoerlegging is het belangrijk dat de bevoegde autoriteit kennis en ervaring heeft met dit soort kwesties.

Onder de Wet op de internationale tenuitvoerlegging (*Lag (1972:260) om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottmålsdom (internationella verkställighetslagen)*) is het steeds de regering die beslist of een in het buitenland veroordeelde persoon de straf in Zweden mag ondergaan. In het omgekeerde geval is het ofwel de *Dienst voor Gevangeniswezen en Reclassering* of de Nationale Raad voor Volksgezondheid en Welzijn die beslist of een verzoek tot overbrenging moet worden ingediend, met de mogelijkheid van beroep op de regering.

Uitgangspunt moet volgens de regering zijn dat de overeenkomstig het kaderbesluit te treffen maatregelen en de te nemen beslissingen het beste kunnen worden genomen door autoriteiten die overeenkomstige taken op nationaal niveau hebben. Uit het kaderbesluit vloeit bovendien voort dat er geen maatregelen of beslissingen op politiek niveau moeten worden genomen, zodat de rol van de regering onder de Wet op de internationale tenuitvoerlegging niet relevant is.

De *Dienst voor Gevangeniswezen en Reclassering* is verantwoordelijk voor de tenuitvoerlegging van gevangenisstraffen en onder de Wet op de internationale tenuitvoerlegging voor de overbrenging van in Zweden veroordeelde personen. Volgens de regering sloten de nieuwe taken als uitvaardigende autoriteit aan de bij de huidige en belangrijkste taken van die autoriteit en moesten die nieuwe taken worden gezien als een natuurlijke ontwikkeling van de werkzaamheden van die autoriteit. Daarom was de *Dienst voor Gevangeniswezen en Reclassering* het beste geplaatst om te beslissen of een Zweedse gevangenisstraf in een andere lidstaat ten uitvoer moet worden gelegd.

³⁴⁸ Online te raadplegen via <https://rkrattsbaser.gov.se/sfst?bet=2015:96>.

³⁴⁹ Online te raadplegen via <https://rkrattsbaser.gov.se/sfst?bet=2015:109>.

³⁵⁰ Wong & Neumann 2018, p. 381. Binnen de Juridische Afdeling van het hoofdkantoor houdt een sectie zich bezig met de overbrenging van veroordeelden: Report on Sweden 2022, p. 46. De *Dienst voor Gevangeniswezen en Reclassering* is een onafhankelijke autoriteit van de Staat, die onderdeel is van het justitiële systeem en die rechtstreeks rapporteert aan de regering: interview 13.

³⁵¹ *Regeringens proposition 2015/15:29. Erkännande och verkställighet av frihetsberövande påföljder inom Europeiska unionen*, p. 63-67. Online beschikbaar op www.regeringen.se.

Volgens de regering was het enige redelijke uitgangspunt dat dezelfde autoriteit bevoegd is om uit te voeren. De *Dienst voor Gevangeniswezen en Reclassering* zou dus de bevoegde autoriteit moeten zijn, ongeacht of Zweden de uitvaardigende of de uitvoerende staat is.

Taken als uitvoerende autoriteit

Ingevolge 3 kap 6 § komen buitenlandse strafvonnisen binnen bij deze autoriteit.³⁵² Deze organisatie onderzoekt vervolgens of het buitenlandse vonnis erkend en tenuitvoergelegd moet worden (kap 3 8 §). In het kader daarvan kan de *Dienst voor Gevangeniswezen en Reclassering* ook overgaan tot het aanpassen van de aard of de duur van de buitenlandse sanctie, maar alleen als de aanpassing eenvoudig is (kap 3 12 §). Daartoe onderzoekt de *Dienst voor Gevangeniswezen en Reclassering* de noodzaak van aanpassing van de sanctie.³⁵³ Als de aanpassing niet eenvoudig is moet de *Dienst voor Gevangeniswezen en Reclassering* zich wenden tot het openbaar ministerie met het verzoek om de rechtbank (*tingsrätt*) daar een beslissing over te laten nemen en een nieuwe sanctie vast te stellen (kap 3 12 §).³⁵⁴

*Aanpassing van de sanctie*³⁵⁵

Onder de Wet op de Internationale Tenuitvoerlegging is tenuitvoerlegging in Zweden zonder aanpassing van de sanctie toegestaan, ongeacht of de sanctie strenger is dan de sanctie die volgens Zweeds recht had kunnen worden opgelegd. In de praktijk wordt onder die wet de sanctie hoogst zelden aangepast. Aanpassing betreft voornamelijk gevallen waarin de duur van de buitenlandse gevangenisstraf de duur van de langste straf van bepaalde duur die naar Zweeds recht kan worden opgelegd (18 jaar voor volwassenen of 4 jaar gesloten jeugdzorg voor jeugdigen) overschrijdt. Daarnaast gaat het om gevallen waarin de straf is opgelegd aan een psychisch gestoorde delinquent. Volgens het voorstel van de regering gaat de Wet betreffende de erkenning en tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen binnen de Europese Unie uit van de praktijk onder de Wet op de Internationale Tenuitvoerlegging. Volgens de regering is een en ander verenigbaar met Kaderbesluit 2008/909/JBZ, omdat een aanpassing zeer zelden nodig zou moeten zijn en eenvoudig om toe te passen. Zweden aanvaardt enerzijds het oordeel en de straf van de andere lidstaat maar stelt anderzijds een grens aan wat Zweden kan accepteren. Het rapport inzake Zweden over de 9^e wederzijdse evaluatie vermeldt dat de *Dienst voor Gevangeniswezen en Reclassering* nog in geen enkel geval een beslissing over aanpassing van een sanctie had genomen, omdat hij nog in geen enkel geval de aanpassing van de sanctie van eenvoudige aard had geacht.³⁵⁶ De respondenten melden dat de *Dienst voor Gevangeniswezen en Reclassering* in de praktijk gevallen waarin de duur van de opgelegde straf langer is dan de maximumduur naar Zweeds recht aanmerkt als gevallen waarin deze dienst de straf zelf zou mogen aanpassen. Gevallen waarin een maatregel van psychiatrische behandeling is opgelegd, worden daarentegen via het openbaar ministerie aan de rechter voorgelegd.³⁵⁷

³⁵² In 2024 heeft deze dienst veertien inkomende verzoeken op grond van Kaderbesluit 2008/909/JBZ behandeld: interview 13.

³⁵³ Report on Sweden 2022, p. 51.

³⁵⁴ Report on Sweden 2022, p. 51. Zie over de rechterlijke organisatie in Zweden Cameron, Thunberg Schunke, Pålé-Bartes, Wong & Asp 2011, p. 12-14.

³⁵⁵ *Regeringens proposition 2015/15:29. Erkännande och verkställighet av frihetsberövande påföljder inom Europeiska unionen*, p. 124-133.

³⁵⁶ Report on Sweden 2022, p. 51.

³⁵⁷ Interview 13.

De procedure over aanpassing van de sanctie bij de rechtbank vindt plaats overeenkomstig de bepalingen van het Wetboek van Procesrecht³⁵⁸ (*Rättegångsbalk*)³⁵⁹ inzake de berechting van strafzaken (kap 3 14 §).³⁶⁰ Op grond van het Wetboek van Procesrecht heeft de verdachte – en heeft dus de veroordeelde in geval van aanpassing van de sanctie – het recht om op de zitting te worden gehoord³⁶¹ en het recht op toevoeging van een raadsman door de rechtbank.³⁶² Of het feitelijk mogelijk is om de veroordeelde te horen, is een andere kwestie.³⁶³ De rechtbank neemt een beslissing bij vonnis. Bij het bepalen van een nieuwe sanctie worden hoofdstukken 24 (‘Vrijheidsbeneming en aanhouding’) en 25 (‘Reisverbod en meldplicht’) van het Wetboek van Procesrecht toegepast (3 kap 19 §). Als het buitenlandse vonnis uitvoerbaar is in Zweden, dan beslist de *Dienst voor Gevangeniswezen en Reclassering* dat tenuitvoerlegging kan plaatsvinden in de vorm van een verklaring van uitvoerbaarheid. In de verklaring moet worden vermeld:

- de duur van de sanctie en of de *Dienst voor Gevangeniswezen en Reclassering* de sanctie heeft aangepast of
- dat de sanctie moet worden aangepast door de rechter (3 kap 9 §).

Gunstiger VI-regeling in beslissingsstaat

Volgens de regering is een fundamenteel uitgangspunt bij de overname van de tenuitvoerlegging van een vonnis is dat het vonnis ten uitvoer wordt gelegd overeenkomstig de regels die gelden in de uitvoerende lidstaat. Dit geldt ook voor de bepalingen inzake VI. De regering begrijpt de rechtspraak van het EHRM over artikel 5 EVRM (zie hoofdstuk 2, paragraaf 2.5) echter zo, dat niet kan worden uitgesloten dat een duidelijk langere daadwerkelijke gevangenisstraf in de uitvoerende lidstaat mogelijk in strijd is met artikel 5 EVRM, mits de langere daadwerkelijke gevangenisstraf door de uitvaardigende lidstaat kon worden voorzien op het moment van overdracht van de tenuitvoerlegging. Die rechtspraak biedt echter geen richtlijnen voor de beantwoording van de vraag welk verschil in daadwerkelijke gevangenisstraf aanvaardbaar is. De beslissingen inzake *Ciok* en *Giza* suggereren dat zelfs aanzienlijke verschillen in gevangenisstraf (verlenging met 50% of meer) kunnen voorkomen zonder dat sprake is van een schending. Kortom slechts in uitzonderlijke gevallen, dat wil zeggen wanneer het effect van een overdracht aan een lidstaat met strengere regels inzake VI dreigt te leiden tot een “kennelijk onevenredig resultaat”, kan een overdracht als gevolg van de verschillen in de regels inzake VI in strijd zijn met het EVRM.

Gelet op een en ander is daarom een bepaling ingevoerd die het voor de *Dienst voor Gevangeniswezen en Reclassering* mogelijk maakt om een eerdere datum voor VI vast te stellen dan uit de Zweedse VI-regels volgt, indien de veroordeelde een “aanzienlijk langere” periode gedetineerd zou zijn dan wanneer de tenuitvoerlegging in de andere lidstaat had plaatsgevonden (26 kap 6 § van de *brottsbalken* (Wetboek van Stafrecht)). Deze bepaling mag volgens de regering alleen worden gebruikt in duidelijke, uitzonderlijke gevallen waarin de veroordeelde anders het risico zou lopen aanzien langer van zijn vrijheid te worden beroofd dan wanneer de tenuitvoerlegging in de andere lidstaat had plaatsgevonden.³⁶⁴ Bij de beantwoording van de vraag of sprake is van een aanzienlijke

³⁵⁸ Een Engelse vertaling (die blijkbaar de wijzigingen tot 1 januari 1999 omvat) is online te raadplegen via https://www.government.se/contentassets/a1be9e99a5c64d1bb93a96ce5d517e9c/the-swedish-code-of-judicial-procedure-ds-1998_65.pdf.

³⁵⁹ Online te raadplegen via <https://rkrattsbaser.gov.se/sfst?bet=1942:740>.

³⁶⁰ Het Wetboek van Procesrecht regelt zowel de procedure in civiele zaken als in strafzaken: Cameron, Thunberg Schunke, Pålé-Bartes, Wong & Asp 2011, p. 16.

³⁶¹ Cameron, Thunberg Schunke, Pålé-Bartes, Wong & Asp 2011, p. 36. Zie voor een overzicht van de rechten van de verdachte in het algemeen Wong 2012, p. 29-32.

³⁶² Interview 13.

³⁶³ Bijv. indien de veroordeelde zich in het buitenland in een psychiatrische instelling bevindt interview 13.

³⁶⁴ Interview 13: “very clear and exceptional cases in order to prevent offensive outcomes”.

langere straf moet met name de verlenging, berekend als een percentage van de reeds uitgezeten straf, in aanmerking worden genomen, maar ook andere omstandigheden kunnen van belang zijn, zoals de duur van de straf en de resterende straftijd.³⁶⁵

In de praktijk past de *Dienst voor Gevangeniswezen en Reclassering* veelal de Zweedse VI-regels toe. De rechtspraak wijst uit dat verschillen tussen de regels over VI geen probleem opleveren, zolang de totale duur van de straf niet wordt overschreden. In één zaak heeft de rechtbank zelfs geoordeeld dat de omstandigheid dat VI in de uitvaardigende lidstaat na een derde van de straf plaatsvindt en in Zeden pas na twee derde³⁶⁶ aanvaardbaar is. Daarbij is wel benadrukt dat elke zaak op zijn eigen *merites* moet worden onderzocht en dat van belang is hoeveel straftijd resteert op het moment dat de betrokkene in Zweden aankomt. Daarom maakt de *Dienst voor Gevangeniswezen en Reclassering* in elke zaak een berekening van de VI-datum.³⁶⁷

3.7.3 De rechtspositie van de veroordeelde in de Zweedse erkenningsprocedure

Algemeen

De procedure inzake overbrenging naar en door Zweden heeft een hybride karakter. Tegen de beslissing van een bestuursorgaan, de *Dienst voor Gevangeniswezen en Reclassering*, staat immers beroep op bij de rechter.³⁶⁸ De *Dienst voor Gevangeniswezen en Reclassering* is een onafhankelijk bestuursorgaan. De Minister van Justitie draagt politieke verantwoordelijkheid voor dit orgaan en heeft geen individuele aanwijzingsbevoegdheid met betrekking tot dit orgaan.³⁶⁹

De Wet op de bestuurlijke procedure (*Förvaltningslag* (1986: 223)) is van toepassing, wanneer de *Dienst voor Gevangeniswezen en Reclassering* een zaak behandelt.³⁷⁰ Op grond van de Wet betreffende de erkenning en uitvoering van gevangenisstraffen binnen de Europese Unie (Lag (2015:96) om erkännande och verkställighet av frihetsberövande påföljder inom Europeiska unionen) kan de betrokkene beroep aantekenen tegen de beslissing van een autoriteit, indien de beslissing ongunstig voor hem is, dat wil zeggen negatieve gevolgen voor hem heeft (zie hierna).

Hoorrecht

Als de zienswijze van de veroordeelde niet in het certificaat is opgenomen of als die zienswijze onduidelijk is, dan stelt de *Dienst voor Gevangeniswezen en Reclassering* de veroordeelde alsnog in de gelegenheid om zijn zienswijze schriftelijk in te brengen voordat de dienst een beslissing neemt. Daarbij komt dat als de veroordeelde geen overdracht van de tenuitvoerlegging wenst, terwijl de overdracht volgens de dienst wel zou moeten plaatsvinden, hij een raadsman in Zweden zal hebben (zie hierna).³⁷¹

In de beroepsprocedure is er geen automatisch recht op een “oral hearing”, omdat niet het Wetboek van Procesrecht maar de Wet op de Rechtszaken van toepassing is.³⁷² Op grond van de Wet op de

³⁶⁵ *Regeringens proposition 2017/18:250. En ny straffidslag*, p. 146-153. Online beschikbaar op www.regeringen.se.

³⁶⁶ Op 3 december 2025 heeft de *Riksdag* het voorstel van de regering aangenomen om strengere VI-regels in te voeren: https://www.riksdagen.se/en/news/articles/2025/dec/3/more-stringent-rules-for-conditional-release_cmsb5ddadca-e035-46cb-a50b-ebda153745d1en/.

³⁶⁷ Interview 13.

³⁶⁸ Report on Sweden 2022, p. 60. Wong/Neumann 2018, p. 381, melden dat de beslissing van de *Dienst voor Gevangeniswezen en Reclassering* over het toezenden van een vonnis naar een andere lidstaat als een bestuurlijke beslissing geldt.

³⁶⁹ Interview 13.

³⁷⁰ *Regeringens proposition 2015/15:29. Erkännande och verkställighet av frihetsberövande påföljder inom Europeiska unionen*, p. 155.

³⁷¹ Interview 13.

³⁷² Wong & Neumann 2018, p. 398, ten aanzien van uitgaande zaken.

Rechtszaken heeft de rechtbank de mogelijkheid om een zitting te houden. De hoofdregel is dat de procedure schriftelijk wordt gevoerd. Volgens art. 13 van deze wet wordt een hoorzitting gehouden, indien kan worden aangenomen dat dat dit het onderzoek ten goede komt of een snelle beslissing bevordert.³⁷³ Volgens art. 14 van de Wet op de rechtszaken vindt een hoorzitting plaats indien een partij daarom verzoekt, maar kan de rechtbank afzien van een hoorzitting, indien het houden van een hoorzitting vanwege bijzondere omstandigheden niet noodzakelijk is.³⁷⁴ De regering noemt als voorbeeld van zulke bijzondere omstandigheden gevallen waarin de uitkomst van de zaak niet afhankelijk is van de vraag of de informatie van een partij al dan niet geloofwaardig wordt geacht. Zij koppelt daaraan de verwachting dat een relatief groot deel van de zaken die onder de nieuwe wet in beroep bij de rechtbank aanhangig zullen worden gemaakt, waarschijnlijk van dien aard zijn dat er geen reden is om een hoorzitting te houden, omdat het veelal om de beoordeling van feiten zal gaan die op zichzelf onbetwist zijn. De regering merkt ook nog op dat de rechtbank bij de beoordeling of een hoorzitting moet worden gehouden ook rekening moet houden met het feit dat zij niet de mogelijkheid heeft om te verzoeken dat de veroordeelde naar de hoorzitting wordt gebracht, indien de veroordeelde in een andere lidstaat van zijn vrijheid is beroofd. Niettemin kan de rechtbank, indien er toch redenen zijn om een hoorzitting te houden (bijvoorbeeld in het kader van het afnemen van mondeling bewijs), de veroordeelde die in een andere lidstaat van zijn vrijheid is beroofd oproepen om te verschijnen via zijn vertegenwoordiger.³⁷⁵ Niettemin melden medewerkers van de *Dienst voor Gevangeniswezen en Reclassering* dat de rechtbank in de praktijk verzoeken om een hoorzitting veelal toewijst.³⁷⁶

Bij de aanpassing van de straf door de rechtbank zijn de bepalingen van het Wetboek van Procesrecht inzake de berechting van strafzaken van toepassing (zie hiervoor).

Toegang tot een raadsman

Het Zweedse recht maakt onderscheid tussen advocaten die door de Staat worden toegewezen en advocaten die privé in de arm worden genomen. Binnen de eerste categorie maakt het Zweedse recht onderscheid tussen openbare verdedigers (*offentlig försvarare*) die optreden in strafprocedures en openbare raadslieden (*offentlig biträde*) die optreden in andere procedures, bijvoorbeeld procedures met betrekking tot de overdracht van straffen.³⁷⁷

In een zaak als bedoeld in de Wet betreffende de erkenning en tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen binnen de Europese Unie is een openbaar raadsman voor de veroordeelde vereist, tenzij kan worden aangenomen dat er geen behoefte is aan een openbaar raadsman (4 kap § 1). Een besluit tot overdracht of overname door Zweden kan ingrijpend zijn voor de veroordeelde. Daarom is de bepaling van toepassing op uitgaande én inkomende zaken, al kan – volgens de regering – de behoefte vaak groter zijn bij uitgaande zaken.³⁷⁸ Volgens de regering kan er zelfs in situaties waarin de toestemming van

³⁷³ 13 § De procedure voor de rechtbank is schriftelijk.

De procedure dient een hoorzitting te omvatten wanneer kan worden aangenomen dat dit bevorderlijk is voor het onderzoek of een snelle beslissing in de zaak bevordert.

De rechtbank kan een hoorzitting beperken tot het bespreken van de standpunten van partijen in de zaak, het afnemen van mondeling bewijs of op een andere passende wijze.

³⁷⁴ 14 § De rechtbank houdt een zitting indien een partij daarom verzoekt. Een zitting hoeft echter niet te worden gehouden indien de zaak niet inhoudelijk behandeld hoeft te worden, indien de beslissing niet in het nadeel van de partij uitvalt of indien een zitting vanwege andere bijzondere omstandigheden niet noodzakelijk is.

³⁷⁵ *Regeringens proposition 2015/15:29. Erkännande och verkställighet av frihetsberövande påföljder inom Europeiska unionen*, p. 156-161.

³⁷⁶ Interview 13.

³⁷⁷ Wong & Neumann 2018, p. 367.

³⁷⁸ *Regeringens proposition 2015/15:29. Erkännande och verkställighet av frihetsberövande påföljder inom Europeiska unionen*, p. 153-154.

de veroordeelde vereist is voor een overdracht behoefte zijn aan bijstand om de veroordeelde in staat te stellen zijn rechten te beschermen.³⁷⁹ De vraag naar een openbaar raadsman komt volgens de regering het vaakst voor wanneer de *Dienst voor Gevangeniswezen en Reclassering* een zaak behandelt, maar kan ook voorkomen bij de behandeling een van beroep of de vaststelling van een nieuwe straf.³⁸⁰

In *uitgaande* zaken kan de openbaar raadsman de veroordeelde al bijstaan tijdens de procedure waarin de *Dienst voor Gevangeniswezen en Reclassering* beslist of hij een vonnis aan een andere lidstaat zal toezenden en ook tijdens de beroepsprocedure.³⁸¹ In *inkomende* zaken is in de praktijk toevoeging van een openbaar raadsman ongebruikelijk, omdat de veroordeelde zich vanwege de goede detentieomstandigheden en de gunstige VI-regeling normaal gesproken niet zal verzetten tegen overdracht van de tenuitvoerlegging naar Zweden. Alleen indien de veroordeelde zich verzet tegen zo'n overdracht bestaat er de noodzaak tot toevoeging van een raadsman.³⁸²

Bij de vaststelling van een nieuwe straf door de rechtbank zijn de bepalingen van het Wetboek van Procesrecht inzake de berechting van strafzaken van toepassing ((zie hiervoor).

Dwangmiddelen

Op verzoek van de bevoegde autoriteit van een andere EU-lidstaat kunnen dwangmiddelen worden toegepast op de veroordeelde, als er een risico bestaat dat hij onderduikt of zich op een andere manier onttrekt aan de tenuitvoerlegging in Zweden (3 kap § 15). De regels van het Wetboek van Procesrecht die gelden voor overeenkomstige maatregelen zijn van overeenkomstige toepassing, tenzij anders is bepaald.

3.7.4 Rechtsmiddelen

Tegen een beslissing van de *Dienst voor Gevangeniswezen en Reclassering* kan beroep bij de rechter worden ingesteld, o.m. indien:

- deze autoriteit heeft overwogen of toestemming moet worden verleend voor de toezending van een vrijheidsstraf naar Zweden overeenkomstig Hoofdstuk 3, Artikel 2, derde alinea (dit betreft vreemdelingen die in Zweden wonen en ten minste gedurende vijf jaar ononderbroken legaal in Zweden hebben verbleven),³⁸³
- heeft overwogen of een verklaring van uitvoerbaarheid moet worden afgegeven overeenkomstig Hoofdstuk 3, artikel 9 (4 kap 2 §).

Volgens het voorstel van de regering voor de Wet betreffende de erkenning en tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen binnen de Europese Unie moet de veroordeelde tegen bepaalde beslissingen van de *Dienst voor Gevangeniswezen en Reclassering* in beroep kunnen gaan, zowel met betrekking tot overbrenging naar als overbrenging door Zweden.³⁸⁴ In gevallen waarin een buitenlands vonnis in Zweden ten uitvoer gelegd moet worden, kan de veroordeelde beroep aantekenen tegen de beslissing om al dan niet een verklaring van uitvoerbaarheid af te geven (zie hierboven, het tweede liggende streepje). Het is immers mogelijk dat de veroordeelde wil dat de straf in een andere lidstaat ten uitvoer wordt gelegd. Een eventuele beslissing over de aanpassing van de aard of de duur van de buitenlandse

³⁷⁹ *Regeringens proposition 2015/15:29. Erkännande och verkställighet av frihetsberövande påföljder inom Europeiska unionen*, p. 153-154.

³⁸⁰ *Regeringens proposition 2015/15:29. Erkännande och verkställighet av frihetsberövande påföljder inom Europeiska unionen*, p. 153-154.

³⁸¹ Wong & Neumann 2018, p. 397.

³⁸² Wong & Neumann 2018, p. 397-398.

³⁸³ Het gaat hier om de toestemming als bedoeld in art. 4 lid 1 onderdeel c Kaderbesluit 2008/909/JBZ.

³⁸⁴ *Regeringens proposition 2015/15:29. Erkännande och verkställighet av frihetsberövande påföljder inom Europeiska unionen*, p. 154-156.

sanctie door de *Dienst voor Gevangeniswezen en Reclassering*, maakt deel uit van de verklaring van uitvoerbaarheid en is dus vatbaar voor beroep.³⁸⁵ Een beslissing van de *Dienst voor Gevangeniswezen en Reclassering* om de toezending van het buitenlandse vonnis aan Zweden te weigeren, is eveneens vatbaar voor beroep door de veroordeelde (zie hierboven, het eerste liggende streepje).³⁸⁶

Op de behandeling van het beroep is de Wet op de rechtszaken van toepassing, tenzij anders is bepaald (4 kap 3 §). Zie ook hierboven).

De andere lidstaat heeft niet het recht om in beroep te gaan tegen een beslissing van de *Dienst voor Gevangeniswezen en Reclassering*. Een overheidsinstantie (hetzij van Zweden, hetzij van een andere lidstaat) heeft namelijk alleen het recht om in beroep te gaan tegen een beslissing van een Zweedse overheidsinstantie als een dergelijk recht uitdrukkelijk in de Grondwet is vastgelegd. Als een andere lidstaat niet tevreden is met een beslissing om geen verklaring van uitvoerbaarheid te geven, dan staat niets eraan in de weg dat hij het certificaat en het vonnis opnieuw instuurt en daarbij argumenten aanvoert waarom het vonnis wel in Zweden ten uitvoer gelegd zou moeten worden.³⁸⁷ De andere lidstaat participeert niet in de beroepsprocedure, alleen de veroordeelde en de *Dienst voor Gevangeniswezen en Reclassering*. In geval van deelname van een vertegenwoordiger van de andere lidstaat aan de beroepsprocedure zou die vertegenwoordiger eventuele onduidelijkheden rechtstreeks kunnen ophelderen en eventuele vragen kunnen beantwoorden, maar in de praktijk wordt deelname van de andere lidstaat in de beroepsprocedure niet gemist. De *Dienst voor Gevangeniswezen en Reclassering* heldert namelijk eventuele onduidelijkheden door contact met andere lidstaat voordat hij een beslissing neemt.³⁸⁸

Hoewel de Wet op de Bestuurlijke Procedure van toepassing is op de behandeling van zaken door de *Dienst voor Gevangeniswezen en Reclassering*, wordt het beroep tegen beslissingen van die autoriteit niet door de bestuursrechter maar door de gewone rechter behandeld (zie hierna).³⁸⁹ Op de behandeling van het beroep is de Wet op de rechtszaken (*Lag (1996:242) om domstolsärenden*) van toepassing.³⁹⁰ Volgens de regering is deze wet het meest geschikt en biedt zij voldoende bescherming.³⁹¹

Tegen de uitspraak van een rechtbank staat voor de betrokkene hoger beroep open bij een hof van beroep (*hovrätt*), mits de uitspraak in zijn nadeel is. In het algemeen geldt een vereiste van verlof tot

³⁸⁵ Zie ook *Regeringens proposition 2015/15:29. Erkännande och verkställighet av frihetsberövande påföljder inom Europeiska unionen*, p. 129: een veroordeelde die ontevreden is met de beoordeling van de *Dienst voor Gevangeniswezen en Reclassering* heeft de mogelijkheid om de zaak voor de rechter te laten behandelen.

³⁸⁶ Niet aan beroep onderworpen zijn beslissingen van de *Dienst voor Gevangeniswezen en Reclassering* om de uitvoerverklaring in te trekken op de grond dat de andere lidstaat de tenuitvoerlegging in Zweden heeft ingetrokken (kennelijk: het certificaat heeft ingetrokken) of overeenkomstig art. 20 lid 1 Kaderbesluit 2008/909/JBZ aan de *Dienst voor Gevangeniswezen en Reclassering* heeft bericht dat die staat een beslissing geeft genomen dat de straf niet langer ten uitvoer kan worden gelegd (kennelijk: in geval van gratie e.d.). Dan heeft de *Dienst voor Gevangeniswezen en Reclassering* geen andere keuze dan intrekking van de uitvoerbaarverklaring. Een intrekking van de uitvoerbaarverklaring omdat de veroordeelde zich aan de tenuitvoerlegging heeft onttrokken is evenmin vatbaar voor beroep. Zie *Regeringens proposition 2015/15:29. Erkännande och verkställighet av frihetsberövande påföljder inom Europeiska unionen*, p. 154-156.

³⁸⁷ *Regeringens proposition 2015/15:29. Erkännande och verkställighet av frihetsberövande påföljder inom Europeiska unionen*, p. 156.

³⁸⁸ Interview 13.

³⁸⁹ Wong & Neumann 2018, p. 381.

³⁹⁰ Wong & Neumann 2018, p. 398. Deze wet is online te raadplegen op <https://rkrattsbaser.gov.se/sfst?bet=1996:242>.

³⁹¹ Zie *Regeringens proposition 2015/15:29. Erkännande och verkställighet av frihetsberövande påföljder inom Europeiska unionen*, p. 156-161.

hoger beroep bij het hof van beroep.³⁹² Het hooggerechtshof (*hoogst domstolen*) kan de beslissing van het Hof van Beroep herzien. Gemeld wordt dat de beroepsprocedure met grote snelheid wordt gevoerd en zelfs schriftelijk kan plaatsvinden.³⁹³

3.8 Conclusie

Het rechtsvergelijkend onderzoek naar de procedures voor erkenning en tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen die in andere lidstaten van de Europese Unie zijn opgelegd, heeft twee onderdelen omvat. Ten eerste is een beknopte horizonscan uitgevoerd, om in beeld te brengen wat in grote lijnen de verschillen tussen de lidstaten zijn. Hieruit komt naar voren dat de lidstaten in te delen zijn in vijf groepen: een groep waarin de officier van justitie in beginsel de beslissing neemt tot erkenning en tenuitvoerlegging, waarbij in sommige gevallen een rechter moet worden ingeschakeld of een rechtsmiddel kan worden ingesteld; een groep waarin de officier van justitie het vonnis voorlegt aan een rechter, met meestal de mogelijkheid om tegen diens beslissing een rechtsmiddel in te stellen; een groep waarin de executieve het vonnis en certificaat aanbrengt in een gerechtelijke procedure; een groep waarin de executieve tot op vrij grote hoogte zelf beslist over de erkenning en tenuitvoerlegging, met beroep op de rechter; en ten slotte een enkele lidstaat waarbij de rechter zelf de autoriteit is die bevoegd is tot ontvangst van het verzoek en het nemen van de beslissing daarop. De veroordeelde heeft mogelijkheden om in de procedure zijn zienswijze in te brengen, soms door actieve participatie in een hoorzitting. Op basis van dit overzicht is besloten om meer diepgravend rechtsvergelijkend onderzoek uit te voeren naar de geldende procedures in Duitsland, Frankrijk, Italië en Zweden, als representanten van verschillende oplossingen.

Het meer diepgravende rechtsvergelijkende onderzoek heeft uitgewezen dat de grote verscheidenheid in de toepasselijke procedures, die het geval leek te zijn op basis van de eerste beknopte inventarisatie, inderdaad bij nadere beschouwing aanwezig blijkt te zijn. In Frankrijk berust de beslissing tot erkenning en tenuitvoerlegging in beginsel bij de officier van justitie, die weliswaar voor bepaalde beslissingen een rechter dient in te schakelen, maar als uitgangspunt in zelfstandigheid beslist. Er bestaan rechtsmiddelen die in wezen de enige manieren zijn voor de veroordeelde om zijn zienswijze daadwerkelijk in te brengen in de procedure. In Duitsland is er een sterkere betrokkenheid van de rechter bij het nemen van de beslissing en heeft de officier van justitie een minder grote rol. Er zijn mogelijkheden voor de inbreng van een zienswijze door de veroordeelde, die enige tijd vergen. Omdat er niet tegen alle beslissingen rechtsmiddelen openstaan blijft de behandeling in tijd beperkt. In Roemenië is de beslissing ook belegd bij de rechter, in een procedure die door de officier van justitie wordt ingeleid en waarbij een rechtsmiddel kan worden ingesteld tegen de beslissing van de rechter. Dit wordt gezien als in het belang van rechtseenheid en ter bewaking van de kwaliteit, omdat de beslissing in eerste aanleg belegd is bij alle regionale rechtbanken. In Italië is het Ministerie van Justitie belast met het in ontvangst nemen van het verzoek en legt dit voor aan de rechter. De veroordeelde wordt gehoord in de procedure voorafgaand aan de erkenning, en er staat een rechtsmiddel open. In Zweden tenslotte heeft de executieve een aanzienlijke rol in de beoordeling van de erkenning en tenuitvoerlegging van het buitenlandse vonnis. De bevoegde autoriteit betreft hier de Dienst voor Gevangeniswezen en Reclassering. Ook aanpassing van de sanctie kan door deze autoriteit plaatsvinden, maar alleen als deze eenvoudig van aard is. Voor complexe gevallen moet de rechter worden aangezocht. Wanneer nog geen zienswijze van de veroordeelde beschikbaar is, of als deze onduidelijk is, wordt hij in de gelegenheid gesteld er een in te dienen. Tegen de beslissingen van de Dienst voor Gevangeniswezen en Reclassering staat in de regel beroep op een rechter open.

³⁹²Zie *Regeringens proposition 2015/15:29. Erkännande och verkställighet av frihetsberövande påföljder inom Europeiska unionen*, p. 156-161.

³⁹³ Report on Sweden 2022, p. 46.

Uit dit beeld volgt al met al een aanzienlijke verscheidenheid. De rechtsmiddelconstructies zijn divers, evenals de mogelijkheden voor de veroordeelde om een zienswijze naar voren te brengen, maar in deze mogelijkheden is duidelijk voorzien. De belangrijkste verschillen zijn gelegen in de autoriteiten die betrokken zijn bij de inleiding van de procedure en de uiteindelijke beslissing.

Er zijn zowel landen waarin de officier van justitie de autoriteit is die belast is met het ontvangen van het vonnis en certificaat, alsmede het inleiden van de procedure, als landen waarin die taak is belegd bij de executieve, meestal het Ministerie van Justitie. Er is echter steeds een situatie waarin een rechter de eindbeslissing neemt, dan wel dat er tegen de beslissing van de officier van justitie of de executieve beroep bij een rechter mogelijk is. Over erkenning en tenuitvoerlegging wordt dus uiteindelijk door de rechter beslist. De rechtsmiddelconstructies zijn divers, evenals de mogelijkheden voor de veroordeelde om een zienswijze naar voren te brengen, maar in deze mogelijkheden is duidelijk voorzien.

4 Opties voor noodzakelijke en wenselijke aanpassingen van de procedure van strafovername in de WETS

Dit hoofdstuk completeert voor wat betreft de WETS het antwoord op deelvraag 2 en beantwoordt daarnaast deelvraag 4 van dit onderzoek. Dat betekent dat, ten eerste, in het navolgende de opties voor aanpassing van de WETS-erkenningprocedure worden geïdentificeerd waarna, ten tweede, deze verschillende opties worden gewaardeerd, dit laatste mede in verband met de daaraan verbonden (mogelijke) uitvoeringsconsequenties.

Zowel de identificatie van de verschillende opties voor aanpassing als de waardering (voor- en nadelen) van deze opties zijn het resultaat van het door ons verrichte onderzoek. Het betreft dan ten eerste het bureauonderzoek (zie de bevindingen in hoofdstuk 2). De bevindingen daarvan hebben voor het onderzoeksteam reeds enkele gedachten opgeleverd over mogelijkheden voor aanpassing; deze zijn vervolgens nader onderzocht door middel van de interviews, zoals hierna bedoeld. Verdere opties voor aanpassing van de WETS-erkenningprocedure zijn voortgevloeid uit het rechtsvergelijkende onderzoek, dat ten dele eveneens uit bureauonderzoek bestond en ten dele door middel van interviews heeft plaatsgevonden (de bevindingen daarvan zijn neergelegd in hoofdstuk 3). De laatste bron voor het identificeren van opties voor aanpassing zijn de overige interviews geweest, die door het onderzoeksteam zijn afgenomen. Naast dat die respondenten in deze interviews, zoals voornoemd, zijn bevraagd op door ons aangedragen opties voor aanpassing, zijn door sommige respondenten ook andere, nog niet door ons geïdentificeerde, opties (of varianten) voor aanpassing naar voren gebracht, welke vervolgens nader zijn onderzocht (de voor dit hoofdstuk relevante resultaten daarvan zijn in dit hoofdstuk verwerkt).

In het onderstaande presenteren wij dus de opties voor aanpassing van de erkenningprocedure van de WETS die op grond van het onderzoek konden worden geïdentificeerd. Dat gebeurt in volgorde van minst vergaande aanpassingen naar meest vergaande aanpassingen. Omdat uit het onderzoek naar deelvraag 1 voortvloeit dat aanpassing van de huidige erkenningprocedure hoe dan ook noodzakelijk is (zie hoofdstuk 2), maakt de nuloptie (geen aanpassing van de erkenningprocedure) er geen onderdeel van uit. Evenmin uitgewerkt is de optie waarbij de minister beslisbevoegdheid behoudt en er enkel bij bezwaar een rechterlijke toets plaatsheeft; deze optie werd ten tijde van het WETS-ontwerp al niet eens overwogen, omdat overname van het buitenlandse vonnis ook aspecten behelst die hoe dan ook beschouwd werden als aspecten die een rechterlijke beoordeling vergen.³⁹⁴ Om die reden is het niet zinvol geacht deze optie uit te werken.

Voor het overige geldt dat enkel die opties voor aanpassing worden genoemd die de knelpunten adresseren (zie hieronder de weergave van alle knelpunten) waarvan eerder in dit onderzoek is vastgesteld dat die aanpassing van de procedure *noodzakelijk* maken. Zoals zal blijken, geldt voor sommige van de hieronder gepresenteerde opties dat die *alle* noodzakelijk aan te passen knelpunten adresseren, terwijl voor andere opties geldt dat slechts *een deel* van die knelpunten erdoor wordt geadresseerd. Alhoewel deze strikt genomen niet in het overzicht van opties behoeften te worden meegenomen om de centrale onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden, is ervoor gekozen ze toch te noemen. De reden daarvoor is dat op die wijze optimaal inzichtelijk kan worden gemaakt *waarom* de betreffende opties – die immers op het eerste gezicht heel geschikt kunnen voorkomen – niet in aanmerking komen, meer precies ten aanzien van welke knelpunten deze opties uiteindelijk niet als aanbevelenswaardig te identificeren zijn.

Naast knelpunten die aanpassing noodzakelijk maken, zijn daarnaast knelpunten vastgesteld waarover geconcludeerd is dat die aanpassing *wenselijk* maken; zoals zal blijken, worden die

³⁹⁴ De memorie van toelichting noemt de beoordeling van het strafbare feit naar Nederlands recht en de eventuele aanpassing van de buitenlandse straf, zie *Kamerstukken II* 2010/11, 32885, nr. 3, p. 13. Zie daarover nader hoofdstuk 2, par. 2.3.2 van dit rapport.

knelpunten door sommige van de hieronder gepresenteerde opties nu eens wel, dan weer niet, of in mindere mate geadresseerd.

Ten behoeve van de overzichtelijkheid en leesbaarheid vangt het navolgende aan met een herhaling van de knelpunten die in dit onderzoek zijn vastgesteld (4.1) en vervolgens met een beknopt overzicht van de opties voor aanpassing (inclusief de varianten die binnen elke optie kunnen worden onderscheiden) die uitgewerkt zullen worden en van de knelpunten die elke optie adresseert (4.2). Daarna volgen de uitwerkingen van de opties voor aanpassing (4.3), gevolgd door een waardering van deze opties en de meest aanbevolen optie (4.4). Ter adressering van een dan nog niet geadresseerd en dus overgebleven knelpunt, wordt ter aanvulling vervolgens ingegaan op het vraagstuk van concentratie (4.5). Dit hoofdstuk sluit af met een conclusie waarin wordt vastgesteld wat de bevindingen van de laatste paragraaf betekenen voor wat beschouwd dient te worden als de meest aanbevolen optie voor aanpassing van de erkenningsprocedure van de WETS.

4.1 De knelpunten (ter herhaling)

De knelpunten in de (erkeningsprocedure van de) WETS zijn vastgesteld in hoofdstuk 2 van dit rapport. Daar is tevens vastgesteld welke knelpunten noodzakelijkerwijs dienen te worden geadresseerd in de (erkeningsprocedure van de) WETS en voor welke knelpunten geldt dat aanpassing niet noodzakelijk, maar wel wenselijk is. Voor het gemak is het overzicht van noodzakelijke en wenselijke aanpassingen hieronder opnieuw weergegeven.

Noodzakelijk te adresseren knelpunten (K1-K9)

- K1. De minister heeft de bevoegdheid om zonder tussenkomst van de bijzondere kamer de erkenning van een buitenlandse straf “rauwelijks” af te wijzen
- K2. De minister heeft de bevoegdheid om, zonder tussenkomst van de bijzondere kamer, de erkenning van een buitenlandse straf te weigeren op grond van de facultatieve weigeringsgronden van artikel 2:14, eerste lid, WETS
- K3. De onduidelijkheid of het oordeel van de bijzondere kamer wel bindend is voor de minister
- K4. De procedure bij de bijzondere kamer vindt alleen plaats op initiatief van de minister / een herbeoordeling vindt alleen plaats als de minister het verzoek voorlegt aan de bijzondere kamer
- K5. Het oordeel van de bijzondere kamer wordt niet openbaar gemaakt noch ter kennis van de veroordeelde gebracht
- K6. De WETS biedt de veroordeelde niet de mogelijkheid om schriftelijk of mondeling aan de procedure deel te nemen en schriftelijke of mondelinge opmerkingen in te dienen, terwijl de A-G op grond van de WETS wel over zo’n mogelijkheid beschikt
- K7. De WETS geeft de veroordeelde niet het recht op toegang tot een advocaat in de procedure bij de bijzondere kamer
- K8. De WETS geeft de veroordeelde niet het recht op rechtsbijstand in die procedure
- K9. De omstandigheid dat de weigeringsgronden van artikel 2:13, eerste lid, onderdelen a-i, WETS dwingend zijn, is in strijd met Kaderbesluit 2008/909/JBZ

Wenselijk te adresseren knelpunten (K10-K11)

- K10. De omstandigheid dat twee verschillende gerechten de WETS toepassen op grond van twee verschillende procedures en dat deze twee gerechten ook adviseren over gratieverzoeken die voortvloeien uit de toepassing van de WETS

- K11. De minister gaat na de beslissing tot erkenning van de buitenlandse uitspraak niet meer standaard na of de betrokkene in aanmerking zou zijn gekomen voor een VI-datum naar het recht van de beslissingsstaat die gunstiger is dan de VI-datum naar Nederlands recht. Dit heeft voor de bijzondere kamer en de IRK geleid tot een sterke toename van de werkstroom gratieverzoeken inzake die in toenemende mate complex zijn en waarvan de behandeling in toenemende mate meer tijd kost. De veroordeelde is echter voor zijn rechtsbescherming afhankelijk van een gang naar een andere rechter, de burgerlijke rechter.

4.2 Opties voor aanpassing en de geadresseerde knelpunten per optie: een overzicht

In dit onderzoek zijn een aantal opties voor aanpassing onderzocht. Alvorens deze uit te werken, geeft het navolgende eerst een schematische weergave van deze opties en de gepresenteerde varianten per optie. Daarbij wordt tevens aangegeven welke knelpunten door de verschillende opties worden geadresseerd.

Optie 1. De rechter aanwijzen als bevoegde (beslissende) autoriteit

Adresseert knelpunten 1 t/m 4 en 9

Variant 1a: Minister ontvangt WETS-verzoek, stuurt die met zienswijze aan OM; OM legt verzoek met zienswijze minister en eigen zienswijze voor aan rechter.

Variant 1b: Minister ontvangt WETS-verzoek en stuurt die aan OM; OM legt verzoek met eigen zienswijze voor aan rechter.

Variant 1c: Géén rol minister; OM ontvangt WETS-verzoek en legt die met zienswijze voor aan rechter.

Optie 2. De rechter aanwijzen als bevoegde (beslissende) autoriteit en een rechterlijke procedure op tegenspraak inrichten (met of zonder triage)

Adresseert knelpunten 1 t/m 9

Variant 2a: Rechterlijke procedure op tegenspraak *zonder triage*.

Subvariant 2aa: Volledig schriftelijke procedure.

Subvariant 2ab: Tijdens de procedure vindt een openbare zitting plaats.

Subvariant 2ac: Beslissing door enkelvoudige kamer.

Subvariant 2ad: Beslissing door meervoudige kamer.

Variant 2b. Rechterlijke procedure op tegenspraak *met triage*.

Subvariant 2ba: Procedure met openbare zitting voor enkel- of meervoudige kamer.

Subvariant 2bb: Schriftelijke procedure voor enkelvoudige kamer; procedure met openbare zitting voor meervoudige kamer.

Optie 3. De rechter aanwijzen als bevoegde (beslissende) autoriteit; een rechterlijke procedure op tegenspraak inrichten (met of zonder triage); en een rechtsmiddel openstellen tegen beslissingen van de rechter.

Adresseert knelpunten 1 t/m 9

Variant 3a: Cassatie in belang der wet; mogelijkheid prejudiciële vragen aan de Hoge Raad.

Variant 3b: Cassatie.

Variant 3c: Hoger beroep en cassatie.

Variant 3d: Hoger beroep.

Optie 4. De rechter aanwijzen als bevoegde (beslissende) autoriteit; een rechterlijke procedure op tegenspraak inrichten (met of zonder triage); een rechtsmiddel openstellen tegen beslissingen van de rechter; en de mogelijkheid creëren dat de rechter in een reguliere procedure op verzoek van veroordeelde toetst of V.I. moet worden verleend.

Adresseert knelpunten 1 t/m 9 en 11

Variant 4a: Veroordeelde kan tijdens tenuitvoerlegging een gemotiveerd verzoek voor verlening V.I. voorleggen aan de rechter.

Variant 4b: Rechter toetst reeds in de reguliere erkenningsprocedure of V.I. eerder moet beginnen; daarnaast kan veroordeelde tijdens tenuitvoerlegging een gemotiveerd verzoek voor verlening V.I. voorleggen aan de rechter.

Aanvullende optie. Concentratie.

Adresseert knelpunt 10

Variant AOa: geen concentratie

Variant AOb: concentratie

Subvariant AOba: concentratie bij het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden

Subvariant AObb: concentratie bij de IRK, rechtbank Amsterdam

Variant AOc: verdere deconcentratie

4.3 Opties voor aanpassing en de geadresseerde knelpunten per optie: uitwerking

Zoals hieronder zal blijken, onderscheiden zich voor wat betreft de opties voor aanpassing enkele zogenaamde hoofdcategorieën van aanpassingen, waarbij binnen sommige van die hoofdcategorieën nog nadere versies (varianten) te onderscheiden zijn. Per aanpassingsoptie zal steeds worden besproken welke knelpunten (kritische kanttekeningen) er wel en niet door worden geadresseerd alsmede welke andere (mogelijke) voor- en nadelen er zijn, ook voor de te onderscheiden varianten. Bij de aanduiding van welke knelpunten worden geadresseerd, zal de nummering van hoofdstuk 2 worden aangehouden (K1, K2, K3, etc.).

Bij de navolgende presentatie van de verschillende opties, zal reeds een onderlinge vergelijking en waardering volgen van de varianten die binnen elke optie te onderscheiden zijn, met name omdat deze varianten, en de daaraan verbonden voor- en nadelen, per optie tegen elkaar kunnen worden afgewogen. De onderlinge vergelijking en waardering van de opties (hoofdcategorieën van aanpassingen) zelf, volgt in een op deze paragraaf volgende, separate paragraaf (4.3).

Optie 1. De rechter aanwijzen als bevoegde (beslissende) autoriteit.

Door de rechter aan te wijzen als bevoegde (beslissende) autoriteit worden de knelpunten **K1, K2, K3, K4** en **K9** geadresseerd. Als het immers de rechter is die beslist, zal hoe dan ook een beslissing van de rechter moeten volgen (en is het niet aan de minister om te beslissen het verzoek tot overname al dan niet aan de rechter voor te leggen, ook niet in het kader van een herbeoordeling, K4) en dat betreft dan ontegenzeggelijk een bindende beslissing (K3). Daarnaast ligt dan ook elke beslissing over het al dan niet weigeren van erkenning van de buitenlandse straf op het bord van de rechter (K2),

inclusief de beslissing over rauwelijkse weigering (K1) en voorts inclusief de beslissing over de facultatieve weigeringsgronden die thans nog ter beoordeling van de minister staan. Voor die laatste geldt nadrukkelijk dat ze bij overheveling naar de rechter facultatief van aard behoren te blijven en dat de weigeringsgronden die thans ingevolge artikel 2:13 lid 1 WETS als dwingende weigeringsgronden ter beoordeling van de rechter staan, alsnog als facultatieve weigeringsgronden dienen te worden aangemerkt (K9, vgl. hoofdstuk 2, par. 2.5).

Met het aanwijzen van de rechter als bevoegde (beslissende) autoriteit staat de resterende rol van de minister en/of een andere autoriteit nog niet volledig vast. Onder deze optie zijn dan ook verschillende varianten denkbaar. Wij onderscheiden er drie. In **variant 1a** blijft van de huidige rol van de minister behouden dat hij (bij wege van IOS) WETS-verzoeken in ontvangst neemt (dat komt neer op de rol van centrale autoriteit)³⁹⁵ en vervolgens vergezeld van een zienswijze doorzendt aan het openbaar ministerie. Het openbaar ministerie brengt het verzoek, vergezeld van de zienswijze van de minister en van een eigen zienswijze, vervolgens aan bij de rechter voor het nemen van een beslissing. **Variant 1b** vormt een verdere uitkleding van de rol van de minister, door die *niet* in de gelegenheid te stellen een zienswijze mee te sturen bij doorzending van WETS-verzoeken (die hij als het ware als centrale autoriteit blijft ontvangen) aan het openbaar ministerie; het verzoek wordt enkel met een zienswijze van het openbaar ministerie aan de rechter voorgelegd. In deze variant ligt het voor de hand dat het openbaar ministerie, vanaf het moment van ontvangst van een WETS-verzoek een bepaalde, dwingende termijn krijgt om een zienswijze op te stellen (eventueel mede op basis van contact met de autoriteiten in de uitvaardigende lidstaat). WETS-verzoeken worden vervolgens tezamen met deze zienswijze door het openbaar ministerie toegestuurd aan de rechter, die een beslissing zal nemen. In **variant 1c** vervult de minister helemaal geen rol meer, dus ook niet de rol van quasi-centrale autoriteit. WETS-verzoeken komen dan binnen bij het openbaar ministerie die deze met een zienswijze aan de rechter voorlegt voor een rechterlijke beslissing. In deze variant is het openbaar ministerie dus de quasi-centrale autoriteit.³⁹⁶

Welke voor- en nadelen kennen optie 1 en de verscheidene varianten (1a t/m 1c)? Verreweg het grootste voordeel is met de optie zelf gegeven: door immers de rechter aan te wijzen als bevoegde (beslissende) autoriteit worden de bezwaren weggenomen tegen de doorslaggevende rol die de minister vervult en tegen de onduidelijkheid over de status van het rechterlijk oordeel. De verschillende varianten verschillen in, ten eerste, de mate waarin de minister weliswaar niet langer een doorslaggevende rol vervult, maar wel een inhoudelijke rol heeft. Die inhoudelijke rol is er immers nog wel in variant 1a, omdat in die variant de minister in de gelegenheid wordt gesteld een zienswijze te geven. In het licht van de opgebouwde expertise bij IOS kan dat als een voordeel van variant 1a ten opzichte van de andere varianten worden beschouwd. Een niet gering nadeel is echter dat daarmee nog altijd een inhoudelijke rol is weggelegd voor een autoriteit die naar de aard op de politiek betrokken is. Een van de respondenten wijst erop dat de zienswijze mogelijk zal gelden als

³⁹⁵ De figuur van 'centrale autoriteit' is bekend uit andere kaderbesluiten. De taak van zo'n centrale autoriteit is beperkt tot het verlenen van praktische en administratieve bijstand aan de bevoegde autoriteit. Zo'n autoriteit kan belast worden met de administratieve ontvangst van verzoeken. Zie bijv. Art. 7 Kaderbesluit 2002/584/JBZ. Zie over 'centrale autoriteiten' ook Glerum & Kijlstra 2025, p. 508-511.

³⁹⁶ Ten behoeve van volledigheid en transparantie vermelden wij hier dat het onderzoeksteam ook heeft nagedacht over een vierde variant, waarin het openbaar ministerie ten opzichte van variant 1d een grotere rol krijgt. Deze rol zou er dan in bestaan de beslisbevoegdheid bij de rechter weg te nemen en bij de officier van justitie te beleggen, namelijk wanneer sprake is van eenvoudige negatieve beslissingen (waarbij dan logischerwijze enkel moet worden gedacht aan WETS-verzoeken die rauwelijks geweigerd moeten worden omdat niet voldaan is aan formele voorwaarden voor erkenning en tenuitvoerlegging). De officier van justitie fungeert in deze constellatie dus als filter. Er is door het onderzoeksteam echter voor gekozen deze variant niet als serieus te overwegen variant te presenteren, omdat die het onoverkomelijke bezwaar heeft dat niet alle beslissingen in de erkenningsprocedure door een rechter worden genomen.

besluit, zodat het probleem in verband met de aanvechting ervan dan blijft bestaan; voor deze respondent is dat reden om de minister helemaal geen inhoudelijke rol te geven in de erkenningsprocedure van de WETS.³⁹⁷ Een andere respondent merkt op het “plezieriger” te vinden als de minister geen inhoudelijke rol heeft, omdat bij het ministerie “toch ook politieke overwegingen een rol” spelen.³⁹⁸ Een inhoudelijke rol voor de minister is bovendien, en dat is een tweede nadeel van niet gering belang, als zodanig strijdig met de grondgedachte van grensoverschrijdende EU-samenwerking op basis van het beginsel van wederzijdse erkenning. Wel met die grondgedachte in lijn zijn de varianten 1b en 1c. Voor variant 1c geldt dat meest duidelijk, want daarin vervult de minister geen enkele rol. Principieel is er echter niets op tegen om de minister wel de rol van centrale autoriteit toe te kennen door WETS-verzoeken bij de minister (bij wege van IOS) te laten binnenkomen. Weliswaar voorziet Kaderbesluit 2008/909/JBZ niet in de figuur van een van de bevoegde autoriteit te onderscheiden ‘centrale autoriteit’, maar het verzet zich evenmin tegen de aanwijzing van een ‘centrale autoriteit’ door de lidstaten.³⁹⁹ Ook meerdere respondenten hebben aangegeven daar geen bezwaar tegen te hebben.⁴⁰⁰ In een van de interviews is erop gewezen dat de rol van centrale autoriteit de efficiëntie ten goede kan komen, bijvoorbeeld indien er aanvullende informatie nodig is of er om een andere reden communicatie met de uitvaardigende lidstaat nodig is.⁴⁰¹ Uit het rechtsvergelijkend onderzoek is bovendien naar voren gekomen dat meerdere lidstaten de Minister van Justitie c.q. het Ministerie van Justitie als centrale autoriteit hebben aangewezen (dat geldt onder meer voor Roemenië en Italië).⁴⁰² Niet is gebleken dat daar principiële nadelen van worden ondervonden. Wel rijst de vraag wat precies de toegevoegde waarde ervan is ten opzichte van het aanwijzen van het openbaar ministerie als de instantie waar WETS-verzoeken binnenkomen. Een respondent geeft expliciet aan die toegevoegde waarde niet te zien.⁴⁰³ Het hiervoor aangehaalde argument van efficiënte communicatie gaat hier niet op; dat argument werd enkel in verband met de eventuele rol van de minister als centrale autoriteit naar voren gebracht en niet (tevens) om aan te geven dat binnenkomst bij het openbaar ministerie, van waaruit dan ook de communicatie met de uitvaardigende lidstaat zou moeten plaatsvinden, dan minder efficiënt zou zijn.⁴⁰⁴

Uit het voorgaande volgt in relatie tot het vraagstuk van wel/geen betrokkenheid van de minister, dat van de varianten onder optie 1 (de rechter aanwijzen als bevoegde (beslissende) autoriteit), variant 1a het minst aanbevelenswaardig is. De overige varianten zijn qua aanbevelingswaardigheid nagenoeg inwisselbaar, zij het dat vooralsnog niet is gebleken wat precies de toegevoegde waarde is van de onder variant 1b voorziene rol van de minister als centrale autoriteit. In verband met het streven om bij de erkenningsprocedure van de WETS niet méér autoriteiten te betrekken dan nodig, impliceert dat gegeven dat variant 1c vooralsnog de meest aanbevelenswaardige variant is onder optie 1.

We keren terug naar de essentie van optie 1. Deze behelst dat de beslissing over erkenning en tenuitvoerlegging van buitenlandse vrijheidsbenemende sancties volledig bij de rechter ligt. Als zodanig zouden daarmee niet minder dan vijf knelpunten (K1-K4 en K9) worden geadresseerd. Dat is echter niet voldoende om te bewerkstelligen dat deze rechter ook als ‘rechterlijke instantie’ in de

³⁹⁷ Interview 4. Hierbij sluit aan dat in interview 9 de respondenten ook expliciet hebben gesteld dat moet worden aangestuurd op een procedure waarin de kans zo klein mogelijk is dat de gang naar de civiele rechter wordt gemaakt en dat om die reden de minister geen inhoudelijke rol moet hebben.

³⁹⁸ Interview 1.

³⁹⁹ Nederland zou de aanwijzing van de minister als bevoegde autoriteit kunnen handhaven, met de toevoeging dat deze autoriteit alleen bevoegd is met betrekking tot de administratieve ontvangst van WETS-verzoeken en daarmee samenhangende taken.

⁴⁰⁰ Interviews 5 en 8.

⁴⁰¹ Interview 2.

⁴⁰² Zie hoofdstuk 3 van dit rapport, par. 3.3.2 en par. 3.4.2.

⁴⁰³ Interview 5.

⁴⁰⁴ Het ging om interview 2.

zin van het EU-recht (artikel 267 VWEU) kan worden gekwalificeerd, afgaande immers op de beschikking van het Hof van Justitie in de zaak *Niesker*. Daarvoor is met name aanvullend nodig dat de rechter oordeelt in het kader van een procedure op tegenspraak, die op zijn minst vergt dat betrokkene schriftelijk of mondeling aan de procedure deel kan nemen.⁴⁰⁵ Daarmee is een belangrijk nadeel van optie 1 blootgelegd: deze adresseert weliswaar een deel van de noodzakelijk te adresseren knelpunten, maar niet alle. Met betrekking tot knelpunt K4 verdient het daarnaast vermelding dat aan de thans wel eens gegunde mogelijkheid tot herbeoordeling enkel verandert dat het al dan niet gunnen van die mogelijkheid in optie 1 niet langer aan de minister is voorbehouden, maar dat die herbeoordeling verstoken blijft van een wettelijke basis, zodat de veroordeelde daaraan geen recht kan ontleen. De beslisbevoegdheid van de rechter die door optie 1 wordt bewerkstelligd, behelst immers nog niet dat tevens een procedure op tegenspraak plaatsvindt. Daarop ziet optie 2.

Optie 2. De rechter aanwijzen als bevoegde (beslissende) autoriteit en een openbare rechterlijke procedure op tegenspraak inrichten (met of zonder triage)

Alhoewel de hiervoor besproken optie voor aanpassing niet alle noodzakelijk aan te passen knelpunten adresseert, is er wel aanleiding op deze optie voort te bouwen nu deze reeds vier knelpunten adresseert. Een eerste manier waarop dat kan, is door het vormgeven van een procedure op tegenspraak in het kader waarvan de rechter optreedt als bevoegde (beslissende) autoriteit. Van een rechterlijke procedure op tegenspraak is blijkens het Hof van Justitie in de zaak *Niesker* sprake als daarin een geschil wordt beslecht, wat concreet betekent dat niet alleen het openbaar ministerie daarin een stem heeft, maar ook de veroordeelde. Om de veroordeelde effectief de mogelijkheid te bieden zijn stem te laten horen, dat wil zeggen, tegenspraak te voeren, is minimaal vereist dat veroordeelde schriftelijk of mondeling wordt gehoord (c.q. standpunten kenbaar kan maken) en recht heeft op bijstand van een advocaat. Zou de erkenningsprocedure van de WETS dienovereenkomstig worden vormgegeven, dan zouden daarmee naast de knelpunten **K1, K2, K3, K4** en **K9** (zie daarover het onder optie 1 gestelde) ook de knelpunten **K5, K6, K7** en **K8** worden geadresseerd. Immers, zoals uit het bovenstaande al volgde, brengt een rechterlijke procedure op tegenspraak met zich wat de huidige erkenningsprocedure nu ontbeert: voor veroordeelde een stem in de procedure (K6), recht op toegang tot een advocaat (K7) en recht op rechtsbijstand in de erkenningsprocedure (K8). Omdat dan bovendien sprake zal zijn van een procedure waarin de rechter een geschil beslecht, behoort de rechterlijke uitspraak die op die procedure volgt ter kennis van het betrokken individu (in casu de veroordeelde) te worden gebracht alsmede openbaar te worden gemaakt (K5).

Bezien in samenhang met wat in hoofdstuk 2 is vastgesteld over de noodzakelijk te adresseren knelpunten, volgt uit het voorgaande dat optie 2 al deze knelpunten adresseert. Dat betekent ten opzichte van optie 1 dat de aanpassingen onder optie 2 wél bewerkstelligen dat de rechter die in een dergelijke procedure op tegenspraak een beslissing neemt over erkenning en tenuitvoerlegging van inkomende WETS-verzoeken, kwalificeert als ‘rechterlijke instantie’ in de zin van het EU-recht (artikel 267 VWEU).

Hoe die procedure er dan precies uit ziet, ligt daarmee nog niet vast. Het inrichten van een procedure op tegenspraak die alle voornoemde knelpunten adresseert kan immers op verschillende manieren vorm krijgen. In **variant 2a** is sprake van een openbare procedure op tegenspraak zonder enige vorm van triage. Dat wil zeggen dat alle WETS-zaken door ‘dezelfde’ rechter worden behandeld (bijvoorbeeld: altijd door een enkelvoudige kamer of juist altijd door een meervoudige kamer). Bij een openbare procedure op tegenspraak zonder triage zijn nadere onderscheidingen denkbaar. In **subvariant 2aa** is dat een volledig schriftelijke procedure, zodat alle betrokkenen, inclusief de veroordeelde, enkel schriftelijk aan deze procedure kunnen deelnemen en enkel schriftelijke

⁴⁰⁵ Zie uitgebreid hoofdstuk 2 van dit rapport, par. 2.4.7.2.

verzoeken of opmerkingen kan indienen. In subvariant 2ab daarentegen heeft in de rechterlijke procedure op tegenspraak een zitting plaats, waarbij voor zowel het openbaar ministerie als voor veroordeelde het recht bestaat om daarbij aanwezig te zijn, waarbij volgens meerdere respondenten niet zou moeten worden uitgesloten dat beide vooraf al schriftelijke stukken en zienswijzen kunnen indienen.⁴⁰⁶ Met de voorgaande twee subvarianten 2aa en 2ab zijn de twee navolgende subvarianten 2ac en 2ad elk te combineren, want in subvariant 2ac worden WETS-zaken behandeld door een enkelvoudige kamer, terwijl WETS-zaken in subvariant 2ad ter beoordeling van een meervoudige kamer staan. Vóór subvarianten 2aa (een volledig schriftelijke procedure) en 2ac (enkelvoudige behandeling) spreekt natuurlijk dat die ten opzichte van subvarianten 2ab (openbare zitting) en 2ad (behandeling door de meervoudige kamer) minder tijd en menskracht vergen.⁴⁰⁷ Dat zich in de meeste inkomende WETS-zaken geen juridische complexiteiten voordoen en/of dat veroordeelden meestal geen bezwaar hebben tegen erkenning en tenuitvoerlegging in Nederland,⁴⁰⁸ kan de keuze voor deze varianten nog nader rechtvaardigen.⁴⁰⁹ Een specifiek aanvullend voordeel van een volledig schriftelijke procedure is dat daaraan ook veroordeelden kunnen deelnemen die zich ten tijde van de uitvaardiging van het overnameverzoek aan Nederland, nog in de uitvaardigende lidstaat bevinden (meestal in detentie).⁴¹⁰ Tegelijkertijd kan tégen subvariant 2aa (een volledig schriftelijke procedure) en ten gunste van subvariant 2ab (openbare zitting) ingebracht worden dat wat er voor een veroordeelde op het spel kan staan, juist rechtvaardigt dat er een gesprek plaatsvindt, temeer als er – zo benadrukte ook een van de respondenten – lastig(er) meetbare kwesties aan de orde zijn, zoals de band van een veroordeelde met Nederland of de kwalificatie van het strafbare feit.⁴¹¹ Omdat het dan niet zelden tevens om juridisch complexe(re) kwesties gaat, spreekt dat bovendien ook tegen subvariant 2ac (enkelvoudige behandeling) en daarmee voor subvariant 2ad (meervoudige behandeling); lastig meetbare en juridisch complexe kwesties leggen we in Nederland doorgaans voor aan een meervoudige kamer in plaats van aan een enkelvoudige kamer. Tegen de optie van een volledig schriftelijke procedure is in dit onderzoek vanuit de rechtspraak de ervaring gedeeld dat fysieke aanwezigheid van een veroordeelde op zitting ook om andere redenen “ongelofelijk belangrijk” is, namelijk omdat de “zelfredzaamheid van een gemiddelde veroordeelde beperkt [is]”, zodat het fijn is om nog vragen te kunnen stellen over wat er opgeschreven wordt, en ook om “het persoonlijke stuk” van een veroordeelde of een zaak niet te missen.⁴¹² Een respondent vanuit de advocatuur bevestigt dit en stelt dat wat er op zitting plaatsheeft “ontzettend veel kan uitmaken”, bijvoorbeeld omdat er ad hoc van gedachten kan worden gewisseld over de gevolgen voor veroordeelde van bijvoorbeeld het advies van het openbaar ministerie. Deze respondent acht een volledig schriftelijke procedure dan ook “absoluut niet” voldoende.⁴¹³

De verschillende subvarianten binnen variant 2a (een openbare procedure op tegenspraak zonder triage) kennen dus elk hun voordelen en nadelen. Wij menen dat, ondanks de voordelen die een volledig schriftelijke procedure zeker kent, ook in termen van tijd en capaciteit, veel waarde moet worden toegekend aan wat zowel vanuit de rechtspraak en de advocatuur naar voren is gebracht over het grote belang van een gesprek en uitwisseling in bijzijn van de veroordeelde. Binnen variant 2a maakt dat subvariant 2ab meer aanbevelenswaardig dan subvariant 2aa. Subvarianten 2ac (enkelvoudig) en 2ad (meervoudig) tegen elkaar afwegen is ingewikkelder, nu behandeling door een meervoudige kamer enkel werkelijk in de rede ligt in een duidelijke minderheid van gevallen waarin

⁴⁰⁶ Interviews 5 en 6.

⁴⁰⁷ In relatie tot de schriftelijke procedure wordt dat onderkend door de respondenten in interview 1.

⁴⁰⁸ Dat is door meerdere respondenten naar voren gebracht, namelijk in interviews 1, 2, 3, 5 en 11.

⁴⁰⁹ Interviews 6 en 11.

⁴¹⁰ Interview 3.

⁴¹¹ Interview 4.

⁴¹² Interview 1.

⁴¹³ Interview 5.

lastig meetbare en/of complexe juridische kwesties aan de orde zijn, zodat voor een veroordeelde relatief veel op het spel staat. De keuze voor altijd meervoudig behandelen legt dan een relatief grote druk op de rechtspraak en op andere betrokken actoren, terwijl dat slechts voor een minderheid van de zaken nodig is. Vanwege de grote belangen die in die zaken voor veroordeelden op het spel staan, welke raken aan het zo fundamentele recht op vrijheid, komt het ons niettemin voor dat bij de keuze tussen altijd enkelvoudig of altijd meervoudig, toch voor altijd meervoudig zou moeten worden gekozen. Daarbij komt dat behandeling door een meervoudige kamer een betere waarborg biedt voor bewaking van de rechtseenheid dan behandeling door een enkelvoudige kamer. Dat betekent dat subvariant 2ad meer aanbevelenswaardig is dan subvariant 2ac. Concluderend betekent dit dat meest aanbevelenswaardig is om variant 2a (een procedure op tegenspraak zonder triage) in te richten conform subvarianten 2ab en 2ad: met een openbare zitting ten overstaan van een meervoudige kamer.

Onder optie 2 bestaat echter ook nog een heel andere variant en dat is de variant mét triage: **variant 2b**. Enige vorm van triage verdient nadrukkelijk overweging, aangezien – zoals al meermaals aan de orde is gesteld – lastig(er) meetbare kwesties en/of juridische complexe(re) kwesties niet in alle WETS-zaken spelen, sterker nog enkel in een minderheid van de WETS-zaken aan de orde zijn.⁴¹⁴ De triage waar variant 2b op ziet, bestaat er kortweg in dat eenvoudige WETS-verzoeken enkelvoudig worden afgedaan, terwijl minder eenvoudige of complexe WETS-verzoeken door hetzelfde gerecht meervoudig worden afgedaan.⁴¹⁵ De enkelvoudige behandeling behelst dan logischerwijze tevens een beoordeling van de vraag of de zaak vanwege de eenvoud reeds kan worden afgedaan (inclusief of tot rauwelijkse weigering kan worden overgegaan) óf dat de zaak vanwege de (complexe) aard ervan wordt doorverwezen naar de meervoudige kamer. Met inachtneming van de hetgeen in het kader van variant 2a is besproken, en indachtig het feit dat door middel van triage getracht wordt tegemoet te komen aan de forse belasting van tijd en capaciteit als alle WETS-zaken meervoudig en op zitting zouden worden afgedaan, kunnen binnen variant 2b enkel de volgende twee deelvarianten worden onderscheiden. In **subvariant 2ba** hebben zowel de enkelvoudige als de meervoudige behandeling plaats op basis van een zitting, terwijl dat in **subvariant 2bb** enkel voor de meervoudige behandeling geldt, terwijl de enkelvoudige behandeling schriftelijk plaatsheeft. Het grote voordeel van subvariant 2bb ten opzichte van subvariant 2ba is natuurlijk dat het de realiteit waarin de meeste WETS-verzoeken eenvoudig zijn af te doen en dat de meeste veroordeelden akkoord zijn met overname en tenuitvoerlegging in Nederland, meest recht doet – alsmede dat optimaal wordt tegemoetgekomen aan de zorgen over toename van het werk, en daarmee van de werkdruk. Een van de respondenten vergeleek het effect met de verkorte afdoening van overleveringsverzoeken wanneer de opgeëiste persoon met overlevering instemt;⁴¹⁶ zo bezien is een vorm van triage geen vreemde eend in de bijt van het Nederlandse recht. Subvariant 2bb (schriftelijk enkelvoudig, mondeling meervoudig) moet dan ook als meest aanbevelenswaardig worden beoordeeld.

Een vervolgvraag die in verband met subvariant 2bb nog wel rijst, is om welke redenen de enkelvoudige kamer de zaak naar de meervoudige kamer dient door te verwijzen. We benoemden hiervoor al dat doorverwijzing zou moeten plaatsvinden als de zaak als minder eenvoudig of complex moet worden beschouwd. Wanneer is daar dan sprake van? Mede op basis van het rechtsvergelijkende onderzoek ligt het voor de hand om daarvan te spreken als de over te nemen sanctie naar aard of duur dient te worden aangepast (vgl. het Franse recht), althans als die aanpassing niet eenvoudig te bepalen is (vgl. het Zweedse recht).⁴¹⁷ De filterfuncties waarin het Zweedse en het Franse recht voorzien, schrijven namelijk voor dat de zaak in een dergelijk geval aan de rechter moet worden voorgelegd.

⁴¹⁴ Vgl. Voetnoten 408 en 409 en de bijbehorende hoofdtekst.

⁴¹⁵ Meerdere respondenten bleken hier positief tegenover te staan, zo kwam naar voren in interviews 1, 5, 6, 10 en 11.

⁴¹⁶ Interview 10.

⁴¹⁷ Zie hoofdstuk 3, par. 3.6.2 resp. 3.5.2.

Van een minder eenvoudige of complexe zaak kan echter ook om andere redenen sprake zijn, bijvoorbeeld vanwege de benodigde kwalificatie van het aan het vonnis onderliggende strafbare feit naar Nederlands recht. Het betreft bovendien een vraagstuk waar voor veroordeelde veel van af kan hangen. Ook dan zou de enkelvoudige rechter gehouden kunnen worden de zaak naar de meervoudige kamer door te verwijzen. In twee interviews is daarnaast geopperd – ervan uit gaande dat meervoudig behandelen tevens mondeling behandelen zou gaan betekenen (conform de meest aanbevelenswaardige subvariant 2bb) – om veroordeelden de mogelijkheid te geven om zelf om een mondelinge behandeling te vragen.⁴¹⁸ Het risico dat dit op grote schaal verzocht zal gaan worden, werd in een van deze interviews als klein ingeschat, nu het gros van de veroordeelden akkoord is met het uitzitten van hun straf in Nederland.⁴¹⁹ Het inbouwen van deze mogelijkheid heeft als voordeel dat elke buitenlandse veroordeelde zo kans heeft op een behandeling van zijn zaak op zitting, ook als in zijn zaak geen sprake is van lastige(r) kwesties. Dit kan overigens evengoed als een nadeel worden beschouwd.

Als van de subvarianten wordt uitgezoomd naar de varianten 2a (geen triage) en 2b (wel triage), moet al met al worden geconstateerd dat variant 2b een duidelijk en zwaarwegend voordeel kent ten opzichte van variant 2a. Immers, door een vorm van triage in te bouwen kan goed worden tegemoetgekomen aan de extra capaciteit die op de rechtspraak komt te liggen als er – conform de daartoe bestaande noodzaak – voor zal worden gekozen om de erkenningsprocedure van de WETS vorm te geven als rechterlijke procedure op tegenspraak. Sterker nog, de combinatie die triage met zich brengt, bergt juist de belofte in zich om de balans te bewerkstelligen die zo nodig is gebleken: eenvoudig waar het kan, uitvoerig waar het moet of hoort. Dientengevolge is de tussenconclusie gerechtvaardigd dat variant 2b (met triage) in de vorm van subvariant 2bb (schriftelijk enkelvoudig, mondeling meervoudig) de meest aanbevelenswaardige variant van optie 2 is.

Alvorens over optie 2 een eindconclusie te kunnen trekken, verdient aandacht dat veroordeelden, wier vrijheidsbenemende sanctie door middel van een WETS-verzoek ter erkenning en tenuitvoerlegging aan Nederland is voorgelegd, zich niet zelden nog in de uitvaardigende lidstaat bevinden (vaak in detentie) op het moment dat het WETS-verzoek in Nederland moet worden behandeld. Dat bemoeilijkt natuurlijk de effectuering van een mondelinge behandeling, zoals die hierboven werd aanbevolen voor WETS-verzoeken die een uitvoerige behandeling door een meervoudige kamer rechtvaardigen. In die gevallen dient wat ons betreft nadrukkelijk te worden overwogen om veroordeelde door middel van videoconferentie te horen. Uit het rechtsvergelijkend onderzoek is gebleken dat Duitsland en Italië ook gebruik maken van de mogelijkheden die de videoconferentie biedt om veroordeelden te horen als die zich nog bevinden in de uitvaardigende lidstaat. In beide landen geldt dat daar een (algemene) wettelijke basis voor bestaat.⁴²⁰ Bij het van toepassing worden van Verordening 2023/2844 lijkt ook het Unierecht een grondslag te zullen bieden voor het horen via videoconferentie.⁴²¹

De eindconclusie die dientengevolge ten aanzien van optie 2 gerechtvaardigd is, luidt dat variant 2b (met triage) in de vorm van subvariant 2bb (schriftelijk enkelvoudig, mondeling meervoudig) de meest aanbevelenswaardige variant van optie 2 is, waarbij het voor de mondelinge behandeling voorts aanbeveling verdient om veroordeelden die zich nog in de uitvaardigende lidstaat bevinden de mogelijkheid te bieden via videoconferentie aan de procedure deel te nemen.

⁴¹⁸ Interviews 6 en 11.

⁴¹⁹ Interview 11.

⁴²⁰ Zie hoofdstuk 3, par. 3.2.3 en par. 3.4.3.

⁴²¹ Zie hoofdstuk 2, par. 2.4.5.4 (*‘Heeft de betrokkene recht op schriftelijke of mondelinge inbreng?’*).

Optie 3. De rechter aanwijzen als bevoegde (beslissende) autoriteit; een rechterlijke procedure op tegenspraak inrichten (met of zonder triage); en een rechtsmiddel openstellen tegen beslissingen van de rechter.

Alhoewel optie 2 reeds tegemoetkomt aan alle noodzakelijk te adresseren knelpunten (**K1 t/m K9**) is het gerechtvaardigd om daar nog verder op voort te borduren, niet in de laatste plaats om enerzijds de afwezigheid van rechtsmiddelen te adresseren, en anderzijds de onduidelijkheid die daaromtrent wel gerezen is door de in de praktijk gegroeide mogelijkheid van herbeoordelingen. Optie 3 onderzoekt daarom de voor- en nadelen van het openstellen van een – al dan niet gewoon – rechtsmiddel tegen rechterlijke beslissingen in erkenningsprocedures. Door in de wet vast te leggen welke rechtsmiddelen er zijn en onder welke voorwaarden deze kunnen worden ingesteld, zou kunnen worden bijgedragen aan het optimaal adresseren van **K4**. Zoals voorheen immers al enkele malen werd opgemerkt, zullen opties 1 en 2 beide weliswaar bewerkstelligen dat (in principe) op elk WETS-verzoek een rechterlijke beslissing volgt en dat dit niet langer van het initiatief van de minister afhangt, maar blijft voor de in de praktijk gegroeide mogelijkheid van herbeoordeling staan dat die geen wettelijke basis heeft. Optie 3 behelst ten opzichte van optie 2 dan ook dat tegen de rechterlijke beslissing, genomen in het kader van een procedure op tegenspraak, op een inkomend WETS-verzoek een in de wet voorzien rechtsmiddel openstaat voor de veroordeelde (tenzij het gaat om cassatie in het belang der wet) en het OM.

Het belangrijkste voordeel van het openstellen van een rechtsmiddel tegen rechterlijke beslissingen op inkomende WETS-verzoeken is natuurlijk gegeven met de mogelijkheden die daarmee aan de veroordeelde worden geboden om deze rechterlijke beslissing opnieuw te laten toetsen en zo zijn belangen nog beter naar voren te brengen dan reeds mogelijk is als de aanpassingen zoals bedoeld onder optie 2 worden gerealiseerd. Nu voor veroordeelde substantiële belangen in het geding (kunnen) zijn, is dat op zichzelf iets nastrevenswaardigs. Voor het OM kan het van belang zijn de eigen interpretatie van het (EU-)recht te laten toetsen indien die interpretatie afwijkt van die van de in eerste instantie bevoegde rechter. Het openstellen van een rechtsmiddel kent echter ook nadelen, zowel in termen van tijdsduur als van capaciteit. Gebruikmaking van het geboden rechtsmiddel betekent immers dat er opnieuw een rechterlijke instantie naar het WETS-verzoek moet kijken, iets wat opnieuw een werklastverzwaring betekent, boven op de werklastverzwaring die door optie 2 reeds zal worden bewerkstelligd. Gebruikmaking van een rechtsmiddel betekent daarnaast dat het langer duurt voordat sprake is van een onherroepelijke rechterlijke beslissing, iets wat op gespannen voet staat met de strikte termijnen waarbinnen op grond van het onderliggende EU-recht een beslissing moet worden genomen. In Duitsland is dit laatste reden geweest om geen rechtsmiddel open te stellen tegen de beslissing van de rechter.⁴²² Een nadeel van het openstellen van een rechtsmiddel is voorts – en dat hangt ten dele samen met het vorige punt – dat het principieel niet zo goed aansluit bij het feit dat het in de erkenningsprocedure gaat om een onherroepelijk vonnis; in Nederland dient, als beoogde uitvoerende lidstaat, enkel te worden onderzocht of dat vonnis in Nederland kan worden tenuitvoergelegd en hoe. Daarbij passen korte, strikte beslistermijnen, maar daarbij past op zichzelf minder goed dat er in twee instanties kan worden beslist over overname en tenuitvoerlegging.

Bij het tegen elkaar afwegen van deze voor- en nadelen, is relevant om te vermelden dat verschillende respondenten hebben gewezen op het belang dat de beslissing door een gespecialiseerd gerecht wordt genomen. Voor de ene respondent is dat aanleiding om een rechtsmiddel niet nodig te achten (met als voordeel dat de beslissing zonder problemen binnen de in Kaderbesluit 2008/909/JBZ voorgeschreven termijn van 90 dagen kan worden genomen);⁴²³ voor een andere respondent is dat juist aanleiding om de nadelen in verband met werklastverzwaring en tijdsduur te relativiseren. Deze

⁴²² Zie hoofdstuk 3, par. 3.2.4.

⁴²³ Interview 10.

laatste respondent, afkomstig uit de advocatuur, wijst in dit verband niet enkel op het belang van behandeling door een gespecialiseerd gerecht, maar ook op het belang van een procedure waarin alles kan worden benut (wij begrijpen dat als: een procedure waarin de veroordeelde expliciet een rol heeft en standpunten naar voren heeft kunnen brengen). Onder verwijzing naar de ervaring die deze respondent heeft met WOTS-zaken, wordt de verwachting uitgesproken dat langs die weg wordt voorkomen dat het beschikbaar zijn van een rechtsmiddel een “aanzuigende werking” heeft.⁴²⁴ Dat rechtsmiddel (hoger beroep dan wel cassatie) moet er echter volgens deze respondent wel zijn voor de gevallen waarin er fouten worden gemaakt.⁴²⁵ Ter nadere relativering van de nadelen in verband met specifiek tijdsduur, verdient vermelding dat uit de rechtsvergelijkende studie die voor dit onderzoek is uitgevoerd, niet naar voren is gekomen dat het bestaan van rechtsmiddelen problemen (bijv. in de zin van doorlooptijden) veroorzaakt om de reden dat er bijzonder veel gebruik van wordt gemaakt.⁴²⁶ Tegelijk is ook niet gebleken dat bij gebruikmaking van een rechtsmiddel de beslissing in tweede instantie alsnog binnen de voorgeschreven 90 dagen valt; respondenten hebben ons niet van cijfers of anderszins duidelijke informatie daaromtrent kunnen voorzien. Aldus komen uit het rechtsvergelijkend onderzoek noch uit de interviews (vergaand) eensluidende *praktische* argumenten naar voren die voor of tegen het openstellen van een rechtsmiddel tegen beslissingen op WETS-verzoeken pleiten. Bij die stand van zaken ligt het voor de hand om des te meer gewicht toe te kennen aan de argumenten van *niet-praktische* aard, maar van meer principiële aard, waaronder begrepen argumenten die grond vinden in beginselen en voorschriften van EU-recht. Opnieuw wijzen wij erop dat: Kaderbesluit 2008/909/JBZ uitgaat van het beginsel van wederzijdse erkenning; dat in de erkenningsprocedure een onherroepelijk, elders gewezen, rechterlijk vonnis centraal staat; en dat Kaderbesluit 2008/909/JBZ de beginselverplichting bevat om de beslissing inzake overname en tenuitvoerlegging in Nederland binnen 90 dagen te nemen. In aanvulling daarop brengen wij in herinnering dat vormgeving van een rechterlijke procedure op tegenspraak met zich zal brengen dat de rechter die de beslissing neemt, de bevoegdheid zal hebben om prejudiciële vragen te stellen aan het Hof van Justitie, inclusief natuurlijk over aspecten die de positie van de veroordeelde en diens bijzondere belangen betreffen.

Wat betekent het voorgaande voor de varianten die onder optie 3 te onderscheiden zijn? Ook onder optie 3 zijn immers verschillende varianten denkbaar, waarbij de precieze mogelijkheden mede afhankelijk zullen zijn van de keuzes die gemaakt zullen worden bij de vormgeving van een rechterlijke procedure op tegenspraak. Zo is in **variant 3a** denkbaar dat enkel cassatie in het belang der wet openstaat tegen de rechterlijke beslissing, maar tevens de mogelijkheid om prejudiciële vragen te stellen aan de Hoge Raad. In **variant 3b** betreft het dan cassatie niet enkel in het belang der wet, zodat die rechtsgang ook openstaat voor veroordeelde en het openbaar ministerie, en opnieuw tevens de mogelijkheid voor de rechter om prejudiciële vragen te stellen aan de Hoge Raad. Wordt de rechterlijke beslissing op het niveau van de rechtbank belegd, dan opent zich de optie van **variant 3c**, waarin zowel hoger beroep als cassatie kunnen worden ingesteld, of, in **variant 3d** enkel hoger beroep.

Een vergelijking tussen de hierboven onderscheiden varianten om optie 3 te realiseren, levert op dat het openstellen van een rechtsmiddel in twee instanties (hoger beroep en cassatie, variant 3c) een groter risico op extra belasting van tijd en capaciteit met zich brengt dan de varianten die voorzien in een enkel rechtsmiddel (varianten 3a, 3b en 3d). Een zwaarwegend argument tegen variant 3c is voorts dat die niet goed aansluit bij het feit dat de erkenningsprocedure betrekking heeft op de overname en tenuitvoerlegging van een elders gewezen onherroepelijk vonnis. Een van de respondenten uit de advocatuur merkt (wij begrijpen: in verband daarmee) op dat niet logisch te

⁴²⁴ Interview 4.

⁴²⁵ Idem.

⁴²⁶ Zie hoofdstuk 3, m.n. par. 3.4.4 en 3.5.4 betreffende Italië en Zweden waar hoger beroep openstaat.

vinden; deze respondent acht enkel cassatie (variant 3b) voldoende en dus logisch.⁴²⁷ Het is deze variant (3b) waar ook in Italië voor gekozen is.⁴²⁸ Een andere respondent uit de advocatuur hecht daarentegen wel waarde aan een tweede behandeling door een *feitelijke* instantie.⁴²⁹ De daarvoor aangedragen argumenten wegen in onze optiek echter minder zwaar dan de argumenten die er hierboven ten nadele toe zijn aangedragen.⁴³⁰ Variant 3c kwalificeren wij dan ook als minst aanbevelenswaardige variant van optie 3, en variant 3d als tweede minst aanbevelenswaardige variant. Maken wij vervolgens een vergelijking tussen de resterende varianten 3a (cassatie in het belang der wet en de mogelijkheid prejudiciële vragen aan de Hoge Raad te stellen) en 3b (cassatie, ook openstaand voor veroordeelde en het openbaar ministerie, en de mogelijkheid prejudiciële vragen aan de Hoge Raad te stellen), dan dient zich een sterk argument aan ten gunste van variant 3a boven variant 3b. Het betreft het argument dat met de keuze voor het enkel openstellen van cassatie in het belang der wet, op twee niveaus duidelijk wordt aangesloten bij de weloverwogen keuzes die er zijn gemaakt in de context van andere vormen van EU-samenwerking. Ten eerste wordt dan immers aangesloten bij de keuze om in het overleveringsrecht alsmede in het andere onderdeel van de WETS (dat betrekking heeft op de overname van voorwaardelijke en alternatieve sancties) niet te voorzien in een gewoon rechtsmiddel. Ten tweede wordt dan aangesloten bij de keuze om in het overleveringsrecht – dat net als de in dit onderzoek centraal staande erkenningsprocedure van de WETS raakt aan recht op vrijheid – enkel het buitengewoon rechtsmiddel van cassatie in het belang der wet open te stellen.

Nemen wij daarbij opnieuw mee wat aan het begin van de bespreking van optie 3 in algemene zin werd opgemerkt, dan luidt de conclusie dat variant 3a kwalificeert als meest aanbevelenswaardige variant onder optie 3.

Optie 4. De rechter aanwijzen als bevoegde (beslissende) autoriteit; een rechterlijke procedure op tegenspraak inrichten (met of zonder triage); een rechtsmiddel openstellen tegen beslissingen van de rechter; en de mogelijkheid creëren dat de rechter in een reguliere procedure op verzoek van veroordeelde toetst of V.I. moet worden verleend.

Zoals uit het voorgaande al is gebleken, zou met een aanpassing van de erkenningsprocedure van de WETS conform de hierboven besproken tweede optie (optie 2) tegemoet worden gekomen aan alle noodzakelijk te adresseren knelpunten (**K1 t/m K9**). In aanvulling daarop zou een aanpassing conform optie 3 nog voorzien in een buitengewoon rechtsmiddel (en daarmee de adressering van **K4** optimaliseren). Met de hieronder besproken vierde optie (optie 4) wordt nog een stapje verder gegaan door daarnaast een knelpunt weg te nemen, waarvan de adressering weliswaar niet als noodzakelijk, maar wel als wenselijk is aangemerkt. Het betreft de omstandigheid dat de minister na de beslissing tot erkenning van de buitenlandse uitspraak niet meer standaard nagaat of de betrokkene in aanmerking zou zijn gekomen voor een VI-datum naar het recht van de beslissingsstaat die gunstiger is dan de VI-datum naar Nederlands recht (iets waar artikel 6:2:10 lid 4 Sv de mogelijkheid toe biedt), hetgeen heeft geleid tot een sterke toename van de werkstroom gratieverzoeken (waarover het bevoegde gerecht immers om advies wordt gevraagd) die in toenemende mate complex zijn en waarvan de behandeling in toenemende mate meer tijd kost. De veroordeelde is voor zijn rechtsbescherming echter afhankelijk van een gang naar de burgerlijke rechter (**K11**). Optie 4 adresseert dit knelpunt door de mogelijkheid te creëren dat de rechter in een reguliere procedure (d.w.z.: niet in een gratieprocedure) op verzoek van veroordeelde toetst of V.I. moet worden verleend.

⁴²⁷ Interview 5.

⁴²⁸ Zie hoofdstuk 3, par. 3.4.4.

⁴²⁹ Interview 4. Zie de eerdere weergave van de argumenten die deze respondent daarvoor aandraagt, tekst behorende bij voetnoten 424 en 425.

⁴³⁰ Zie vorige voetnoot.

Alhoewel adressering van dit knelpunt strikt genomen ‘enkel’ als wenselijk kan worden aangemerkt, zou adressering wel tegemoetkomen aan kritiek die veel respondenten hebben geuit op de huidige werkwijze. De kritiek van sommige respondenten richt zich vooral op het feit dat de minister het voor V.I.-verzoeken op gratieprocedures aan laat komen (met als gevolg dat de bevoegde gerechten erbij betrokken worden), terwijl hij met artikel 6:2:10 lid 4 Sv de mogelijkheid heeft om in verband met een gunstiger V.I.-regeling in de uitvaardigende lidstaat, uit eigen beweging een beslissing te nemen over de passende V.I.-datum tijdens tenuitvoerlegging in Nederland.⁴³¹ Deze respondenten en een andere respondent zijn op zichzelf wel van mening dat de beslisbevoegdheid hieromtrent terecht bij de minister ligt, nu in Nederland de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke sancties nu eenmaal tot de verantwoordelijkheid van de minister behoort.⁴³² In een van de interviews is daarentegen kritiek geuit op het feit dat de bevoegdheid om te beslissen over V.I. tijdens tenuitvoerlegging van een buitenlandse vrijheidsstraf in Nederland, bij de minister is belegd. In dit interview is gewezen op het risico dat andere dan juridische overwegingen een rol kunnen spelen, zoals economische afwegingen.⁴³³ Gevraagd naar of de bevoegdheid terecht bij de minister ligt, stelt een respondent uit de advocatuur dat de minister ervoor gekozen heeft gunstiger V.I.-regelingen niet mee te nemen, en niet bereid te is daarover iets uit te zoeken. Deze opstelling zou volgens deze respondent neerkomen op “wij zijn geen reisbureau”. Als gevolg daarvan móet dit vraagstuk volgens deze respondent tijdens de erkenningsprocedure worden meegenomen, maar daarin speelt de veroordeelde geen rol. Na overname van de straf, tijdens tenuitvoerlegging dus, is het immers te laat, want de minister doet er niets mee.⁴³⁴ Zo bezien is het weliswaar te verklaren waarom het V.I.-vraagstuk in de gratieprocedure terecht is gekomen, maar dat is dus niet de juiste plek volgens verscheidene respondenten,⁴³⁵ niet in de laatste plaats omdat dan de rechter toch wordt belast met (meestal complexe) materie, die strikt genomen bij de minister behoort te liggen.⁴³⁶

Bij deze stand van zaken is er behoorlijk veel eensluidendheid dat het anders moet. Daarop ziet optie 4 met het creëren van de mogelijkheid dat de rechter in een reguliere procedure (d.w.z.: niet in een gratieprocedure) op verzoek van veroordeelde toetst of V.I. moet worden verleend. Dat optie 4 die toets volledig bij de rechter belegt en voor de minister geen enkele rol voorziet, kent een aantal met elkaar samenhangende voordelen die naar ons oordeel tezamen zwaar wegen, juist in het licht van een aantal algemene, maar fikse knelpunten die in dit onderzoek ten aanzien van de huidige procedure zijn vastgesteld. Ten eerste is de rechter inmiddels, door zijn ervaring met de gratieadviezen, bekend met het toepasselijke toetsingskader ter beoordeling van de vraag of veroordeelde voor V.I. in aanmerking komt, en wanneer. Ten tweede, omdat toetsing in een reguliere procedure plaatsvindt, wordt voorzien in een mate van rechtsbescherming die passend is bij het belang dat voor veroordeelde op het spel staat. Het is, ten derde, efficiënt omdat dankzij die rechtsbescherming, maar ook omdat geen bestuurlijk besluit valt, geen tijdrovende en dure gang naar de (niet gespecialiseerde) burgerlijke rechter meer open staat. Daarbij komt dat de mogelijkheid van het stellen van prejudiciële vragen aan het Hof van Justitie over, bijvoorbeeld, het verbod van verzwaring (zie hierna) niet afhankelijk is van een gang naar de burgerlijke rechter. Het is, tot slot, duurzaam in de zin van toekomstbestendig. Daarover het volgende: Het is waar dat Kaderbesluit 2008/909/JBZ EU-lidstaten als zodanig niet verplicht om bij de tenuitvoerlegging van een buitenlandse vrijheidsbenemende sanctie rekening te houden met een eventuele gunstiger VI-datum naar het recht van de beslissingsstaat. De rechtspraak van het EHRM dwingt daartoe evenmin. Ook het in het Kaderbesluit en de WETS neergelegde verbod op strafverzwaring ziet niet op de *de facto* strafduur, zodat ook daaraan niet een verplichting als

⁴³¹ Interviews 3 en 6.

⁴³² Interviews, 3, 6 en 10.

⁴³³ Interview 11.

⁴³⁴ Interview 4.

⁴³⁵ Interviews 6 en 11.

⁴³⁶ Interview 6.

voornoemd kan worden ontleend. En toch is er ook dit: Het Hof van Justitie heeft zich nog niet over de reikwijdte van het verbod op verzwaring uitgelaten, zodat een lezing waarin dat verbod wel betrekking heeft op de *de facto* strafdur – en daarmee ook op de VI – niet geheel is uitgesloten. Daarenboven is bij deze thematiek merkbaar dat het bij deze en gene gevoelsmatig wringt: in welke mate is het op moreel-menselijk vlak aanvaardbaar dat in het buitenland veroordeelden die uit oogpunt van resocialisatie worden overgedragen naar Nederland om alhier hun vrijheidsbenemende sanctie te ondergaan, significant langer in detentie verkeren dan wanneer zij in het land van veroordeling waren gebleven. Deze vraag klemmt temeer nu veroordeelden aan het verbod van strafverzwarig de verwachting ontlenen dat ervoor zal worden gezorgd dat die situatie zich niet zal voordoen, iets wat niet onlogisch is nu de term als zodanig die verwachting wekt.⁴³⁷ Daarbij komt dat instemming van de veroordeelde met de overname van de straf in de regel niet is vereist. Ten behoeve van de toekomstbestendigheid van de erkenningsprocedure van de WETS, zouden de hoe dan ook te bewerkstelligen aanpassingen kunnen worden aangegrepen om ook met betrekking tot het V.I.-vraagstuk duidelijkheid te bieden voor zowel de veroordeelde als voor de betrokken actoren, op een wijze die genereus tegemoetkomt aan de zorgen die in verband daarmee bestaan en de belangen die er voor veroordeelde op het spel kunnen staan.

Er zijn uiteraard ook nadelen, al verdienen die elk behoorlijke relativering. Ten eerste, een rechterlijke toets mogelijk maken in een reguliere procedure leidt inderdaad tot een werklustverzwarig, maar die wordt logischerwijze, wellicht zelfs grotendeels, gecompenseerd door het wegvallen van V.I.-toetsingen in het kader van gratieadvisering. Ten tweede is er het principiële nadeel dat een rechterlijke toets over een tenuitvoerleggingskwestie een breuk vormt met de keuze de verantwoordelijkheid voor tenuitvoerlegging aan de minister op te dragen. Ter relativering van dit nadeel dient er echter op te worden gewezen dat de minister de verantwoordelijkheid die hij dientengevolge heeft op grond van artikel 6:2:10 lid 4 Sv zo invult dat hij zich op voorhand gebonden heeft tot vervroeging van V.I., als voldoende vaststaat dat tenuitvoerlegging in de uitvaardigende lidstaat tot een gunstiger V.I. datum had geleid. Van toetsing is dan in feite geen sprake meer, zodat een overdracht van deze geboden bevoegdheid niet kan worden geacht afbreuk te doen aan de verantwoordelijkheid van de minister voor de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke sancties in Nederland.

Wij zien twee mogelijkheden om conform optie 4 te voorzien in een rechterlijke toets in een reguliere procedure. In **variant 4a** vindt deze toets plaats lopende de tenuitvoerlegging van de in het buitenland opgelegde sanctie. Veroordeelde wordt de wettelijke mogelijkheid geboden om tijdens tenuitvoerlegging een gemotiveerd verzoek voor te leggen hem V.I. te verlenen. In de motivering van het verzoek dient aandacht te bestaan voor de V.I.-regeling in de uitvaardigende lidstaat en dienen argumenten te worden aangevoerd op grond waarvan deze buitenlandse V.I.-regeling (inclusief reeds opgebouwde privileges tijdens de detentieperiode in de uitvaardigende lidstaat⁴³⁸) aanleiding zou zijn om op een eerdere datum voorwaardelijk in vrijheid te worden gesteld dan onder de Nederlandse V.I.-regeling aangewezen is. Het is de veroordeelde toegestaan om het verzoek nader te onderbouwen met informatie over, of afkomstig uit de uitvaardigende lidstaat en evenzeer behoort het openbaar ministerie in deze procedure de mogelijkheid te hebben om informatie op te vragen bij de autoriteiten van de uitvaardigende lidstaat. In **variant 4b** vindt de toets niet enkel lopende de tenuitvoerlegging plaats, maar krijgt de rechter ook in de erkenningsprocedure al de taak om te toetsen of reeds bij de beslissing tot overname al aanleiding bestaat om de V.I.-datum op een andere datum vast te stellen. Deze toets wordt dan onderdeel van de reguliere erkenningsprocedure die immers een rechterlijke

⁴³⁷ Dit werd bevestigd in Interview 5.

⁴³⁸ Een van de buitenlandse respondenten wees ons erop dat het in sommige EU-lidstaten (waaronder Spanje) gebruikelijk is om tijdens detentie privileges op te bouwen die meewegen bij het bepalen van de V.I.-datum, interview 7.

procedure op tegenspraak zal moeten zijn. Ook dan geldt dat de veroordeelde, die in die procedure een duidelijke positie heeft, onderbouwde standpunten kan aandragen. En ook dan geldt dat het openbaar ministerie, ter voorbereiding van de in te brengen zienswijze, bij de autoriteiten van de uitvaardigende lidstaat informatie kan opvragen die de rechter behulpzaam kan zijn. De V.I.-toets onderdeel maken van de reguliere erkenningsprocedure heeft dezelfde voordelen als het mogelijk maken van toetsing lopende tenuitvoerlegging. Ten opzichte daarvan kan het echter als een nadeel worden gezien dat het de rechter extra werk zal opleveren. Dat nadeel verdient echter sterke relativering. Immers, meerdere respondenten hebben er terecht op gewezen dat de toets ten tijde van de erkenningsprocedure doorgaans negatief zal uitvallen, simpelweg omdat op dat moment te weinig informatie beschikbaar zal zijn om over een toekomstige V.I.-verlening te beslissen; de toets zal in de meeste gevallen dus als vanzelf weinig extra werk opleveren.⁴³⁹ In de gevallen daarentegen waarin er wel al voldoende informatie beschikbaar zal zijn om over een toekomstige V.I.-verlening te beslissen, is het voordeel om dat reeds tijdens de erkenningsprocedure te doen zo groot (met name uit oogpunt van rechtszekerheid), dat de afweging tussen varianten 4a en 4b in het voordeel van variant 4b moet uitvallen. De conclusie luidt daarmee dat variant 4b de meer aanbevelenswaardige variant onder optie 4 is: de rechter toetst reeds in de reguliere erkenningsprocedure of V.I. eerder moet beginnen en daarnaast kan de veroordeelde tijdens de tenuitvoerlegging een gemotiveerd verzoek voor verlening V.I. voorleggen aan de rechter.

Indien onze aanbeveling op dit punt wordt gevolgd, heeft dat logischerwijze gevolgen voor de in artikel 6:2:10 lid 4 Sv aan de minister toegekende bevoegdheid tot vervroeging van de V.I.. Deze bevoegdheid zal dan immers ten opzichte van de rechterlijke toets waar optie 4 (in beide varianten) in zal voorzien, geen toegevoegde waarde hebben.

4.4 Een waardering van de verschillende opties voor aanpassing

In de voorgaande paragraaf zijn er vier opties voor aanpassing uitgewerkt. Dat is gebeurd in volgorde van minst vergaande aanpassingen naar meest vergaande aanpassingen. Per optie zijn verschillende varianten uitgewerkt waarin de betreffende optie zou kunnen worden vormgegeven. Binnen elke optie heeft reeds een waardering van de verschillende varianten plaatsgevonden, waarna een conclusie is getrokken over de meest aanbevelenswaardige variant. Met inachtneming daarvan kunnen de vier opties als volgt worden geherformuleerd:

Optie 1: De rechter aanwijzen als bevoegde (beslissende) autoriteit en het openbaar ministerie aanwijzen als quasi-centrale autoriteit, die WETS-verzoeken in ontvangst neemt. De minister vervult geen rol.

Optie 2: De rechter aanwijzen als bevoegde (beslissende) autoriteit en het openbaar ministerie aanwijzen als quasi-centrale autoriteit, die WETS-verzoeken in ontvangst neemt (de minister vervult géén rol). Het inrichten van een rechterlijke procedure op tegenspraak inrichten met een vorm van triage: eenvoudige WETS-verzoeken worden schriftelijk en enkelvoudig behandeld; niet eenvoudige WETS-verzoeken worden mondeling en in meervoudige kamer behandeld. Voor de mondeling te behandelen zaken wordt veroordeelden die zich nog in de uitvaardigende lidstaat bevinden, de mogelijkheid geboden om via videoconferentie aan de procedure deel te nemen.

Optie 3: De rechter aanwijzen als bevoegde (beslissende) autoriteit en het openbaar ministerie aanwijzen als quasi-centrale autoriteit, die WETS-verzoeken in ontvangst neemt (de minister vervult géén rol). Het inrichten van een rechterlijke procedure op tegenspraak met een vorm van triage: eenvoudige WETS-verzoeken worden schriftelijk en enkelvoudig behandeld; niet eenvoudige WETS-verzoeken worden mondeling en in meervoudige kamer behandeld. Voor de mondeling te behandelen zaken wordt aan veroordeelden die zich nog in de uitvaardigende lidstaat bevinden, de

⁴³⁹ Interviews 1, 2 en 3.

mogelijkheid geboden om via videoconferentie aan de procedure deel te nemen. De bevoegde rechter krijgt de mogelijkheid om prejudiciële vragen te stellen aan de Hoge Raad. Tegen de beslissing van de rechter staat cassatie in het belang der wet open.

Optie 4. De rechter aanwijzen als bevoegde (beslissende) autoriteit en het openbaar ministerie aanwijzen als quasi-centrale autoriteit, die WETS-verzoeken in ontvangst neemt (de minister vervult géén rol). Het inrichten van een rechterlijke procedure op tegenspraak met een vorm van triage: eenvoudige WETS-verzoeken worden schriftelijk en enkelvoudig behandeld; niet eenvoudige WETS-verzoeken worden mondeling en in meervoudige kamer behandeld. Voor de mondeling te behandelen zaken wordt aan veroordeelden die zich nog in de uitvaardigende lidstaat bevinden, de mogelijkheid geboden om via videoconferentie aan de procedure deel te nemen. De bevoegde rechter krijgt de taak om in de erkenningsprocedure al te toetsen of er op basis van de dan beschikbare informatie de mogelijkheid en de aanleiding bestaat om de V.I.-datum vast te stellen. De bevoegde rechter krijgt de mogelijkheid om prejudiciële vragen te stellen aan de Hoge Raad. Tegen de beslissing van de rechter staat cassatie in het belang der wet open. Tijdens de tenuitvoerlegging toetst de rechter op verzoek van veroordeelde in een reguliere procedure of V.I. moet worden verleend.

Hoe moeten deze verschillende opties worden gewaardeerd en hoe verhouden zij zich tot elkaar qua aanbevelenswaardigheid, zowel in het licht van de te adresseren knelpunten als met het oog op overwegingen van meer praktische aard (uitvoerbaarheid, efficiëntie)?

Naar wij menen volgt dat al uit de voorgaande paragraaf, omdat per optie (ook los van de varianten) verscheidene voor- en nadelen zijn genoemd en tegen elkaar afgewogen. Zo is reeds duidelijk gemaakt dat bij de uitwerking van optie 1 gebleken is dat deze optie niet alle knelpunten adresseert die wel noodzakelijkerwijs geadresseerd dienen te worden (enkel knelpunten K1 t/m K4 en K9); bij gebreke van een procedure op tegenspraak, kwalificeert de rechter in deze optie immers nog altijd niet als rechterlijke instantie in de zin van artikel 267 VWEU, zodat die niet bevoegd zal zijn tot het stellen van prejudiciële vragen. Dientengevolge moet optie 1 worden beschouwd als een niet-reële optie tot aanpassing van de erkenningsprocedure.

Wanneer vervolgens een vergelijking wordt gemaakt tussen opties 2 en 3, dan komen deze opties in zoverre overeen dat de daarin voorziene aanpassingen van de erkenningsprocedure alle knelpunten adresseren die ingevolge toepasselijk EU-recht geadresseerd dienen te worden (het betreft knelpunten K1 t/m K9). Weliswaar bewerkstelligt de inrichting van een procedure op tegenspraak, waarbij het openbaar ministerie fungeert als quasi-centrale autoriteit die WETS-verzoeken ontvangt en met een zienswijze doorstuurt aan de rechter teneinde die daarop een beslissing te laten nemen, dat ook eenvoudige verzoeken in een rechterlijke procedure moeten worden behandeld, maar daartegenover staat dat door middel van een vorm van triage heel wel tegemoet kan worden gekomen aan de bezwaren die tegen deze werklastverzwaring kunnen worden ingebracht. Uit het onderzoek is immers duidelijk naar voren gekomen dat de meeste WETS-verzoeken zich zullen lenen voor een schriftelijke behandeling in een enkelvoudige kamer. Optie 3 voorziet ten opzichte van optie 2 in een rechtsmiddel tegen de beslissing van de rechter op een WETS-verzoek. Dat leidt weliswaar niet tot adressering van een extra knelpunt, maar optie 3 behelst daardoor ten opzichte van optie 2 wel een optimale adressering van een van de knelpunten (K4) door openstelling van het buitengewone rechtsmiddel van cassatie in het belang der wet en het mogelijk maken dat het bevoegde gerecht prejudiciële vragen aan de Hoge Raad kan stellen. Tezamen met de reeds onder optie 2 bewerkstelligde mogelijkheid dat het bevoegde gerecht ook prejudiciële vragen kan stellen aan het Hof van Justitie van de EU, zal dit alles met zich brengen dat het bevoegde gerecht: a) vragen kan stellen over de toepassing en betekenis van zowel EU-recht als b) Nederlands recht en c) dat er door middel van cassatie in het belang der wet ook nog langs externe weg belangrijke rechtsvragen aan de Hoge Raad kunnen worden voorgelegd. Dat geeft veel ruimte om de kwaliteit van de erkenningsprocedure te bevorderen en te versterken, mede ten gunste van de bescherming van de rechtspositie van veroordeelde. Het is hierom dat optie 3 als meer aanbevelenswaardig dan optie 2 moet worden beschouwd.

Vergelijken wij tot slot optie 3 en optie 4, dan geldt dat optie 4 ten opzichte van optie 3 een extra knelpunt adresseert (K11 in verband met het V.I.-vraagstuk). Dat betreft weliswaar een knelpunt waarvan is vastgesteld dat het wenselijk is deze te adresseren in een aangepaste erkenningsprocedure, maar dat dit niet noodzakelijk is. Echter, aangezien deze optie 4 tegemoet komt aan de vele bezwaren die respondenten tegen de huidige praktijk hebben geuit, versterkt deze optie de rechtsbescherming van de veroordeelde in zodanige mate, met mede als gevolg meer efficiency, dat optie 4 al met al de meest aanbevelenswaardige optie is.

Het voorgaande betekent puntsgewijs het volgende voor de optimale inrichting van de erkenningsprocedure van de WETS:

- De rechter is de bevoegde (beslissende) autoriteit;
- Het openbaar ministerie wordt aangewezen als quasi-centrale autoriteit, die WETS-verzoeken in ontvangst neemt en met een zienswijze toestuurt aan de rechter, die er een beslissing op neemt;
- De minister vervult géén rol in de erkenningsprocedure van de WETS;
- Er wordt een rechterlijke procedure op tegenspraak ingericht mét een vorm van triage: eenvoudige WETS-verzoeken worden schriftelijk en enkelvoudig behandeld; niet eenvoudige WETS-verzoeken worden mondeling en in meervoudige kamer behandeld;
- Voor de mondeling te behandelen zaken wordt veroordeelden die zich nog in de uitvaardigende lidstaat bevinden, de mogelijkheid geboden om via videoconferentie aan de procedure deel te nemen;
- De weigeringsgronden waaraan de rechter toetst zijn alle facultatief;
- De bevoegde rechter krijgt de mogelijkheid om prejudiciële vragen te stellen aan de Hoge Raad;
- Tegen de beslissing van de rechter staat cassatie in het belang der wet open;
- Tijdens de reguliere erkenningsprocedure toetst de rechter of V.I. eerder moet beginnen; daarnaast kan veroordeelde tijdens tenuitvoerlegging een gemotiveerd verzoek voor het eerder verlenen van V.I. voorleggen aan de rechter.

Inrichting van de erkenningsprocedure van de WETS conform de optimale optie zal met zich brengen dat de procedure alle knelpunten adresseert die noodzakelijkerwijs dienden te worden geadresseerd (K1 t/m 9) en een knelpunt waarvan het adresseren wenselijk maar niet noodzakelijk is (K11), terwijl inrichting volgens de minimumoptie met zich zal brengen dat de procedure alleen alle knelpunten adresseert die noodzakelijkerwijs dienden te worden geadresseerd (K1 t/m K9). Het enige knelpunt dat in het geheel nog niet voorbijkwam is K10. Daarop ziet de navolgende paragraaf.

4.5 Aanvullende beschouwingen over de optie van concentratie van rechterlijke beslissingen in verband met de erkenning van vrijheidsbenemende sancties

De onder par. 4.1 uitgewerkte opties voor aanpassing van de erkenningsprocedure van de WETS adresseren steeds meerdere knelpunten die uit het onderzoek naar het huidige juridisch kader en de huidige praktijk naar voren zijn gekomen. Uit de bespreking van de voor- en nadelen van de verschillende opties en de onderlinge waardering in het licht van de onderzoeksvragen, komt duidelijk naar voren dat de rechter een grotere, en minstens een beslissende rol zal moeten krijgen in de aan te passen erkenningsprocedure van de WETS. Daarmee ligt de vraag nog open welke rechter dat dan moet zijn. Deze vraag ligt besloten in een van de knelpunten die thans nog niet in een van de bovenstaande opties voor aanpassing aan de orde is gekomen. Het betreft knelpunt **K10**, waarvan is vastgesteld dat dit niet noodzakelijkerwijs dient te worden weggenomen, maar waarvan wel is gebleken dat adressering ervan wenselijk is. Adressering van dit knelpunt zou tot gevolg hebben dat de behandeling van alle inkomende WETS-zaken, inclusief de advisering over gratie, bij één gerecht

moet worden geconcentreerd. Adressering van dit knelpunt roept dan de logische vervolgvraag op wélk gerecht dit dan zou moeten of kunnen zijn. Daarover handelt deze paragraaf.

Het vraagstuk van concentratie heeft in het onderhavige onderzoek een grotere rol gekregen dan vooraf verwacht, hoofdzakelijk als gevolg van het feit dat meerdere respondenten het vraagstuk uit eigen beweging nadrukkelijk ter sprake hebben gebracht.⁴⁴⁰ Om recht te doen aan de verschillende aspecten die in verband met het vraagstuk van concentratie aan de orde zijn (gesteld), is ervoor gekozen hier een separate paragraaf aan te wijden.

Ter inleiding roepen wij alvast in herinnering dat op dit moment meerdere actoren een rol hebben in het toepassen van Kaderbesluit 2008/909/JBZ en de WETS op inkomende verzoeken tot overname van een vrijheidsstraf. De minister, ten eerste, is momenteel de bevoegde instantie en neemt de eindbeslissing over overname van de straf op grond van de WETS. De bijzondere kamer van het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden, ten tweede, heeft een deelbevoegdheid met betrekking tot deze verzoeken. De rechtbank Amsterdam (IRK), ten derde, is de bevoegde instantie voor overname van de straf die het gevolg is van een beslissing om overlevering van een veroordeelde persoon (in het kader van een zgn. executie-EAB) te weigeren, mits de beslissingsstaat daarmee heeft ingestemd.⁴⁴¹ Dit laatste gerecht is daarnaast bevoegd om de overlevering van een vervolgte persoon (in het kader van een zgn. vervolgings-EAB) afhankelijk te stellen van een terugkeergarantie op grond waarvan de in de uitvaardigende lidstaat nog op te leggen straf ten uitvoer gelegd wordt in Nederland.⁴⁴² Kortom: de beoordeling van de overname van tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende sancties is in handen van twee instanties, en deels zelfs van drie instanties.⁴⁴³

Zoals al aangegeven hebben meerdere respondenten hierop gewezen en er kritische kanttekeningen bij geplaatst. Door respondenten zijn ook oplossingsrichtingen aangedragen die in daaropvolgende interviews, voor zover aangewezen, aan andere respondenten zijn voorgelegd. Toch hebben wij het niet enkel om die reden (dat het door respondenten is aangedragen) gerechtvaardigd geacht om de weerslag van het onderzoek op dit punt een plaats te geven in dit rapport; ook de eerdergenoemde uitspraken van het Hof van Justitie van de EU⁴⁴⁴ geven daar nadrukkelijk aanleiding toe.

In het licht van de onderzoeksvragen die in het onderhavige onderzoek centraal staan, wordt in het onderstaande allereerst ingegaan op de voor- en nadelen van de concentratie van bevoegdheden als zodanig. Omdat het ten opzichte van al het voorgaande een aanvullende optie betreft, duiden wij deze in het navolgende ook als zodanig aan (korthedshalve: aanvullende optie). Vervolgens wordt aandacht besteed aan de vraag bij welke instantie de bevoegdheden dan zouden moeten of kunnen worden belegd, en waarom. De verschillende varianten (aangeduid als variant AOa, AOb, etc.) voor het bewerkstelligen van concentratie die daaruit voortvloeien, worden vervolgens op een rij gezet en van een waardering voorzien, waarbij uiteraard tevens aandacht bestaat voor uitvoeringsconsequenties. Wat een en ander kan of moet betekenen voor uitgaande WETS-verzoeken komt in paragraaf 4.5 aan bod (de implicaties voor de WOTS-procedure komen in het navolgende hoofdstuk aan bod).

⁴⁴⁰ Interviews 4 en 5.

⁴⁴¹ HvJ EU 4 september 2025, C-3025/22, ECLI:EU:C:2025:665 (*C.J. (Tenuitvoerlegging van een vonnis naar aanleiding van een EAB)*).

⁴⁴² HvJ EU 15 januari 2026, C-641/23, ECLI:EU:C:2026:3 (*Dubers*).

⁴⁴³ Zo beslist bij een vervolgingsoverlevering onder een terugkeergarantie de rechtbank Amsterdam over de overlevering, terwijl de minister beslist over de terugkeer naar Nederland (de overname van de in de uitvaardigende lidstaat opgelegde vrijheidsstraf) nadat de bijzondere kamer zijn oordeel heeft gegeven.

⁴⁴⁴ HvJ EU 4 september 2025, C-3025/22, ECLI:EU:C:2025:665 (*C.J. (Tenuitvoerlegging van een vonnis naar aanleiding van een EAB)*); HvJ EU 15 januari 2026, C-641/23, ECLI:EU:C:2026:3 (*Dubers*).

4.5.1 De voor- en nadelen van concentratie

Een belangwekkend *voordeel* van concentratie – dat wil zeggen het concentreren van de bevoegdheden bij één gerecht – is, ten eerste, dat het bijdraagt aan de rechtseenheid⁴⁴⁵ en een uniforme toepassing van EU-recht, in het bijzonder van Kaderbesluit 2008/909/JBZ. In de huidige situatie is er namelijk geen sprake van volledige rechtseenheid en uniformiteit (o.a. met betrekking tot de verstekproblematiek⁴⁴⁶ en de beoordeling van de binding met Nederland). Daarbij speelt een rol dat de WETS grotendeels dwingende weigeringsgronden bevat, terwijl de corresponderende weigeringsgronden in de Overleveringswet facultatief zijn. Ook speelt een rol dat op bepaalde punten niet alleen de bijzondere kamer een oordeel geeft maar ook de minister (IOS), bijvoorbeeld over de binding met Nederland in het kader van een rauwelijkse weigering.

Concentratie draagt voorts bij aan de rechtseenheid op nationaal niveau door middel van een meer uniforme toepassing van de regels die het toepasselijke Nederlandse strafmaximum bepalen. De toepassing van die regels is van belang voor de verplichting om de duur van de straf aan te passen indien deze hoger is dan het toepasselijke Nederlandse strafmaximum. In de huidige situatie is er geen mechanisme dat rechtseenheid op dit – voor de betrokkene in WETS-procedures zeer belangrijke – gebied voor 100% kan waarborgen. Tegen de oordelen van de bijzondere kamer in *inkomende* zaken staat immers geen cassatie in het belang der wet open, maar tegen uitspraken van de IRK wel (artikel 29, tweede lid, Overleveringswet). Voor de bijzondere kamer noch voor de IRK bestaat de mogelijkheid om prejudiciële vragen voor te leggen aan de Hoge Raad.⁴⁴⁷ Concentratie van bevoegdheden biedt, ten tweede, het voordeel van meer efficiëntie. Het heeft schaalgroottevoordelen en leidt met name tot lagere overheadkosten. Er is dan sprake van ‘lagere kosten per eenheid productie’. Indien de huidige procedure wordt vervangen door een zwaarder opgetuigde procedure waarin in ingewikkelde zaken is voorzien in het horen van de veroordeelde (zie paragraaf 4.3) is het des te meer van belang om de procedure efficiënt in te kleden en uit te voeren. Concentratie draagt, ten derde, bij aan specialisatie door een groter aanbod van en een grotere verscheidenheid aan zaken. Specialisatie is een beproefde manier om kwaliteit te bevorderen.⁴⁴⁸

Concentratie van bevoegdheden kent ook enkele *nadelen*. Om te beginnen is er het nadeel van een overgangssituatie en bijbehorende overgangskwesties. De overdracht van de rol/bevoegdheid van de ene instantie naar een andere instantie, waar concentratie onlosmakelijk mee verbonden is, vergt een investering in tijd, menskracht en geld. Meer specifiek gaat het dan om het treffen van organisatorische voorzieningen (met name het beschikbaar krijgen van menskracht), de overdracht van kennis/expertise, de noodzakelijke inwerkperiode en de benodigde extra communicatie zowel op nationaal niveau als met andere lidstaten en de EU(-commissie) over de wijziging van de opzet. Ter relativering van dit nadeel verdient het nadrukkelijk de opmerking dat de aanpassing van de erkenningsprocedure van de WETS hoe dan ook overgangskwesties met zich zal brengen. Een tweede nadeel van concentratie is dat die een minder brede verankering van expertise op het gebied van Europees recht (EU-recht) in de praktijk tot gevolg heeft.⁴⁴⁹ Hoe meer gerechten en andere instanties met de toepassing van EU-recht te maken krijgen, hoe breder de benodigde expertise verankerd kan worden in de praktijk. Ook dit nadeel verdient relativering. In zijn algemeenheid kan weliswaar gesteld worden dat deconcentratie van bevoegdheden leidt tot een bredere verankering van de

⁴⁴⁵ Dat de huidige rolverdeling niet bijdraagt aan rechtseenheid werd ook benoemd door de respondenten in interview 3, 8 en 11.

⁴⁴⁶ Zie daarover Glerum & Kijlstra 2025, p. 214.

⁴⁴⁷ Art. 553 Sv is niet van overeenkomstige toepassing verklaard.

⁴⁴⁸ Overigens kan specialisatie ook bijdragen aan efficiëntie, doordat zaken sneller kunnen worden afgedaan indien de benodigde expertise beter beschikbaar is.

⁴⁴⁹ Deze kritische kanttekening werd gemaakt door de respondent in interview 6. Ook in interview 7 kwam deze kanttekening aan de orde.

toepassing van die bevoegdheden in de rechtspraktijk, maar in het voorliggende geval zal dat niet of nauwelijks het geval zijn. Daarvoor is het aanbod immers niet groot genoeg en bovendien is een groot deel van de benodigde expertise sowieso behoorlijk specifiek. Daarbij komt dat het overgrote merendeel van de zaken niet als complexe of problematische zaken te boek staan, zodat de Europeesrechtelijke dimensie in die zaken niet (direct) voelbaar is en bijzondere expertise verlangt. Kwesties als conforme interpretatie, *contra legem* interpretatie en toepasselijkheid en uitleg van het HGEU spelen slechts in een klein aantal WETS-zaken, zodat bij deconcentratie hoe dan ook onvoldoende ervaring zal worden opgebouwd met betrekking tot het stellen van prejudiciële vragen aan het Hof van Justitie van de EU.

Worden de voor- en nadelen gezamenlijk bezien, dan blijkt dat het concentreren van bevoegdheden met betrekking tot de overname van vrijheidsstraffen opgelegd in een andere lidstaat, meer voordelen kent dan nadelen. Zoals bovendien blijkt, past bij het nadeel van overgangskwesties een belangrijke relativering.

4.5.2 Concentratie bij welke instantie?

Als de hiervoor getrokken conclusie wordt overgenomen en de keuze wordt gemaakt om de besproken bevoegdheden te concentreren bij één instantie, dan rijst de logische vervolgvraag welke instantie dan het meest in aanmerking komt: de bijzondere kamer van het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden of de Internationale Rechtshulpkamer van de rechtbank Amsterdam?⁴⁵⁰ De voor- en nadelen van deze opties worden hieronder op een rij gezet.

Als alle bevoegdheden bij de bijzondere kamer van het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden worden belegd, zou deze er ten opzichte van de huidige bevoegdheden nieuwe bevoegdheden bij krijgen. Het gaat ten eerste om de bevoegdheid met betrekking tot de overname van een straf welke thans op grond van art. 6a OLW aan de IRK is toegekend in het geval van een executie-EAB. Daarnaast betreft het de bevoegdheid om te beoordelen of een overlevering ten behoeve van een strafvervolgning in een andere lidstaat afhankelijk wordt gemaakt van een terugkeergarantie op basis waarvan de straf waarin deze vervolging resulteert in Nederland ten uitvoer dient te worden gelegd (art. 6 Overleveringswet). Het zou als *voordeel* hebben dat er bij dit Hof al ruime expertise en ervaring beschikbaar is met betrekking tot de overname van vrijheidsstraffen opgelegd in een andere lidstaat. Ook sluit deze bevoegdheid aan bij andere ‘penitenciaire’ taken van dit Hof. Naast deze voordelen zijn er echter ook *nadelen*, namelijk met betrekking tot gerelateerde EAB-procedures bij de IRK. Als het gaat om overname van de straf in het kader van de tenuitvoerlegging van een EAB, blijft gelden dat de IRK eerst dient te beoordelen of overlevering geweigerd dient te worden op andere gronden dan voorzien in artikel 6 en 6a van de Overleveringswet. Pas als deze beoordeling niet tot weigering van de overlevering leidt, zal de IRK de zaak moeten overdragen aan de bijzondere kamer. De bijzondere kamer zal vervolgens moeten beoordelen of, in geval van een executie-EAB, de straf in Nederland ten uitvoer gelegd moet worden. De zaak zal vervolgens, ter afhandeling, teruggezonden moeten worden aan de IRK die de eindbeslissing over de overlevering neemt. In dergelijke gevallen betekent concentratie bij de bijzondere kamer dat de EAB-procedure bij de IRK tijdrovender en omslachtiger is. In het kader van de wijziging van de OLW die in 2021 in werking is getreden, heeft het ministerie een dergelijke constructie al overwogen, maar naar aanleiding van informele consultatie om die reden verworpen.

De andere mogelijkheid is dat de bevoegdheid op grond van de WETS wordt belegd bij de IRK in plaats van de bijzondere kamer.⁴⁵¹ Een *voordeel* daarvan is dat daarmee wordt aangesloten bij de bestaande expertise van de IRK met betrekking tot strafrechtelijke samenwerking binnen de EU, die

⁴⁵⁰ Het beleggen van bevoegdheden bij andere gerechten dan de twee genoemde gerechten ligt niet in de rede en wordt dus buiten beschouwing gelaten.

⁴⁵¹ Behalve uiteraard de bevoegdheid die in de nieuwe opzet bij de minister komt/blijft.

vanwege de rol van de IRK en de mogelijkheid om prejudiciële vragen te stellen breder is dan die bij de bijzondere kamer. Daardoor kan de besluitvorming over de overname van straffen beter ingebed worden in het bredere kader van de strafrechtelijke samenwerking binnen de EU. Meer specifiek gaat het dan om de bestaande expertise met betrekking tot het EAB. Een deel van de weigeringsgronden in Kaderbesluit 2002/584/JBZ en Kaderbesluit 2008/909/JBZ komt materieel overeen. Alleen al getalsmatig bezien, heeft de IRK meer ervaring met de toepassing daarvan (denk bijvoorbeeld aan de verstek-grond (artikel 12 Overleveringswet)). De weigeringsgronden van de WETS zijn ten onrechte grotendeels dwingende weigeringsgronden en naar alle waarschijnlijkheid zal de wetgever de WETS op dit punt moeten aanpassen. De IRK heeft inmiddels ruime ervaring met het toepassen van facultatieve weigeringsgronden. Maar ook is in dit verband relevant de bestaande expertise bij de IRK met betrekking tot het stellen van prejudiciële vragen aan het Hof van Justitie en de bereidheid om die procedure in te zetten. Verder komt in het kader van de tenuitvoerlegging van EAB's de overname van straffen al geregeld aan de orde. Ook heeft de IRK ervaring opgedaan met andere instrumenten van strafrechtelijke samenwerking die een raakvlak kunnen hebben met de afdoening van EAB's en de overname van straffen, bijvoorbeeld de overname van strafvervolgung.⁴⁵² Binnen de rechtbank Amsterdam is ruime kennis aanwezig over de theorie en de praktijk van vrijheidsbenemende maatregelen. Tenslotte speelt een rol dat de IRK nauw betrokken is geweest bij onderzoeksprojecten op het gebied van de toepassing van EU-instrumenten (al dan niet gebaseerd op wederzijdse erkenning)⁴⁵³ en die betrokkenheid geleid heeft tot verdere uitbouw van expertise en netwerk. Bij die expertise gaat het ook om de algemene leerstukken van met name voorrang, (in)directe werking en conforme interpretatie. Een voordeel is voorts dat de wet al een met voldoende waarborgen omgeven procedure geeft voor EAB-zaken waarbij zou kunnen worden aangesloten voor de WETS-zaken. De IRK heeft een grotere werklast dan de bijzondere kamer (ongeveer 1.200⁴⁵⁴ vs ongeveer 200⁴⁵⁵ zaken per jaar), zodat het, als gekozen wordt voor concentratie, qua efficiëntie en overgangsproblematiek ook meer voor de hand ligt om een werklast van 200 zaken per jaar toe te voegen aan 1.200 dan omgekeerd.

Nadelen zijn er ook. Er is, zoals in alle opties, sprake van overgangsproblematiek. Naast het treffen van organisatorische voorzieningen bij de IRK en het Internationaal Rechtshulpcentrum (IRC) Amsterdam, waaronder het beschikbaar krijgen van menskracht, moet geregeld worden dat de bij het Ressortparket Arnhem-Leeuwarden respectievelijk de bijzondere kamer opgebouwde expertise beschikbaar komt voor de IRK respectievelijk het IRC Amsterdam. Met name geldt dit voor de overname van maatregelen in strafrechtelijk kader. Daarbij speelt de vraag of de buitenlandse maatregel een Nederlands equivalent kent en, zo ja, welk equivalent en de vraag of dat equivalent geen strafverzwaring oplevert. De bijzondere kamer behandelt als enige instantie alle hoger beroepen tegen beslissingen tot verlenging van TBS⁴⁵⁶ en heeft dus een uitstekend overzicht van de (on)mogelijkheden naar Nederlands recht. Maar zoals als opgemerkt onder de *voordelen* is er binnen de rechtbank Amsterdam ook veel kennis over maatregelen aanwezig. Binnen de Afdeling publiekrecht zijn de TBS-zaken (verlenging, TBS met voorwaarden en voorwaardelijke beëindiging) neergelegd bij gespecialiseerde rechters van twee zittingsteams.⁴⁵⁷ Als nadeel moet ook worden

⁴⁵² Zie bijv. Rb. Amsterdam 13 januari 2025, ECLI:NL:RBAMS:2025:626.

⁴⁵³ *InAbsentieEAW* (www.inabsentieaw.eu); *ImprovEAW* (<http://www.improveaw.eu>); MR2.0 (<https://mutualrecognitionnextlevel.eu/home>).

⁴⁵⁴ In 2022 werden 1233 overleveringsprocedures geïnitieerd.

⁴⁵⁵ In 2020 waren er 185 overbrengingen naar Nederland.

⁴⁵⁶ Zo ook beslissingen om in het kader van een TBS met voorwaarden alsnog tot verpleging over te gaan en beslissingen om in het kader van een voorwaardelijke beëindiging van een TBS de verpleging te hervatten.

⁴⁵⁷ Punt 3 van de Zaakstoedelingsregeling Strafrecht (bijlage bij het Bestuursreglement van de rechtbank Amsterdam, *Stcrt.* 2025, 23151).

genoemd de reorganisatie die nodig is bij de bijzondere kamer en het Ressortsparket. Een deel van het takenpakket valt immers weg wat ook tot gevolg heeft dat er menskracht vrij komt.

4.5.3 Varianten in relatie tot het concentratievraagstuk

Met betrekking tot de kwestie van concentratie kunnen op basis van het voorgaande drie varianten worden onderscheiden. De varianten hebben betrekking op de bevoegdheid van de rechter op grond van de WETS in de nieuwe opzet en de huidige bevoegdheid van de rechtbank Amsterdam (IRK) met betrekking tot de overname van straffen op grond van de OLW.

In **variant AOa** vindt er geen concentratie plaats. De bevoegdheden van de rechter op grond van de WETS en die op grond van de OLW worden niet belegd bij hetzelfde gerecht. Dat wil dus zeggen dat in de nieuwe opzet de bijzondere kamer van het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden de bevoegde autoriteit als bedoeld in art. 2 van het Kaderbesluit 2008/909/JBZ wordt⁴⁵⁸ en de rechtbank Amsterdam (IRK) de bevoegde autoriteit als bedoeld in art. 6 van het Kaderbesluit 2002/854 blijft. In **variant AOb** daarentegen vindt wel concentratie plaats. De bevoegdheden op grond van de genoemde twee Kaderbesluiten worden in één hand gelegd, namelijk bij het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden (bijzondere kamer, **subvariant AOba**) of bij de rechtbank Amsterdam (IRK, **subvariant AObb**). Tot slot te onderscheiden is **variant AOc** waarin verdere deconcentratie plaats vindt, door de bevoegdheid op grond van de WETS toe te kennen aan alle gerechtshoven dan wel aan alle rechtbanken.⁴⁵⁹

4.5.4 De varianten voor concentratie gewaardeerd

Variant AOa (geen concentratie) heeft als voordeel dat er minder overhoop gehaald wordt dan in variant AOb (concentratie). Het nadeel van variant AOa is echter dat dan niet wordt ingezet op het waarborgen van rechtseenheid en op efficiency-voordelen. Bovendien dient voornoemd voordeel van variant AOa sterk te worden gerelativeerd. Hoe dan ook zal er immers het een en ander overhoop moeten worden gehaald voor de herinrichting van de erkenningsprocedure van de WETS. Zo bezien kan variant AOa ook de ‘variant van de gemiste kansen’ worden genoemd; nu er immers toch aanleiding is om de procedure anders in te richten, verdient het aanbeveling om dat dan ook grondig te doen. Kortom: het nadeel van variant AOa weegt duidelijk zwaarder dan het voordeel ervan.

Variant AOb is aantrekkelijk vanuit het oogpunt van het belang van rechtseenheid en efficiency. Het nadeel van deze variant is wel dat het gerecht expertise zal moeten opbouwen met betrekking tot de nieuwe bevoegdheid. Dat speelt met name bij subvariant AObb, waarin de bevoegdheden bij de rechtbank Amsterdam (IRK) worden geconcentreerd, wat dus een argument pro subvariant AOba oplevert. Dit nadeel verdient echter behoorlijke relativering: kennis kan worden overgedragen en het opbouwen van expertise is niet iets uitzonderlijks in de rechtspraak. Subvariant AOba kent bovendien zelf een ander belangrijk nadeel en dat is dat de procedure van overname van de straf op basis van de artikelen 6 en 6a OLW langer gaat duren.

Variant AOc is niet aanbevelenswaardig. Het argument dat met deconcentratie de toepassing van Europees recht breder wordt ingebed in de rechtspraktijk gaat niet of nauwelijks op, gelet op de omvang van het aanbod aan zaken en de aard van de bulk van de zaken (zie wat hier eerder over is opgemerkt).

⁴⁵⁸ In plaats van de minister. Uiteraard geldt ook hier behoudens de bevoegdheid die in de nieuwe opzet bij de minister komt/blijft.

⁴⁵⁹ Deconcentratie van de bevoegdheid op grond van de Overleveringswet in die zin dat alle gerechtshoven dan wel alle rechtbanken bevoegd worden met betrekking tot de tenuitvoerlegging van Europese aanhoudingsbevelen wordt buiten beschouwing gelaten. Deze deconcentratie wordt als niet realistisch beschouwd.

Al met al vloeit uit het voorgaande voort, dat de variant van het concentreren van de bevoegdheden met betrekking tot het overnemen van vrijheidsstraffen opgelegd in een andere lidstaat, de meest aanbevelenswaardige variant is om knelpunt K10 te adresseren. Binnen die variant geldt voorts, indachtig het voorgaande, maar ook wat daarover in de voorgaande paragraaf naar voren werd gebracht, dat subvariant AObb (concentratie bij de IRK van de rechtbank Amsterdam) meer voordelen kent dan subvariant AOba (concentratie bij de bijzondere kamer van het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden). Gelet daarop geven wij in overweging dit vraagstuk mee te nemen bij de eventuele herinrichting van de erkenningsprocedure van de WETS.

4.6 Implicaties van de mogelijke aanpassingen voor de uitgaande procedure

Welke gevolgen hebben het behandelde in paragraaf 4.3 (optimale optie is optie 4, minimum optie is optie 3) en paragraaf 4.4 (concentratie van bevoegdheid met betrekking tot inkomende zaken) voor de uitgaande zaken (overdracht van Nederlandse vrijheidsstraffen aan andere lidstaten van de EU)? Het is van belang om met betrekking tot de uitgaande zaken twee belangrijke punten van verschil met de inkomende zaken te benoemen.

Het eerste verschil heeft betrekking op de positie van de minister. Ook in uitgaande zaken is de minister de bevoegde autoriteit. De minister is bevoegd tot toezending van een Nederlands vonnis aan een andere lidstaat van de EU met het oog op de erkenning en tenuitvoerlegging in die lidstaat (artikel 2:2, tweede lid, WETS). In uitgaande zaken is de positie van de minister echter wezenlijk anders dan in inkomende zaken. In inkomende zaken is de minister op grond van het beginsel van wederzijdse erkenning in beginsel verplicht om buitenlandse vonnissen te erkennen en ten uitvoer te leggen. In uitgaande zaken geldt echter op grond van het Unierecht geen beginselverplichting om een vonnis en certificaat met betrekking tot een Nederlands vrijheidsstraf ter erkenning en tenuitvoerlegging toe te zenden aan een andere lidstaat. In dit verband spreekt het Hof van Justitie over een “loutere mogelijkheid” van toezending en over het aan de beslissingsstaat “bij kaderbesluit 2008/909 toegekende recht om de door een van zijn rechters uitgesproken strafrechtelijke veroordeling, alsook het certificaat waarvan het model in bijlage I bij dit kaderbesluit is opgenomen, niet aan de tenuitvoerleggingsstaat toe te zenden (...)”.⁴⁶⁰ In uitgaande zaken heeft de minister bij de beslissing dus aanzienlijk meer ruimte dan in inkomende zaken om vorm te geven aan zijn verantwoordelijkheid voor de tenuitvoerlegging van straffen.

Het tweede verschil heeft betrekking op de rechtsbescherming tegen een voorgenomen beslissing van de minister om een Nederlands vonnis met certificaat toe te zenden aan een andere lidstaat. De minister moet namelijk de veroordeelde kennisgeven van zo’n voorgenomen beslissing, tenzij de veroordeelde zich niet in Nederland bevindt of zelf om de toezending van de rechterlijke uitspraak heeft verzocht (artikel 2:27, eerste en tweede lid, WETS). Binnen 14 dagen na ontvangst van die kennisgeving kan de veroordeelde bij de bijzondere kamer een bezwaarschrift indienen tegen het voornemen van de minister. Hoewel de behandeling niet in het openbaar plaatsvindt, voorziet de wet wel in hoor en wederhoor, in kennisname van de stukken en in bijstand door een raadsman (artikel 2:27, zesde lid, WETS jo. de artikelen 21-25 Sv). De toets die de bijzondere kamer uitvoert is een marginale (of de minister bij afweging van de betrokken belangen in redelijkheid tot de voorgenomen beslissing kon komen, artikel 2:27, vierde lid, WETS), maar indien de veroordeelde zich tegen het voornemen verweert met de stelling dat de overdracht van het vonnis in strijd is met fundamentele rechten, moet de toets een volledige zijn.⁴⁶¹ De veroordeelde wordt schriftelijk in kennis gesteld van de beslissing van de bijzondere kamer. Die beslissing is bindend voor de minister, voor zover de

⁴⁶⁰ HvJ EU 4 september 2025, C-305/22, ECLI:EU:2025:665 (*C.J. (Tenuitvoerlegging van een vonnis naar aanleiding van een EAB)*), punten 68 en 71.

⁴⁶¹ Vgl. ten aanzien van uitlevering en de toetsing door de burgerlijke rechter bijv. HR 25 april 2025, ECLI:NL:HR:2025:592, r.o. 3.2.5.

bijzondere kamer het klaagschrift gegrond verklaart. De minister moet dan afzien van de toezending van het vonnis en het certificaat (artikel 2:27, zevende lid, WETS). Tegen de beslissing van de bijzondere kamer staat (alleen) cassatie in het belang der wet open (artikel 2:27, achtste lid, WETS). De rechtsbescherming tegen een voornemen tot overdracht van een Nederlands vonnis is dus zodanig geregeld, dat de conclusie is gerechtvaardigd dat de bijzondere kamer in de context van de behandeling van een bezwaarschrift tegen het voornemen van de minister wel als ‘rechterlijke instantie’ in de zin van artikel 267 VWEU kwalificeert. Veroordeelden die zich niet in Nederland bevinden, hebben geen recht om een bezwaarschrift in te dienen (artikel 2:27, eerste en tweede lid, WETS), maar – zoals ook bij het inkomende verkeer – zal het uitgaande verkeer veelal bestaan uit zaken waarin de betrokkene zich in Nederland bevindt (en wel in detentie). Bovendien kunnen veroordeelden die zich niet in Nederland bevinden (en die kennis hebben gekregen van het voornemen of van het daadwerkelijke toezenden van het vonnis en het certificaat) een civiele procedure tegen de staat beginnen. In een procedure kan de burgerlijke rechter prejudiciële vragen stellen aan het Hof van Justitie.⁴⁶² Hetzelfde geldt, m.m., voor een beslissing van de minister om geen vonnis en certificaat naar een andere lidstaat te sturen.

Geconcludeerd kan worden dat er geen Unierechtelijke noodzaak is om de procedure met betrekking tot uitgaande zaken zo in te richten dat alleen de rechter de beslissingen neemt (nog daargelaten welke rechter dat dan is). Op zichzelf zou men op grond van rechtseenheid en efficiency kunnen pleiten voor een inrichting van de uitgaande procedure die overeenkomt met die van de inkomende, inclusief de gedachte van concentratie bij één gerecht, maar die inrichting zou niet in overeenstemming zijn met de wezenlijke andere positie van de minister in uitgaande zaken. Mede in aanmerking genomen dat het onderzoek beperkt is tot inkomende zaken, zien wij al met al geen reden om een aanbeveling op dit punt te doen.

4.7 Conclusie

De conclusie van dit hoofdstuk luidt als volgt. Een optimale herinrichting van de erkenningsprocedure van de WETS behelst dat de rechter wordt aangewezen als de autoriteit die bevoegd is een beslissing te nemen op WETS-verzoeken in een procedure op tegenspraak, die een vorm van triage kent: eenvoudige WETS-verzoeken worden schriftelijk en enkelvoudig behandeld; niet eenvoudige WETS-verzoeken worden mondeling en in meervoudige kamer behandeld (voor de mondeling te behandelen zaken wordt veroordeelden die zich nog in de uitvaardigende lidstaat bevinden, op grond van een in de wet te voorziene basis, de mogelijkheid geboden om via videoconferentie aan de procedure deel te nemen). De weigeringsgronden waaraan de rechter toetst, zijn alle facultatief. In voornoemde aanbevolen procedure vervult de minister geen enkele rol; WETS-verzoeken komen binnen bij het openbaar ministerie (de quasi-centrale autoriteit) die deze met een zienswijze toestuurt aan de bevoegde rechter.

De bevoegde rechter krijgt idealiter de mogelijkheid om prejudiciële vragen te stellen aan de Hoge Raad. Tegen de beslissing van de rechter staat idealiter bovendien cassatie in het belang der wet open. De rechter toetst in de reguliere erkenningsprocedure of V.I. eerder moet beginnen en daarnaast kan de veroordeelde tijdens de tenuitvoerlegging een gemotiveerd verzoek voor verlening V.I. voorleggen aan de rechter.

Concentratie van de rechterlijke beslisbevoegdheden met betrekking tot het overnemen van vrijheidsstraffen opgelegd in een andere lidstaat op grond van de WETS, verdient overweging.

Op het gebied van de uitgaande zaken zijn aanpassingen van de wet niet noodzakelijk. Betoogd kan worden dat een regeling die overeenkomt met die van de inkomende zaken wenselijk is, maar het onderzoeksteam onthoudt zich op dit punt van een aanbeveling.

⁴⁶² HvJ EU 17 juli 2024, C-235/24 PPU, ECLI:EU:C:20254;624 (*Niesker*), punt 48 m.b.t. inkomende zaken.

5 Samenhang van de WETS met de WOTS

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we in op de vraag of de in het vorige hoofdstuk geïdentificeerde mogelijkheden voor aanpassing van de WETS tevens implicaties moeten hebben voor de WOTS-procedure. Ook komt aan de orde welke implicaties dat zijn en in hoeverre die nopen tot aanpassingen van de gegeven opties en/of resulteren in een voorkeur voor een of meer opties boven andere opties. Het kan immers niet worden uitgesloten dat ook de erkenning en tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende sancties die worden overgenomen van landen buiten de EU moeten of kunnen worden verbeterd. Aldus wordt in dit hoofdstuk een antwoord geformuleerd op deelvraag 3.

Allereerst zullen in de volgende paragraaf een aantal relevante aspecten van de WOTS – geconcentreerd op de voortgezette tenuitvoerleggingsprocedure – uiteen worden gezet, mede tegen het licht van de WETS. Vervolgens gaan we in paragraaf 5.3 in op de vraag in hoeverre mogelijke aanpassingen van de WETS, zoals in het voorgaande hoofdstuk geïdentificeerd, zouden kunnen nopen tot aanpassing van de voortgezette tenuitvoerleggingsprocedure in de WOTS.

5.2 Relevante aspecten van de WOTS in verhouding tot de WETS

In hoofdstuk 2 kwam reeds naar voren dat de WETS-procedure ten dele is gemodelleerd naar de procedure van voortgezette tenuitvoerlegging in de WOTS (art. 43 e.v. WOTS): omdat er sprake is van een vergelijkbare beoordeling, is ervoor gekozen deze in de WETS op te dragen aan dezelfde instanties, namelijk de Minister van Justitie en Veiligheid en de bijzondere kamer van het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden. Naar aanleiding van de totstandkoming van de WETS heeft de wetgever de WOTS-procedure voor voortgezette tenuitvoerlegging op zijn beurt gewijzigd.⁴⁶³

De WOTS kent voor de overname van vrijheidsstraffen enerzijds de mogelijkheid van een exequaturprocedure (omzettingsprocedure) en anderzijds de mogelijkheid van voortgezette tenuitvoerlegging, waarbij de sanctie niet wordt omgezet. Welke procedure wordt gebruikt, is mede afhankelijk van de mogelijkheden die het toepasselijke verdrag biedt.⁴⁶⁴ Hoewel voortgezette tenuitvoerlegging oorspronkelijk met name was bedoeld voor niet-vrijheidsbenemende sancties, is deze procedure inmiddels ook de norm voor de overname van vrijheidsbenemende sancties; de omzettingsprocedure is de uitzondering geworden.⁴⁶⁵

Waar de omzettingsprocedure bij elke Nederlandse rechtbank kan plaatsvinden,⁴⁶⁶ is de procedure van voortgezette tenuitvoerlegging geconcentreerd bij de bijzondere kamer van het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden (art. 43a lid 3 en 43b lid 1 WOTS). Er is sprake van een bevoegdheidsverdeling tussen de Minister van Justitie en Veiligheid en het gerechtshof, evenals in de WETS. Na ontvangst van het verzoek door de Minister van Justitie en Veiligheid, kan die beoordelen of het verzoek rauwelijks afgewezen moet worden indien aanstonds duidelijk is dat het niet aan de vereisten (d.w.z. de voorwaarden of weigeringsgronden) voldoet (art. 15 lid 1 WOTS). Rauwelijkse afwijzing onder de WOTS is ook mogelijk als direct duidelijk is dat niet aan de beleidsuitgangspunten, zoals de aanwezigheid van binding, wordt voldaan.⁴⁶⁷ Vervolgens beslist de Minister (met inachtneming van

⁴⁶³ Wet van 25 juni 2014 tot wijziging van de Wet overdracht tenuitvoerlegging strafvonnis in verband met aanvulling van de bepaling over de procedure van voortgezette tenuitvoerlegging; *Stb.* 2014, 240.

⁴⁶⁴ Overname is enkel mogelijk indien Nederland een verdragsrelatie heeft met het desbetreffende land: art. 2 WOTS.

⁴⁶⁵ Dit heeft enerzijds te maken met de opkomst van de WETS-procedure en anderzijds met het stellen van voortgezette tenuitvoerlegging als de norm in recente bilaterale verdragen. Dieben 2022, par. 8.3.1.

⁴⁶⁶ Namelijk de rechtbank in wier rechtsgebied de veroordeelde zijn woonplaats heeft of zich bevindt: art. 15(1) WOTS.

⁴⁶⁷ *Kamerstukken II* 2013/14, 33742, nr. 3, p. 5-6.

het toepasselijke verdrag) of de omzettingsprocedure dan wel de voortgezette tenuitvoerleggingsprocedure zal worden gevolgd (art. 43 lid 1 WOTS); in dat laatste geval wordt het verzoek naar het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden gestuurd, alwaar de advocaat-generaal (net als bij de WETS) binnen 14 dagen opmerkingen kan indienen (art. 43a lid 3 WOTS). Artikel 43b WOTS bepaalt dat het hof een drietal aspecten beoordeelt; het gaat om gelijksoortige aspecten die het Hof tevens in het kader van de WETS beoordeelt (art. 2:11 lid 3 WETS), al zijn er belangrijke verschillen in de wijze waarop met weigeringsgronden wordt omgegaan (zie hieronder). Ten eerste beoordeelt het hof de dwingende weigeringsgronden in art. 2, 3, 4, 6 en 7 WOTS;⁴⁶⁸ ten tweede welk strafbaar feit het feit naar Nederlands recht oplevert; en ten derde of er aanleiding is tot aanpassing van de sanctie. Als een beroep wordt gedaan op de weigeringsgrond van discriminatoire vervolging (artikel 5 WOTS), dan staat dit ter beoordeling van de minister. Ook een beroep op flagrante schendingen van fundamentele beginselen van een behoorlijke strafrechtspleging en *flagrant denials of justice* wordt door de Minister beoordeeld.⁴⁶⁹

Aanpassing vindt plaats als de opgelegde sanctie een langere duur heeft dan het voor het desbetreffende feit naar Nederlands recht toepasselijke strafmaximum (dan wordt deze verlaagd tot dat strafmaximum) (artikel 43b lid 2) en/of indien de aard van de sanctie onverenigbaar is met het Nederlandse recht; in dat geval wordt deze gewijzigd in een straf of maatregel waarin het Nederlandse recht voorziet en die zoveel mogelijk overeenstemt met de opgelegde sanctie (artikel 43b lid 3). Tevens geldt het verbod van verzwaring (art. 43b lid 4). Net als bij de WETS mag de minister ook in het WOTS-kader rekening houden met de regels inzake vervroegde of voorwaardelijke invrijheidsstelling in de veroordelingsstaat: artikel 6:2:10 vierde lid Sv, zoals in hoofdstuk 2 beschreven voor de WETS, is eveneens op WOTS-voortgezette tenuitvoerleggingszaken van toepassing. Daarbij dient wel te worden aangetekend dat, hoewel deze mogelijkheid in recentere bilaterale verdragen expliciet is vastgelegd, het VOGP een dergelijke mogelijkheid niet biedt. Bij VOGP-overname is het rekening houden met v.i. daarom slechts mogelijk als de veroordelingsstaat daarvan in kennis is gesteld en daartegen geen bezwaar heeft gemaakt.⁴⁷⁰ Een dergelijke kennisgeving ligt volgens de parlementaire geschiedenis in de rede indien – naar aanleiding van navraag bij de veroordelingsstaat – blijkt dat die staat uitsluitel kan geven over de exacte v.i.-datum in dat land ‘maar ook in die gevallen waarin deze met een grote mate van waarschijnlijkheid vaststaat en vervolgens blijkt dat deze op een eerder tijdstip is gelegen dan de Nederlandse VI-datum’.⁴⁷¹ Ook de Hoge Raad hanteert het criterium van een ‘grote mate van waarschijnlijkheid’.⁴⁷²

Het oordeel van de bijzondere kamer is schriftelijk, op basis van de door de minister toegezonden stukken, en wordt binnen zes weken na ontvangst van het verzoek en de stukken aan de minister gestuurd. Er vindt geen hoorzitting plaats en de verdachte heeft aldus geen mogelijkheid om diens inbreng naar voren te brengen (dat is bij de omzettingsprocedure wel het geval): hiervoor is gekozen omdat het hof slechts over enkele precies omschreven toetsingsgronden beslist.⁴⁷³ Door het creëren van een specialistische afdeling binnen DJI zou bovendien, net als bij de WETS, expertise verzekerd zijn zodat binding en het reclasseringsbelang goed door de minister kunnen worden beoordeeld.⁴⁷⁴ De veroordeelde of zijn raadsman kan, zo maakt de parlementaire geschiedenis duidelijk, wel

⁴⁶⁸ Mocht een beroep worden gedaan op de weigeringsgrond van discriminatoire vervolging (art. 5 WOTS), dan staat die grond ter beoordeling van de minister.

⁴⁶⁹ Dieben 2022, par. 8.3.10.12.

⁴⁷⁰ *Kamerstukken II* 2013/14, 33742, nr. 3, p. 11.

⁴⁷¹ *Kamerstukken II* 2013/14, 33742, nr. 3, p. 11-12.

⁴⁷² HR 9 mei 2017, ECLI:NL:HR:2017:839, NJ 2017/207; HR 31 maart 2015, ECLI:NL:HR:2015:770, NJ 2016/37.

⁴⁷³ *Kamerstukken II* 2013/14, 33742, nr. 3, p. 6-7.

⁴⁷⁴ *Kamerstukken II* 2013/14, 33742, nr. 3, p. 6-7.

schriftelijk relevante aspecten van zijn zaak aan de minister kenbaar maken;⁴⁷⁵ ook is dit mogelijk bij het hof.⁴⁷⁶ De WOTS kent vanwege het schriftelijke karakter van de procedure geen regeling voor rechtsbijstand, maar niets staat eraan in de weg dat de veroordeelde zich laat bijstaan door een advocaat, zodat die schriftelijke punten naar voren kan brengen.⁴⁷⁷

De minister beslist tenslotte op het verzoek; voor zover het hof heeft geoordeeld dat het verzoek niet kan worden ingewilligd, wijst de minister het verzoek af (art. 43b lid 6). Heeft het hof geoordeeld dat het verzoek wel kan worden ingewilligd, dan is de minister daar niet aan gebonden en kan die het verzoek afwijzen. De WOTS en verdragen verplichten immers niet tot overname. Tegen de beslissing van de minister kan de betrokkene bij de civiele rechter opkomen in kort geding, waar een marginale toets plaatsvindt vanwege de beleidsvrijheid.⁴⁷⁸

De bijzondere kamer van het hof ‘beoordeelt’ aldus de weigeringsgronden, dubbele strafbaarheid en eventuele aanpassing (art. 43b lid 1) – een term die overeenkomt met de WETS (art. 2:11 lid 3). Oorspronkelijk was dat niet het geval: vóór de wetswijziging in 2014⁴⁷⁹ gaf het hof slechts een ‘advies’ aan de Minister en specificeerde de WOTS niet over welke aspecten dat advies ging; de procedure was slechts summier geregeld omdat oorspronkelijk het idee was dat de omzettingsprocedure de standaard zou worden. Zoals in hoofdstuk 2 naar voren komt, is bij de totstandkoming van de WETS in 2011 beoogd de rol van het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden te verstevigen ten opzichte van de voortgezette tenuitvoerleggingsprocedure in de WOTS, door te spreken over een ‘beoordeling’ en te benadrukken dat de minister beslist ‘met inachtneming van het oordeel van de bijzondere kamer van het gerechtshof’ (art. 2:12 lid 1 WETS). In 2014 is de WOTS gewijzigd en meer in lijn gebracht met de WETS; sindsdien is daar ook sprake van een ‘beoordeling’ in plaats van een advies (het huidige art. 43b).⁴⁸⁰ Anders dan in de WETS is de minister daaraan slechts gebonden voor zover het een negatief oordeel (niet-inwilliging) betreft; de WOTS biedt immers een minder verplichtend kader voor overname van sancties dan de WETS.

5.3 In hoeverre dienen mogelijke aanpassingen van de WETS consequenties te hebben voor de voortgezette tenuitvoerleggingsprocedure in de WOTS?

Allereerst moet worden geconstateerd dat het WOTS-kader in beginsel niet wordt bestreken door het EU-recht en de rechtspraak van het Hof van Justitie, zoals dat bij de WETS wel het geval is.⁴⁸¹ Dat maakt dat de in dit rapport beschreven problematiek over de (on)mogelijkheid om prejudiciële vragen te stellen, en het garanderen van de rechten uit het HGEU, in beginsel niet van toepassing is. Een uitzondering op dat principe is de situatie waarin Nederland een sanctie zou overnemen van een niet-EU-lidstaat, de veroordeelde vervolgens zou vluchten naar een andere EU-lidstaat, en Nederland aan die lidstaat een EAB zou uitvaardigen ten behoeve van strafexecutie.⁴⁸² In beginsel is dit mogelijk, aldus het HvJ EU; één van de voorwaarden voor het uitvaardigen van een dergelijk EAB is echter dat ‘bij de procedure die heeft geleid tot de vaststelling, in de derde staat, van het nadien in de uitvaardigende lidstaat erkende vonnis, de grondrechten en in het bijzonder de uit de artikelen 47 en

⁴⁷⁵ *Kamerstukken II* 2013/14, 33742, nr. 3, p. 6-7.

⁴⁷⁶ Dieben 2022, par. 8.3.6.

⁴⁷⁷ Dieben 2022, par. 8.3.6.

⁴⁷⁸ Wel dient de beslissing in lijn te zijn met het EVRM: de wijze waarop de Minister flagrante mensenrechtenschendingen toetst, kan daarom niet enkel marginaal zijn.

⁴⁷⁹ *Stb.* 2014, 240.

⁴⁸⁰ *Kamerstukken II* 2013/14, 33742, nr. 2 en 3.

⁴⁸¹ Op zijn beurt is de WOTS-beoordeling onderworpen aan de bepalingen in het toepasselijke verdrag, dat ingeval van tegenstrijdigheid voorgaat op de WOTS.

⁴⁸² Dit is de situatie zoals die naar voren komt (m.b.t. andere staten) in het HvJ EU-arrest *JR*: HvJ EU 17 maart 2021, C-488/19, ECLI:EU:C:2021:206 (*JR (Aanhoudingsbevel – Veroordeling door een EER-land)*).

48 [HGEU] voortvloeiende verplichtingen in acht zijn genomen'.⁴⁸³ Het Hof van Justitie heeft het in dit kader over de 'rechterlijke autoriteiten' van de lidstaat die zo'n vonnis erkennen (en vervolgens het EAB uitvaardigen) (punt 58). In Nederland is dan de vraag welke rechterlijke autoriteit dat zou zijn: in de procedure bij de bijzondere kamer (nog daargelaten of die kamer een 'rechterlijke toetsing' uitvoert) wordt niet aan grondrechten getoetst (dat kan alleen de minister doen), terwijl moeilijk denkbaar is dat de R-C dit bij de uitvaardiging van een EAB zou moeten doen. Hoe dan ook laat deze uitspraak zien dat toetsing aan het HGEU, en de mogelijkheid daarover prejudiciële vragen te kunnen stellen, ook in het WOTS-kader aan de orde kan komen.

Daarnaast zou het vanuit het oogpunt van rechtseenheid c.q. consistentie van belang kunnen zijn om beide procedures niet te veel uiteen te laten lopen. De wetgever heeft immers mede om die reden getracht de WETS-procedure relatief gelijksoortig te laten zijn aan de WOTS-procedure van voortgezette tenuitvoerlegging. Toen de WOTS in 2014 werd gewijzigd, is dat nog eens benadrukt in de MvT:

'Ondanks deze verschillen is het mogelijk om de procedures van beide wetten meer identiek in te richten. Dit klemmt temeer, omdat de bijzondere kamer van het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden die bij de toepassing van artikel 43 van de Wots is betrokken, ook in de Wets als enig bevoegde rechterlijke autoriteit is aangewezen. Verder is de binnen de Dienst Justitiële Inrichtingen een speciale afdeling, namens ondergetekende, belast met de uitvoering van de Wots en de Wets. Een identieke logistieke inrichting van de procedures is van belang, omdat dit de efficiency van de rechtspraak en van het Ministerie van Veiligheid en Justitie ten goede komt.'⁴⁸⁴

In het gros van de interviews kwam naar voren dat de vragen die naar voren komen bij de WETS en de WOTS (voortgezette tenuitvoerlegging) grotendeels hetzelfde zijn, wat kan pleiten voor soortgelijke procedures.

Een belangrijk verschil is dat de WETS-procedure vanwege het EU-rechtelijke beginsel van wederzijdse erkenning een meer verplichtend karakter heeft dan de WOTS-procedure: weigering is slechts mogelijk ingeval van specifiek omschreven weigeringsgronden. In het WOTS-kader kan Nederland de overname weigeren, zelfs al is aan alle voorwaarden voldaan. In de WOTS zijn dan ook geen facultatieve weigeringsgronden opgenomen (zoals die in de WETS ter beoordeling van de minister staan); de minister kan immers altijd weigeren. Ook is onder de WOTS de instemming van de veroordeelde in beginsel vereist, al maken verdragen daar regelmatig uitzonderingen op. Bij de WOTS-beoordeling is er dus een afweging van belangen met een zekere beleidsruimte, zodat beargumenteerd kan worden dat de rol van de minister relatief groter zal mogen zijn dan in de WETS-beoordeling. Datzelfde geldt voor de rol van de minister in het beginstadium van de procedure, waarin de voorwaarden worden gecontroleerd en het contact met de buitenlandse autoriteiten plaatsvindt. Gezien het minder verplichtende karakter van de WOTS-procedure en de mogelijk verdergaande en veelvuldiger voorkomende diplomatieke en politieke implicaties van het omgaan met staten waarmee samenwerking soms gevoelig ligt, zal in dat kader een rol voor de minister bij de eerste beoordeling van het verzoek wellicht meer voor de hand liggen dan in WETS-verband, zo kwam in een interview naar voren.

Wel is in de interviews met advocaten kritiek geuit op de wijze waarop de minister in de praktijk beslissingen over overname neemt, en de ruime beleidsvrijheid die de minister daarin heeft: overname zou te vaak worden geweigerd, zowel 'aan de voorkant' (rauwelijks) als 'aan de achterkant' nadat het Hof een positief advies heeft gegeven. Waar er bij de WETS voor niet-Nederlanders soms

⁴⁸³ HvJ EU 17 maart 2021, C-488/19, ECLI:EU:C:2021:206 (*JR (Aanhoudingsbevel – Veroordeling door een EER-land)*), punt 61.

⁴⁸⁴ *Kamerstukken II* 2013/14, 33742, nr. 3, p. 4.

mogelijkheden zijn op grond van art. 2:4 onder b WETS (overname van de sanctie van een veroordeelde die na invrijheidstelling naar Nederland kan worden uitgezet als gevolg van een daartoe strekkende beslissing in de uitvaardigende lidstaat), is het bij de WOTS moeilijker om overname door Nederland te bewerkstelligen. Veel WOTS-zaken die in de rechtspraak naar voren komen gaan dan ook over binding en over de weigering van de minister ‘aan de voorkant’ om de sanctie over te nemen. Enkele respondenten uit de advocatuur stelden voor ofwel de bevoegdheid tot rauwelijkse weigering in de WOTS uit handen van de minister te halen, maar de minister nog wel een rol te geven in het overleg met de autoriteiten van andere staten en/of de minister enkel aan het eind van de procedure een rol te geven, zoals bij uitlevering; ofwel meer rechtsbescherming te bieden tegen een weigering van de minister.

Mocht bij de WETS de beoordeling aan de voorkant worden overgeheveld naar een rechtsprekende instantie, terwijl deze voor de WOTS bij de minister blijft, dan kan dat wel als gevolg hebben dat de beoordeling uiteen gaat lopen en aldus de rechtseenheid wordt aangetast, zoals een respondent aangaf:

‘Hoewel ik mij kan voorstellen dat als je zo'n praktijk hebt waarbij bij één gerecht het in die Europese context doet en bijvoorbeeld gepubliceerde uitspraken over binding doet, dat in elk geval de minister en de civiele rechter de neiging zullen hebben om daarbij aan te sluiten. Tenzij het natuurlijk heel erg af gaat wijken van wat de minister nu doet.’⁴⁸⁵

Gezien het kleine aantal WOTS-zaken kan het voordelen hebben als het rechterlijk oordeel hierover geconcentreerd bij één instantie plaatsvindt. In dit opzicht gaf een respondent aan dat juist bij IOS momenteel de contacten en expertise geconcentreerd zijn voor dit type zaken, terwijl het hof zeker bij de WOTS slechts een handvol zaken op het bord krijgt. Voor de efficiëntie kan het daarom gunstig zijn om taken bij IOS geconcentreerd te houden, gaf een respondent aan.

In interviews met advocaten en rechtsprekende instanties is naar voren gebracht dat dezelfde problemen met rechtsbescherming (hoor en wederhoor en rechtsbijstand) die spelen bij de WETS, tevens bij de WOTS een rol spelen en dat het daarom voor de hand ligt, als de WETS wordt aangepast, ook de WOTS-procedure van voortgezette tenuitvoerlegging aan te passen. Ook voor de WOTS geldt dat het recht van de veroordeelde om gehoord te worden van belang is:

‘het grootste probleem vind ik gewoon het gebrek aan rechtsbescherming en dat geldt voor de voortzettingsprocedure in de WOTS in principe net zo goed als voor de procedure in de WETS. Dat is met name gelegen in het feit dat er een oordeel van het gerechtshof Arnhem Leeuwarden komt, zonder dat de veroordeelde daarbij betrokken is, waarbij het oordeel vroeger niet eens werd toegestuurd naar de veroordeelde. Iemand krijgt nu een beslissing van een minister, gebaseerd op een oordeel en er is een hele procedure geweest waar de persoon in kwestie niet bij betrokken is. Een procedure waar grote belangen op het spel staan en dat hebben de zaken die wij hebben behandeld de laatste jaren ook wel echt bewezen. Het gaat om de zaken waarbij iemand in het buitenland tot levenslang is veroordeeld en er hier in Nederland achter komt dat ze opeens een Nederlandse levenslange straf hebben die vele malen zwaarder is dan zij in het land van veroordeling zouden hebben gehad.’⁴⁸⁶

Er zijn nog andere punten die pleiten tegen het maken van een onderscheid tussen (een vernieuwd juridisch kader voor) de WETS en de voortgezette tenuitvoerlegging in de WOTS. Het Hof beslist jaarlijks slechts over een handvol WOTS-zaken; de WETS-zaakstroom is veel groter. Sinds de Brexit zijn er wat zaken uit het Verenigd Koninkrijk bijgekomen, maar dat zijn er ook maar enkele per jaar (interview 3). Als in het kader van de WETS hoorzittingen (kunnen) plaatsvinden, dan is het ook relatief eenvoudig om dit ook voor de WOTS aan te bieden. Bovendien is het WETS-systeem veel meer gericht op snelheid en doelmatigheid, met strikte termijnen (90 dagen tussen de ontvangst door

⁴⁸⁵ Interview 8.

⁴⁸⁶ Interview 5.

de minister van het certificaat en de beslissing van de minister over erkenning, terwijl voor de WOTS een dergelijke termijn niet geldt – enkel een termijn van zes weken waarbinnen de bijzondere kamer zijn oordeel aan de minister dient te sturen). Als binnen zo'n efficiënt systeem een hoormogelijkheid zou worden geïntroduceerd, valt moeilijk in te zien waarom dat voor de WOTS niet mogelijk zou zijn.

Als argument om de voortgezette tenuitvoerleggingsprocedure in de WOTS juist los te koppelen van de (mogelijk te wijzigen) WETS komt uit diverse interviews naar voren dat het gros van de WOTS-veroordeelden heel graag (zo snel mogelijk) naar Nederland overgebracht wil worden; de procedure vindt vaak op hun initiatief plaats. Het gaat immers vaak om zeer hoge straffen wegens drugsdelicten die in Nederland (ook bij voortgezette tenuitvoerlegging) mogelijk worden gemitigeerd, terwijl de veroordeelde zich in zeer slechte detentieomstandigheden kan bevinden:

‘die danken God op hun blote knieën dat ze uit Colombia hier naartoe komen, bij wijze van spreken en niemand die klaagt (...)’⁴⁸⁷

Dit speelt in minder sterke mate bij de WETS, al kan het ook daar aan de orde zijn, namelijk wanneer de minister in het voortraject weigert vanwege gebrek aan binding. Verder is instemming van de veroordeelde bij de WOTS in veel gevallen vereist, in tegenstelling tot de WETS. WOTS-veroordeelden zullen in dat opzicht relatief minder vaak behoefte hebben om gehoord te worden alvorens over overname wordt beslist. Respondenten uit de advocatuur geven echter aan dat het ook voorkomt dat veroordeelden instemmen terwijl ze pas achteraf beseffen wat de implicaties zijn voor de (tenuitvoerlegging van de) sanctie, omdat ze op grond van het informatieblad verwachten dat de straf niet verzwaaard wordt. Dat pleit ervoor de veroordeelde wel te horen in de voortgezette tenuitvoerleggingsprocedure van de WOTS.

Een praktisch punt is dat horen per videoconferentie binnen de EU mogelijk relatief eenvoudiger plaatsvindt, en in de toekomst wellicht wordt vereenvoudigd met nadere EU-regels. Bovendien moet dan de veroordeelde die vastzit in het buitenland, geholpen worden om daadwerkelijk toegang te krijgen tot een advocaat (interview 5).

De bovenstaande argumenten over zaakstroom en tijdsverloop betekenen bovendien dat, mocht de wetgever ertoe overgaan bij de WETS-beslissing een rechterlijk oordeel in *twee instanties* mogelijk te maken, er goede redenen zijn om dit bij de (voortgezette tenuitvoerlegging in de) WOTS ook te doen. Advocaten geven in de interviews tevens aan dat een uitspraak in één instantie risico's kent (het hof kan het immers verkeerd hebben), terwijl de rol van de civiele rechter als restrechter zijn beperkingen kent. Wel geldt dat, wanneer ook de staatsautoriteiten een dergelijk rechtsmiddel kunnen aanwenden tegen een positief oordeel tot overname, de procedure langer kan duren en tot meer onzekerheid voor de veroordeelde kan leiden. Dat kan problematisch uitpakken voor veroordeelden die zo snel mogelijk naar Nederland willen. Dit geldt reeds voor veel WETS-zaken, maar in nog sterkere mate voor de WOTS.

Daarnaast pleit voor het verstevigen van de rechtspositie van de veroordeelde in de voortgezette tenuitvoerleggingsprocedure van de WOTS, dat oorspronkelijk voorzien was steeds de omzettingsprocedure te gebruiken voor vrijheidsbenemende sancties: het gaat immers om ingrijpende beslissingen en de omzettingsprocedure biedt de veroordeelde wel de mogelijkheid tot inbreng (en een rechtsmiddel: cassatie). Inmiddels heeft de praktijk (mede door de ontwikkelingen rondom de WETS) zich in tegengestelde richting ontwikkeld. Dat heeft ertoe geleid dat de wetgever de voortgezette tenuitvoerleggingsprocedure in 2014 duidelijker heeft ingekleed, zonder echter in meer rechtsbescherming te voorzien. Zou de WOTS-procedure voor voortgezette tenuitvoerlegging gewijzigd worden, dan is overigens de vraag wat dit moet betekenen voor de exequaturprocedure. Als het toepasselijke verdrag een keuze mogelijk maakt dan neemt de minister de beslissing welke

⁴⁸⁷ Interview 3.

procedure gevolgd wordt; zou de minister aan de voorkant geen rol meer hebben bij de voortgezette tenuitvoerlegging, dan zou dat een complicatie kunnen opleveren.

5.4 Conclusie

Vanuit het idee van rechtseenheid zijn er sterke argumenten om de voortgezette tenuitvoerleggingsprocedure in de WOTS op dezelfde, of althans een vergelijkbare, manier in te richten als de WETS-procedure; de wetgever heeft eerder uitdrukkelijk bedoeld beide procedures op grofweg dezelfde leest te schoeien. Het bieden van meer rechtsbescherming in WOTS-zaken kan bovendien compenseren voor het feit dat voor vrijheidsbenemende sancties oorspronkelijk in de meer aangeklede omzettingsprocedure was voorzien, die gaandeweg heeft plaatsgemaakt voor de eenvoudige voortgezette tenuitvoerleggingsprocedure.

In de praktijk blijken de vragen die uit de WETS- en de WOTS-(voortgezette tenuitvoerleggings)procedure naar voren komen, veelal vergelijkbaar te zijn. Het gebrek aan hoor en wederhoor en rechtsbijstand wordt in beide procedures gevoeld. Bovendien gaat het om slechts een handvol WOTS-zaken, die weinig dwingende termijnen kennen en die aldus relatief gemakkelijk verder aangekleed kunnen worden als dat voor de WETS toch al zou gebeuren, al zal het bieden van een hoorzitting en rechtsbijstand aan veroordeelden in diverse landen wel praktische implicaties hebben.

Toch zijn er ook belangrijke verschillen tussen de WOTS aan de WETS, die gelijkstelling mogelijk minder voor de hand liggend maken. Het EU-recht (het HGEU en de mogelijkheid van het stellen van prejudiciële vragen) is in beginsel niet van toepassing op de WOTS, al kan dat in uitzonderingsgevallen via een omweg toch zo zijn. De minister heeft in de WOTS-procedure een andersoortige taak met een ruimere beleidsvrijheid dan in de WETS, mede om diplomatieke en politieke redenen.

De meeste WOTS-veroordeelden willen bovendien zo snel mogelijk naar Nederland overgebracht worden en hebben vaak al ingestemd; het bieden van rechtsmiddelen aan alle partijen kan dat proces nog verder vertragen. Dat neemt echter niet weg dat ze niet altijd weten waar ze precies mee instemmen en wat het verbod van strafverzwaring betekent, hetgeen kan pleiten voor het horen van de veroordeelde. Ook pleit dit voor een rechterlijke rol bij de beoordeling van het moment van de voorwaardelijke invrijheidsstelling, zoals wij tevens aanbevelen voor de WETS.

Dat neemt niet weg dat het inrichten van de procedure voor inkomende WOTS-verzoeken op dezelfde wijze als WETS-zaken, voordelen kan hebben. Dat geldt eveneens voor het concentreren van overnamebeslissingen bij dezelfde rechterlijke instantie: de voor- en nadelen van dergelijke concentratie werden in paragraaf 4.4 reeds besproken met betrekking tot de WETS. Met betrekking tot WOTS-verzoeken geldt wel dat de voortgezette tenuitvoerleggingsprocedure meer gelijkenissen vertoont met de WETS-procedure dan de WOTS-omzettingsprocedure. Het betrekken van de WOTS-omzettingsprocedure bij een dergelijke concentratie lijkt in dat opzicht wat minder voor de hand te liggen; toch bestaan er wel degelijk goede argumenten voor het betrekken van de WOTS-omzettingsprocedure bij een dergelijke concentratie. De toetsing die de verschillende rechterlijke instanties in de verschillende typen WOTS-procedures toepassen vertoont veel gelijkenissen. Zo moeten de rechtbanken (bij omzetting) en de bijzondere kamer (bij voortgezette tenuitvoerlegging) toetsen aan het toepasselijke verdrag en moeten zij onderzoeken of artikelen 2, 3, 4, 6 en 7 WOTS tot weigering moeten leiden (artikel 31, tweede lid, onder c, WOTS; art. 43b, eerste lid, onder a, WOTS). Zowel de rechtbanken als de bijzondere kamer moeten ook de strafbaarheid naar Nederlands recht onderzoeken en meer bepaald de kwalificatie naar Nederlands recht vaststellen, en het toepasselijke strafmaximum naar Nederlands recht onderzoeken. Er zijn echter ook belangrijke verschillen tussen de WOTS-voortgezette tenuitvoerleggingsprocedure en de WOTS-omzettingsprocedure, waaronder het gegeven dat in de procedure van voortgezette tenuitvoerlegging geen (gewoon of buitengewoon) rechtsmiddel openstaat en in de omzettingsprocedure wel (cassatie). Het beoordelen van de

wenselijkheid van een dergelijke concentratie vergt dan ook nader onderzoek, dat het bestek van deze studie te buiten gaat. Ook buiten het bestek van dit onderzoek valt een oordeel over de wijze van behandeling van uitgaande WOTS-zaken (zie over de WETS par. 4.6).

Alles afwegende bevelen wij aan om, ook al zijn er belangrijke verschillen tussen de WOTS en de WETS, de procedure voor inkomende WOTS-verzoeken (voortgezette tenuitvoerlegging) op een vergelijkbare wijze in te richten als de WETS-procedure. Dan zou het bovendien aanbevelenswaardig zijn om beslissingen te concentreren bij dezelfde rechterlijke instantie.

6 Conclusies en aanbevelingen

6.1 Aanleiding en onderzoeksvraag

Dit onderzoek gaat over de situatie waarin mensen in een andere lidstaat van de EU een gevangenisstraf (of andere vrijheidsbenemende sanctie) hebben gekregen en er redenen zijn om die straf in Nederland uit te zitten. Het uitzitten van een straf in het land waar iemand wezenlijke banden mee heeft is immers van belang voor de resocialisatie van de veroordeelde, die zich dan in detentie kan voorbereiden op een terugkeer in de samenleving. Nederland kan een vrijheidsbenemende sanctie uit een andere lidstaat van de EU erkennen en overnemen via de Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging vrijheidsbenemende en voorwaardelijke sancties (WETS). In hoofdstuk 2 van de WETS wordt het Kaderbesluit van de EU over wederzijdse erkenning van vrijheidsbenemende sancties (2008/909) geïmplementeerd.

In de WETS-procedure voor erkenning en overname door Nederland beoordeelt de Minister van Justitie en Veiligheid, mede op basis van een oordeel van de bijzondere kamer van het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden, of en hoe de buitenlandse straf hier wordt uitgevoerd. Hoewel de mogelijkheden om de sanctie in Nederland aan te passen beperkt zijn, kan de uitkomst van deze procedure in sommige situaties grote consequenties hebben voor hoe lang iemand daadwerkelijk vastzit. Zo kan de straf bijvoorbeeld lager uitvallen wanneer voor hetzelfde strafbare feit in Nederland een maximumstraf van 10 jaar geldt, terwijl iemand in het buitenland 12 jaar heeft gekregen: dan maakt het veel uit onder welk wetsartikel (welk strafbaar feit) een gedraging in Nederland wordt geschaard. Ook staat de minister niet altijd toe dat iemand zijn straf in Nederland uitzit wanneer de veroordeelde wordt geacht onvoldoende binding met Nederland te hebben, terwijl diegene dat zelf wel wil.

Al langer is er kritiek op de WETS-procedure voor overname van vrijheidsbenemende sancties – zowel in de literatuur als in een evaluatierapport van de Raad van de Europese Unie uit 2022. De kritiek luidt onder meer dat de veroordeelde niet wordt gehoord en achteraf geen bezwaar kan maken tegen het oordeel van het Hof – enkel de beslissing van de minister kan worden aangevochten bij de civiele rechter, die *marginaal* toetst. De vraag is of de procedure bij het Hof voldoet aan het EU-Handvest voor de grondrechten, met name het recht op hoor en wederhoor en op een doeltreffend rechtsmiddel. Bovendien vindt de procedure bij het Hof achter gesloten deuren plaats. Ook roept de taakverdeling tussen het Hof en de minister vragen op. Het Hof van Justitie van de EU heeft in de uitspraak *Niesker* in 2024 dan ook geoordeeld dat de bijzondere kamer van het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden niet kan gelden als een ‘rechterlijke instantie’ en daarom geen prejudiciële vragen kan stellen aan het Hof van Justitie over hoe het EU-Kaderbesluit, dat ten grondslag ligt aan de Nederlandse wetgeving, moet worden uitgelegd.

In dit rapport is onderzocht welke wijzigingen in de WETS-erkenningsprocedure noodzakelijk en wenselijk zouden zijn. Daarbij wordt bovendien niet alleen gekeken naar de WETS en het EU-recht, maar ook naar de manier waarop Nederland sancties overneemt van landen *buiten* de EU. Dit gebeurt aan de hand van de Wet overdracht tenuitvoerlegging strafvonnissen (WOTS) en verschillende internationale verdragen. Immers, als er redenen zijn om de WETS-procedure aan te passen is het vanwege de coherentie van belang om ook de vraag te stellen of dit iets zou moeten betekenen voor de WOTS-procedure voor overname van vrijheidsbenemende sancties uit landen buiten de EU.

De volgende **hoofdvraag** staat dan ook centraal:

“Welke aanpassingen van de WETS-erkenningsprocedure voor vrijheidsbenemende sancties zijn noodzakelijk c.q. wenselijk in het licht van uitgevoerde evaluaties, ontwikkelingen in de jurisprudentie en ontwikkelingen op het gebied van EU-wetgeving; en hoe zouden deze aanpassingen optimaal kunnen worden vormgegeven, mede in verband met eventuele implicaties voor de WOTS-procedure?”

Deze vraag is beantwoord door in te gaan op de volgende **deelvragen**:

1. Hoe is de WETS-erkenningsprocedure voor vrijheidsbenemende sancties thans vormgegeven en bij welke aspecten van die procedure zijn kritische kanttekeningen te plaatsen?
2. Welke van de onder deelvraag 1 geïdentificeerde kritische kanttekeningen maken aanpassing van de WETS-erkenningsprocedure noodzakelijk dan wel wenselijk en welke opties voor aanpassing kunnen worden geïdentificeerd?
3. Hebben de onder deelvraag 2 geïdentificeerde mogelijkheden voor aanpassing implicaties voor de WOTS-procedure, welke implicaties zijn dat en in hoeverre nopen die tot aanpassingen van de gegeven opties en/of resulteren die in een voorkeur voor een of meer opties boven andere opties?
4. Welke aanpassingen zijn op basis van de bevindingen onder deelvragen 2 en 3 als meer of meest aanbevelingswaardig te kwalificeren, en waarom, mede in verband met de (praktische/procedurele) uitvoeringsconsequenties van deze aanpassingen?

6.2 Knelpunten in de huidige WETS-erkenningsprocedure

Ter beantwoording van deelvraag 1, is in hoofdstuk 2 onderzocht en precies vastgesteld welke kritische kanttekeningen er te maken zijn bij de huidige WETS-erkenningsprocedure voor vrijheidsbenemende sancties. Deze kritische kanttekeningen zijn vervolgens aangeduid als knelpunten. Het overzicht hieronder vat puntsgewijs samen welke knelpunten er zijn geïdentificeerd. Het gaat grotendeels om knelpunten die geadresseerd *moeten* worden om aan EU-recht te voldoen (knelpunten 1 t/m 9) en ten dele om knelpunten waarvan het weliswaar niet noodzakelijk, maar wel *wenselijk* is ze te adresseren (knelpunten 10 en 11).

Noodzakelijk te adresseren knelpunten (K1-K9)

- K1. De minister heeft de bevoegdheid om zonder tussenkomst van de bijzondere kamer de erkenning van een buitenlandse straf “rauwelijks” af te wijzen;
- K2. De minister heeft de bevoegdheid om, zonder tussenkomst van de bijzondere kamer, de erkenning van een buitenlandse straf te weigeren op grond van de facultatieve weigeringsgronden van artikel 2:14, eerste lid, WETS;
- K3. De onduidelijkheid of het oordeel van de bijzondere kamer wel bindend is voor de minister;
- K4. De procedure bij de bijzondere kamer vindt alleen plaats op initiatief van de minister / een herbeoordeling vindt alleen plaats als de minister het verzoek voorlegt aan de bijzondere kamer;
- K5. Het oordeel van de bijzondere kamer wordt niet openbaar gemaakt noch ter kennis van de veroordeelde gebracht;
- K6. De WETS biedt de veroordeelde niet de mogelijkheid om schriftelijk of mondeling aan de procedure deel te nemen en schriftelijke of mondelinge opmerkingen in te dienen, terwijl de A-G op grond van de WETS wel over zo’n mogelijkheid beschikt;
- K7. De WETS geeft de veroordeelde niet het recht op toegang tot een advocaat in de procedure bij de bijzondere kamer;
- K8. De WETS geeft de veroordeelde niet het recht op rechtsbijstand in die procedure;
- K9. De omstandigheid dat de weigeringsgronden van artikel 2:13, eerste lid, onderdelen a-i, WETS dwingend zijn, is in strijd met Kaderbesluit 2008/909/JBZ.

Wenselijk te adresseren knelpunten (K10-K11)

K10. De omstandigheid dat twee verschillende gerechten de WETS toepassen op grond van twee verschillende procedures en dat deze twee gerechten ook adviseren over gratieverzoeken die voortvloeien uit de toepassing van de WETS;

K11. De minister gaat na de beslissing tot erkenning van de buitenlandse uitspraak niet meer standaard na of de betrokkene in aanmerking zou zijn gekomen voor een VI-datum naar het recht van de beslissingsstaat die gunstiger is dan de VI-datum naar Nederlands recht. Dit heeft voor de bijzondere kamer en de IRK geleid tot een sterke toename van de werkstroom gratieverzoeken inzake die in toenemende mate complex zijn en waarvan de behandeling in toenemende mate meer tijd kost. De veroordeelde is echter voor zijn rechtsbescherming afhankelijk van een gang naar een andere rechter, de burgerlijke rechter.

6.3 Opties voor aanpassing van de erkenningsprocedure van de WETS

Op basis van een rechtsvergelijkend onderzoek en onderzoek door middel van interviews, is naar voren gekomen dat de vastgestelde knelpunten op verschillende manieren kunnen worden geadresseerd. Anders gezegd: er zijn verschillende mogelijkheden om er door middel van een verandering van de erkenningsprocedure van de WETS voor te zorgen dat de geconstateerde knelpunten zich niet meer voordoen. De uitgevoerde rechtsvergelijking laat zien dat de procedures voor erkenning en tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende straffen in andere EU-lidstaten op verschillende manieren zijn vormgegeven. De mogelijkheden voor de veroordeelde om een zienswijze in te brengen zijn divers, maar daar is wel in voorzien. De beslissing omtrent erkenning en tenuitvoerlegging wordt in veel, maar niet alle gevallen genomen door een rechter. Ook zijn er vaak, maar niet altijd, rechtsmiddelen beschikbaar. Mede op basis van de uitkomsten van de rechtsvergelijking zijn, ten behoeve van beantwoording van deelvraag 2, verschillende mogelijkheden tot aanpassing van de erkenningsprocedure uitgebreid in kaart gebracht. Per optie bleken bovendien nog verschillende varianten denkbaar. Per optie en per variant zijn vervolgens de voor- en nadelen in kaart gebracht (mede in termen van praktische uitvoeringsconsequenties), waarna voor elke optie is vastgesteld welke variant als meest aanbevelenswaardig moet worden beschouwd. Hieronder staat het overzicht van de opties alsmede van de varianten die per optie zijn onderscheiden. De meest aanbevelenswaardige *variant* binnen een optie is steeds onderstreept weergegeven. Van de hieronder opgenomen opties valt optie 4 te waarderen als meest aanbevelenswaardig, om redenen die hieronder verder toegelicht worden.

Optie 1. De rechter aanwijzen als bevoegde (beslissende) autoriteit

Adresseert knelpunten 1 t/m 4 en 9

Variant 1a: Minister ontvangt WETS-verzoek, stuurt die met zienswijze aan OM; OM legt verzoek met zienswijze Minister en eigen zienswijze voor aan rechter.

Variant 1b: Minister ontvangt WETS-verzoek en stuurt die aan OM; OM legt verzoek met eigen zienswijze voor aan rechter.

Variant 1c: Géén rol minister; OM ontvangt WETS-verzoek en legt die met zienswijze voor aan rechter.

Optie 2. De rechter aanwijzen als bevoegde (beslissende) autoriteit en een rechterlijke procedure op tegenspraak inrichten (met of zonder triage)

Adresseert knelpunten 1 t/m 9

Variant 2a: Rechterlijke procedure op tegenspraak *zonder triage*.

Subvariant 2aa: Volledig schriftelijke procedure.

Subvariant 2ab: Tijdens de procedure vindt een openbare zitting plaats.

Subvariant 2ac: Beslissing door enkelvoudige kamer.

Subvariant 2ad: Beslissing door meervoudige kamer.

Variant 2b. Rechterlijke procedure op tegenspraak met triage.

Subvariant 2ba: Procedure met openbare zitting voor enkel- of meervoudige kamer.

Subvariant 2bb: Schriftelijke procedure voor enkelvoudige kamer; procedure met openbare zitting voor meervoudige kamer.

Optie 3. De rechter aanwijzen als bevoegde (beslissende) autoriteit; een rechterlijke procedure op tegenspraak inrichten (met of zonder triage); en een rechtsmiddel openstellen tegen beslissingen van de rechter.

Adresseert knelpunten 1 t/m 9

Variant 3a: Cassatie in belang der wet; mogelijkheid prejudiciële vragen aan de Hoge Raad.

Variant 3b: Cassatie.

Variant 3c: Hoger beroep en cassatie.

Variant 3d: Hoger beroep.

Optie 4. De rechter aanwijzen als bevoegde (beslissende) autoriteit; een rechterlijke procedure op tegenspraak inrichten (met of zonder triage); een rechtsmiddel openstellen tegen beslissingen van de rechter; en de mogelijkheid creëren dat de rechter in een reguliere procedure op verzoek van veroordeelde toetst of V.I. moet worden verleend.

Adresseert knelpunten 1 t/m 9 en 11

Variant 4a: Veroordeelde kan tijdens tenuitvoerlegging een gemotiveerd verzoek voor verlening V.I. voorleggen aan de rechter.

Variant 4b: Rechter toetst reeds in de reguliere erkenningsprocedure of V.I. eerder moet beginnen; daarnaast kan veroordeelde tijdens tenuitvoerlegging een gemotiveerd verzoek voor verlening V.I. voorleggen aan de rechter.

Aanvullende optie. Concentratie.

Adresseert knelpunt 10

Variant AOa: geen concentratie

Variant AOb: concentratie

Subvariant AOba: concentratie bij het gerechtshof Arnhem/Leeuwarden

Subvariant AObb: concentratie bij de IRK, rechtbank Amsterdam

Variant AOc: verdere deconcentratie

6.4 De meest aanbevelenswaardige optie voor aanpassing van de erkenningsprocedure van de WETS

Om de meest aanbevelenswaardige *optie* te kunnen identificeren, zijn de opties – dat wil zeggen: de opties in hun meest aanbevelenswaardige variant – met elkaar vergeleken en onderling gewaardeerd. Dat heeft, ter beantwoording van deelvraag 4, geresulteerd in de vaststelling dat optie 4 door de onderzoekers als meest aanbevelenswaardig optie is gekwalificeerd, om de erkenningsprocedure van de WETS vorm te geven.

Zoals hierboven aangegeven, is het daarbij *noodzakelijk* gebleken de knelpunten 1 t/m 9 te adresseren. Daartoe is ten minste noodzakelijk dat:

- De rechter wordt aangewezen als beslissende autoriteit (optie 1) en
- Er een procedure op tegenspraak plaatsvindt (optie 2).

Dit kan worden uitgewerkt op verschillende manieren (subopties 1a-e en 2a-b); deze hebben wij beoordeeld op wenselijkheid (aanbevelenswaardigheid). Daarnaast bevelen wij aan het rechtsmiddel cassatie in het belang der wet (optie 3) open te stellen tegen de beslissing van de rechter. Eveneens bevelen wij aan om de rechter – tijdens de reguliere erkenningsprocedure en op initiatief van de veroordeelde gedurende de tenuitvoerlegging van de sanctie – de mogelijkheid te geven te toetsen of V.I. eerder zou kunnen ingaan. Deze optie (optie 4) is de optimale optie.

Uit het onderzoek blijkt dat, alles afwegende, de meest aanbevelenswaardige constructie is om de rechter aan te wijzen als bevoegde (beslissende) autoriteit, zonder een rol voor de minister; om daarbij een rechterlijke procedure op tegenspraak in te richten met triage, waarbij een enkelvoudige kamer schriftelijk eenvoudige zaken af kan doen en complexere zaken worden doorverwezen naar een meervoudige kamer die na een openbare zitting oordeelt. Daarnaast bevelen wij aan om het rechtsmiddel cassatie in het belang der wet open te stellen tegen beslissingen van de rechter – en de rechter de mogelijkheid te geven prejudiciële vragen te stellen aan de Hoge Raad – alsmede om de rechter te laten toetsen of V.I. eerder moet beginnen (zowel in de reguliere erkenningsprocedure als gedurende de tenuitvoerlegging naar aanleiding van een gemotiveerd verzoek door de veroordeelde).

Tot deze conclusie zijn wij gekomen op grond van de volgende analyse:

a. De rechter aanwijzen als bevoegde (beslissende) autoriteit

Door de rechter aan te wijzen als bevoegde (beslissende) autoriteit, worden de bezwaren tegen de doorslaggevende rol van de minister weggenomen, evenals de onduidelijkheid over de status van het rechterlijk oordeel. Dat is als zodanig aanbevelenswaardig en noodzakelijk.

Wij bevelen aan daarbij de Minister van Justitie en Veiligheid niet langer een rol toe te kennen (ook niet als ontvangende centrale autoriteit): in plaats daarvan kan het Openbaar Ministerie WETS-verzoeken ontvangen, daarbij een zienswijze opstellen en het verzoek met zienswijze voor te leggen aan de rechter, die beslist (van de genoemde subopties onder (1) betreft dat optie 1(c)).

Een inhoudelijke rol voor de minister heeft als nadeel dat die naar de aard op de politiek betrokken is, terwijl een dergelijke rol niet in lijn is met de grondgedachte van wederzijdse erkenning in de EU-strafrechtelijke samenwerking. Er ligt bovendien een geringe toegevoegde waarde in het behouden van een rol voor de minister als centrale autoriteit. Daarnaast is onderzocht of het Openbaar Ministerie eenvoudige zaken zelf zou kunnen afdoen ('rauwelijks afwijzen'), maar de efficiencywinst van zo'n filterfunctie weegt naar ons oordeel niet op tegen het feit dat de veroordeelde toch de mogelijkheid moet hebben om de zaak alsnog aan een rechter voor te leggen en dat tot een meer complexe constructie leidt.

Door de rechter aldus aan te wijzen als beslissende autoriteit worden diverse knelpunten ondervangen. We hebben daarom op deze oplossing voortgebouwd, maar om tevens een aantal andere knelpunten te adresseren is een rechterlijke procedure op tegenspraak noodzakelijk.

b. Een rechterlijke procedure op tegenspraak

Voor een rechterlijke procedure op tegenspraak is minimaal vereist dat de veroordeelde schriftelijk of mondeling wordt gehoord (c.q. standpunten kenbaar kan maken) en recht heeft op bijstand van een advocaat. De rechterlijke uitspraak dient ter kennis van veroordeelde te worden gebracht en openbaar te worden gemaakt.

Zo'n procedure kan op verschillende manieren worden ingericht: deze kan met een openbare zitting – en dus mondelinge bijdragen van betrokkenen (veroordeelde en openbaar ministerie) – plaatsvinden of schriftelijk, waarbij die betrokkenen enkel schriftelijk hun opmerkingen en verzoeken indienen. Wij achten een openbare zitting meer aanbevelenswaardig gezien hetgeen zowel vanuit de rechtspraak en de advocatuur naar voren is gebracht over het grote belang van een gesprek en uitwisseling in bijzijn van veroordeelde, ook al heeft een schriftelijke procedure voordelen zoals tijd- en capaciteitswinst.

Een andere keuze is of zaken steeds door een meervoudige kamer van drie rechters of door een enkelvoudige kamer worden behandeld, ófwel een tussenweg waarbij triage wordt toegepast zodat enkel meer complexe zaken voor de meervoudige kamer komen. Alles enkelvoudig afdoen is – gezien de met deze zaken gemoeide belangen – niet aanbevelenswaardig. Het toepassen van triage is dat wel: dat maakt het eenvoudige WETS-verzoeken enkelvoudig af te doen, terwijl de alleensprekende rechter complexe WETS-verzoeken naar de meervoudige kamer dient te sturen. Omdat een relatief groot deel van de WETS-verzoeken eenvoudig van aard is, zou dat veel tijd en capaciteit schelen – zeker wanneer enkelvoudige zaken schriftelijk en meervoudige zaken met een zitting kunnen worden behandeld.

Alles afwegende is onzes inziens dan ook het meest aanbevelenswaardig om de rechter aan te wijzen als bevoegde (beslissende) autoriteit en een rechterlijke procedure op tegenspraak in te richten mét triage, waarbij een enkelvoudige kamer schriftelijk eenvoudige zaken kan afdoen en complexere zaken worden doorverwezen naar een meervoudige kamer die na een openbare zitting oordeelt (optie 2bb). Er kunnen verschillende redenen zijn waarom een zaak zich leent voor meervoudige behandeling: onder meer als de over te nemen sanctie naar aard of duur dient te worden aangepast (vgl. het Franse recht), althans als die aanpassing niet eenvoudig te bepalen is (vgl. het Zweedse recht); vanwege complexiteiten in de benodigde kwalificatie van het strafbare feit naar Nederlands recht; of wanneer er voor de veroordeelde veel afhangt van de uitkomst. Eventueel kan aan veroordeelden de mogelijkheid worden geven om zelf om een mondelinge (en dus meervoudige kamer)behandeling te vragen.

Omdat veroordeelden zich niet zelden nog in de uitvaardigende lidstaat bevinden (vaak in detentie), dient te worden overwogen om veroordeelde door middel van videoconferentie te horen en daar een expliciete wettelijke basis voor op te stellen.

c. Een rechtsmiddel openstellen tegen beslissingen van de rechter

Wanneer de bovenstaande aanpassingen – de rechter aanwijzen als beslissende autoriteit in een procedure op tegenspraak – zouden worden doorgevoerd, worden de belangrijkste knelpunten geadresseerd en is het niet strikt noodzakelijk om ook een rechtsmiddel open te stellen. Toch hebben wij die optie onderzocht. In diverse lidstaten van de EU is een rechtsmiddel tegen een WETS-erkenningsbeslissing door een rechter wel mogelijk. De rechtseenheid kan hierbij een argument zijn, al kan die ook al gediend zijn met behandeling door een gespecialiseerde rechter in eerste aanleg. Het

openstellen van een gewoon rechtsmiddel (hoger beroep en/of cassatie) kan ervoor zorgen dat de beslissing nogmaals getoetst kan worden, waar voor de veroordeelde soms veel op het spel staat (rechtsbescherming); het kan echter ook een groot beslag leggen op tijd en capaciteit, terwijl Nederland zich op grond van het EU-Kaderbesluit aan strikte termijnen moet houden. Principieel past het standaard aanbieden van een rechtsmiddel ook minder goed bij het karakter als wederzijdse erkenningsprocedure waarin een reeds onherroepelijk vonnis uit een ander land wordt overgenomen. Wij bevelen dan ook aan om – net als in het overleveringsrecht – enkel het buitengewone rechtsmiddel cassatie in het belang der wet open te stellen, én de mogelijkheid om prejudiciële vragen te stellen aan de Hoge Raad.

d. Voorwaardelijke invrijheidstelling in de WETS-procedure

Een ander relevant knelpunt dat in de interviews naar voren is gekomen, is dat de uiteindelijk de facto uit te zitten gevangenisstraf in Nederland behoorlijk kan verschillen van de tijd die iemand in de uitvaardigende lidstaat (mogelijk) zou hebben vastgezeten, omdat de regelingen voor voorwaardelijke (of vervroegde) invrijheidstelling (VI) tussen lidstaten behoorlijk kunnen afwijken. Veroordeelden lopen daar steeds vaker tegenaan, aangezien Nederland sinds 2021 een strengere VI-regeling kent. De minister *kan* bij de beslissing tot erkenning en overname van de buitenlandse uitspraak nagaan of de betrokkene in aanmerking zou zijn gekomen voor een VI-datum naar het recht van de beslissingsstaat die gunstiger is dan de VI-datum naar Nederlands recht en vervolgens bepalen dat die VI-datum in Nederland eerder ingaat, maar uit de interviews blijkt dat dit in de praktijk veelal niet gebeurt. Dit heeft geleid tot een sterke toename van gratieverzoeken, waarover het bevoegde gerecht dan om advies wordt gevraagd en waarvan de behandeling complex is en veel tijd kost. De veroordeelde is voor zijn rechtsbescherming afhankelijk van een gang naar een andere rechter, de burgerlijke rechter. Optie 4 adresseert dit knelpunt door de mogelijkheid te creëren dat de rechter op verzoek van veroordeelde toetst of VI (eerder dan naar Nederlands recht het geval zou zijn) moet worden verleend. Als deze toets volledig bij de rechter wordt belegd en er voor de minister geen enkele rol meer is, gaat dat enerzijds in tegen het gegeven dat de minister in algemene zin met tenuitvoerleggingskwesties is belast. Anderzijds kent zo'n constructie – met enkel een rechterlijke toets – een aantal met elkaar samenhangende voordelen die naar ons oordeel tezamen zwaar wegen, waaronder rechtsbescherming voor de veroordeelde voor wie veel op het spel staat, maar ook efficiëntie en toekomstbestendigheid. Bovendien wringt het dat in het buitenland veroordeelden die uit oogpunt van resocialisatie worden overgedragen naar Nederland om hier hun vrijheidsbenemende sanctie te ondergaan, significant langer in detentie verkeren dan wanneer zij in het land van veroordeling waren gebleven.

Wij bevelen dan ook aan om in het kader van de aanpassing van de WETS-procedure ook de V.I.-regeling inzake uit andere lidstaten van de EU overgenomen vrijheidssancties te moderniseren door de rechter reeds in de reguliere erkenningsprocedure te laten toetsen of V.I. eerder moet beginnen en daarnaast veroordeelde in staat te stellen tijdens de tenuitvoerlegging een gemotiveerd verzoek voor eerdere verlening van V.I. voor te leggen aan de rechter.

e. Concentratie

Met het adresseren van de bovenstaande knelpunten door een rechterlijke procedure – aan de hand van het hierboven beschreven model – ligt de vraag nog open bij welke rechterlijke instantie de WETS-beslissing zou moeten worden belegd. Als knelpunt is in de interviews gesignaleerd dat momenteel twee verschillende gerechten de WETS toepassen op grond van twee verschillende procedures, namelijk de bijzondere kamer van het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden en de IRK van de rechtbank Amsterdam. Dat geldt ook voor gratie-advisering (in het kader van VI). Daarom hebben wij specifiek aandacht besteed aan het vraagstuk of concentratie bij één gerecht wenselijk zou zijn.

Belangrijke voordelen van concentratie zijn de uniformiteit van de toepassing van EU-recht en het bevorderen van rechtseenheid op nationaal niveau voor wat betreft het toepassen van regels die het toepasselijke Nederlandse strafmaximum bepalen – al zouden deze punten deels ook geadresseerd worden door cassatie in belang der wet en prejudiciële vragen aan de Hoge Raad mogelijk te maken. Verder kan concentratie bijdragen aan kwaliteit en zorgen voor efficiëntie en schaalvoordelen. De nadelen van concentratie – overgangskwesties en minder brede verankering van EU-rechtelijke expertise – kunnen worden gerelativeerd; zo zullen overgangskwesties hoe dan ook gevoeld worden als de WETS-procedure (zoals wij aanbevelen) in algemene zin wordt aangepast.

Wij concluderen dan ook dat, wanneer er wordt gekozen voor aanpassing van de WETS-procedure door deze bij een rechterlijke instantie te beleggen, er goede redenen zijn voor concentratie van de beslissingsbevoegdheid bij één rechterlijke instantie.

6.5 Implicaties voor de WOTS-procedures

Tot slot hebben we onderzocht of de hiervoor geïdentificeerde opties voor aanpassing van de WETS-procedure tevens implicaties moeten hebben voor de WOTS-procedure, die geldt voor erkenning en tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende sancties van landen buiten de EU.

De WOTS kent zowel de gerechtelijke (omzettings)procedure als de voortgezette tenuitvoerleggingsprocedure (art. 43 e.v. WOTS); die laatste wordt tegenwoordig het meest gebruikt. De wetgever heeft destijds de WETS-procedure op grofweg dezelfde leest geschoeid als de voortgezette tenuitvoerleggingsprocedure in de WOTS. Vanuit het idee van rechtseenheid zijn er sterke argumenten om de voortgezette tenuitvoerleggingsprocedure in de WOTS op dezelfde, of althans een vergelijkbare, manier in te richten als de WETS-procedure, wanneer die zou worden aangepast. Het bieden van meer rechtsbescherming in WOTS-zaken kan bovendien compenseren voor het feit dat voor vrijheidsbenemende sancties oorspronkelijk in de meer aangeklede omzettingsprocedure was voorzien, die gaandeweg steeds meer heeft plaatsgemaakt voor de eenvoudige voortgezette tenuitvoerleggingsprocedure.

In de praktijk blijken de vragen die uit de WETS- en de WOTS-(voortgezette tenuitvoerleggings)procedure naar voren komen, veelal vergelijkbaar te zijn. Het gebrek aan hoor en wederhoor en rechtsbijstand wordt in beide procedures gevoeld. Bovendien gaat het om slechts een handvol WOTS-zaken, die weinig dwingende termijnen kennen, al zal het bieden van een (video-)hoorzitting en rechtsbijstand aan veroordeelden in diverse landen wel wat meer praktische implicaties hebben.

Wel is het zo dat het EU-recht in beginsel niet van toepassing op WOTS-zaken en dat de minister in WOTS-zaken een ruimere beleidsvrijheid dan in de WETS. De meeste WOTS-veroordeelden willen bovendien zo snel mogelijk naar Nederland overgebracht worden; dat neemt echter niet weg dat ze niet altijd weten waar ze precies mee instemmen en wat het verbod van strafverzwaring betekent, hetgeen kan pleiten voor het horen van de veroordeelde. Bovendien hoeft een anders ingerichte procedure (zoals wij voor de WETS aanbevelen) geen vertraging op te leveren, zeker wanneer enkel het rechtsmiddel cassatie in het belang der wet van toepassing is.

Ook al zijn er belangrijke verschillen tussen de WOTS aan de WETS, alles afwegende concluderen wij dat het aanbevelenswaardig is om de procedure voor inkomende WOTS-verzoeken (wanneer daarbij de procedure van voortgezette tenuitvoerlegging wordt gebruikt) op een vergelijkbare wijze in te richten als de WETS-procedure, inclusief de VI-regeling. Dan zou het bovendien aanbevelenswaardig zijn om beslissingen te concentreren bij dezelfde rechterlijke instantie.

Bijlage 1. Literatuur

Cameron, Thunberg Schunke, Pålé-Bartes, Wong & Asp 2011

I. Cameron, M. Thunberg Schunke, K. Pålé-Bartes, C. Wong & P. Asp, *International Criminal Law from a Swedish Perspective* (Supranational Criminal Law: Capita Selecta 9), Cambridge – Antwerp – Portland 2011.

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. Internationaal en Europees strafrecht vanuit Nederlands perspectief*, Deventer: Wolters Kluwer 2022, p. 525-608.

Dölle & De Boer 2021

F.T.C. Dölle en T. de Boer, 'De black box van de WETS. Gebrek aan transparantie en rechtsbescherming in de procedure van strafoverdracht', *NTS* 2021, p. 74-83.

Geelhoed & Post 2024

W. Geelhoed en M. Post, 'Nederlandse omzetting van de kaderbesluiten inzake wederzijdse erkenning in strafzaken Tijd voor herziening van de pre-Lissabon instrumenten?', *BSb* 2024, p. 300-309.

Evaluatieverslag over Nederland 2022

Evaluatieverslag van de negende ronde van wederzijdse evaluaties inzake de wederzijdse erkenning van rechtsinstrumenten op het gebied van vrijheidsbeneming of -beperking. Verslag over Nederland (Raadsdocument 13190/1/22 REV 1, Brussel 2 december 2022).

Glerum, in: T&C Isr

V.H. Glerum, 'Overleveringswet', in: W. Geelhoed, V.H. Glerum en L.D. Yanev (red.), *Tekst & Commentaar Internationaal strafrecht en strafrechtelijke samenwerking*, Deventer: Wolters Kluwer (online).

Glerum 2022

V.H. Glerum, *Tussen vrijheid en gebondenheid: het Europees aanhoudingsbevel 2.0* (oratie, Groningen), Deventer: Wolters Kluwer 2022.

Glerum & Kijlstra 2025

V. Glerum & H. Kijlstra, 'Overarching analysis', in: G. Ancona, V. Glerum, H. Kijlstra & A. Klip (Eds.), *Mutual Recognition 2.0. Coherent, effective, and efficient application of judicial cooperation instruments in criminal matters*, The Hague: WJS Uitgevers 2025, p. 467-583.

Glerum & Rozemond 2022

V.H. Glerum & N. Rozemond, 'Overlevering', in: R. van Elst & E. van Sliedregt (red.), *Handboek Internationaal Strafrecht. Internationaal en Europees strafrecht vanuit Nederlands perspectief*, Deventer: Wolters Kluwer 2022, p. 277-420.

Imamkhan 2025

R. Imamkhan, *Strafoverdracht op humanitaire gronden. Een onderzoek naar de mogelijkheden voor een humanitaire overdracht* (diss., Heerlen), Den Haag: Boom 2025.

Jaremba 2025

U. Jaremba, 'Het begrip 'rechterlijke instantie' in de zin artikel 267 VWEU en het onafhankelijkheidscriterium', *SEW* 2025, p. 120-124.

Luchtman 2024

M.J.J.P. Luchtman, 'De Nederlandse strafrechter in Europa's Ruimte van vrijheid, veiligheid en recht', *BSb* 2024, p. 232-244.

Malewicz 2025

R. Malewicz, 'De internationale overdracht van strafvonnissen: een koude douche na de wedstrijd!', in: P. van Kampen, P. van der Meij & B. Stapert (red.), *Vooruit verdedigen. Liber amicorum Stijn Franken*, Den Haag: Boom 2025, p. 199-206.

Nauta, Van Aalst & Özgül 2018

O. Nauta, M. van Aalst & P. Özgül, *RAPPORT - Evaluatie Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging vrijheidsbenemende en voorwaardelijke sancties (Wets)* (onderzoek uitgevoerd in opdracht van het WODC), 1 juni 2018.

Van Noorloos, Ouwerkerk & Verrest 2025

M. van Noorloos, J. Ouwerkerk & en P. Verrest, 'Kroniek van het Europees strafrecht', *NJB* 2025, p. 3207-3223.

Ouwerkerk 2012

J.W. Ouwerkerk, 'Van WOTS naar WETS: Overname en overdracht van strafexecutie in de Europese Unie', *NTer* 2012, p. 291-228.

Ouwerkerk 2024a

J.W. Ouwerkerk, 'De druppel die de emmer doet overlopen. Naar een toekomstbestendige WETS-procedure voor overname van strafexecutie in Nederland: de wetgever aan zet', *DD* 2024/57.

Ouwerkerk 2024b

J.W. Ouwerkerk, 'The Missing Link in CJEU *Staatsanwaltschaft Aachen* (C-819/21) and the Argument for Humanitarian Considerations in Prison Transfer Proceedings', *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice* 2024, p. 181-195.

Ouwerkerk 2025

J.W. Ouwerkerk, 'De beoordeling van grondrechtenverweren bij strafoverdracht versus overlevering/uitlevering: A tale of two different stories', *DD* 2025/24.

Peers e.a. 2021

S. Peers, T. Hervey, J. Kenner & A. Ward (red.), *The EU Charter of Fundamental Rights. A Commentary*, Hart publishing: Oxford 2021.

Report on Sweden 2022

9th round of mutual evaluations on mutual recognition legal instruments in the field of deprivation or restriction of liberty. Report on Sweden (Council Document 8438/1/22 REV 1, Brussels 20 May 2022).

Struyker Boudier 2012

J.T.J. Struyker Boudier, 'Van WOTS naar WETS: de overdracht van de tenuitvoerlegging van strafvonnissen', *AA* 2012, p. 938-941.

Struyker Boudier, in *T&C Internationaal strafrecht en strafrechtelijke samenwerking*

J.T.J. Struyker Boudier, 'Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging vrijheidsbenemende en voorwaardelijke sancties', in: W. Geelhoed, V.H. Glerum & L.D. Yanev (red.), *Tekst & Commentaar Internationaal strafrecht en strafrechtelijke samenwerking*, Deventer: Wolters Kluwer (online).

Wong 2012

C. Wong, *Overview of Swedish Criminal Procedure*, https://www.congreso.es/docu/docum/ddocum/dosieres/sleg/legislatura_10/spl_85/pdfs/24.pdf, 2012, p. 29-32.

Wong & Neumann 2018

C. Wong en B. Neumann, 'Sweden', in: Tony Marguery (ed.), *Mutual Trust under Pressure, the Transferring of Sentenced Persons in the EU. Transfer of judgments of Conviction in the European Union and the Respect for Individual's Fundamental Rights*, Oisterwijk: Wolf Legal Publishers 2018, p. 365-406.

Bijlage 2. Lijst met respondenten

Interviews	Datum	Respondenten	Onderzoekers
Mondelinge interviews			
Interview 1	17 november 2025	medewerkers van het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden	L.A. van Noorloos en W. Geelhoed
Interview 2	20 november 2025	medewerkers van IOS, Ministerie van Justitie en Veiligheid	L.A. van Noorloos en H.P. Kijlstra
Interview 3	21 november 2025	medewerkers van het Ressortsparket Arnhem-Leeuwarden	V.H. Glerum en W. Geelhoed
Interview 4	27 november 2025	mr. dr. R. Imamkhan, advocaat	J.W. Ouwerkerk en L.A. van Noorloos
Interview 5	27 november 2025	mr. T. de Boer, advocaat	J.W. Ouwerkerk en H.P. Kijlstra
Interview 6	5 december 2025	prof. dr. M. Luchtman, hoogleraar UU	V.H. Glerum en H.P. Kijlstra
Interview 7	17 januari 2026	prof. dr. Ioan Durnescu, hoogleraar Universiteit van Boekarest	J.W. Ouwerkerk en W. Geelhoed
Interview 8	16 januari 2026	medewerker van het kantoor van de landsadvocaat	L.A. van Noorloos en H.P. Kijlstra
Interview 9	13 januari 2026	raadsheren van het Hof Den Haag	H.P. Kijlstra en V.H. Glerum
Interview 10	15 januari 2026	de voorzitter van de IRK, rechtbank Amsterdam	L.A. van Noorloos en W. Geelhoed
Interview 11	15 januari 2026	L. Lunshof en K. van der Schaft, IRC, Arrondissementsparket Amsterdam	L.A. van Noorloos en W. Geelhoed
Interview 12	20 januari 2026	B. Fedeli, magistraat bij het Italiaanse Ministerie van Justitie	L.A. van Noorloos en H.P. Kijlstra
Interview 13	21 januari 2026	L. Hamrén en E. Borgsjö, juridisch adviseurs bij de Zweedse Dienst voor het Gevangeniswezen en Reclassering	V.H. Glerum en H.P. Kijlstra
Interview 14	13 februari 2026	A. Fricke, rechter Regionaal Gerecht München	J.W. Ouwerkerk en H.P. Kijlstra

Schriftelijke interviews			
Schriftelijk interview 1	-	S. Djian, Bureau Internationale Strafzaken, Frans Ministerie van Justitie	L.A. van Noorloos en W. Geelhoed
Schriftelijk interview 2	-	R.A. Nestor, rechter bij de strafkamer van de rechtbank Boekarest, Roemenië	J.W. Ouwerkerk en W. Geelhoed
Schriftelijk interview 3	-	P. Gehring, senior openbaar aanklager bij het OM Essen, Duitsland	J.W. Ouwerkerk en H.P. Kijlstra

Bijlage 3. Samenstelling onderzoeksteam en begeleidingscommissie

Het onderzoeksteam voor dit onderzoek was als volgt samengesteld:

- mr. dr. W. Geelhoed (universitair hoofddocent, Rijksuniversiteit Groningen) (projectleider)
- prof. mr. dr. V.H. Glerum (bijzonder hoogleraar internationaal en Europees strafrecht, Rijksuniversiteit Groningen)
- mr. S.H. Harders (docent, Universiteit Leiden) (onderzoeksassistent)
- mr. H.P. Kijlstra (toegevoegd onderzoeker, Rijksuniversiteit Groningen)
- prof. mr. dr. L.A. van Noorloos (hoogleraar straf- en strafprocesrecht, Universiteit Leiden)
- prof. mr. dr. J.W. Ouwerkerk (hoogleraar Europees strafrecht, Universiteit Leiden)

De begeleidingscommissie voor dit onderzoek was als volgt samengesteld:

- mr. dr. S.S. Buisman (universitair hoofddocent, Vrije Universiteit Amsterdam)
- mr. T. Faber (docent-promovendus, Radboud Universiteit Nijmegen)
- mr. dr. P. Jacobs (universitair hoofddocent, Tilburg University) (voorzitter)
- mr. S.J. Leito, op enkele momenten vervangen door L.J. Moerbeek-Petri, MSc (Ministerie van Justitie en Veiligheid)
- dr. mr. S. Zebregs (Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum)

Bijlage 4. Rechtsvergelijkende horizonscan

België

De Belgische erkenningsprocedure voor vrijheidsbenemende sancties is neergelegd in de Wet inzake de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op de vrijheidsbenemende straffen of maatregelen uitgesproken in een lidstaat van de Europese Unie.⁴⁸⁸ Ingevolge artikel 14 van deze wet is de procureur des Konings (het openbaar ministerie) bevoegd tot erkenning en tenuitvoerlegging van de buitenlandse vrijheidsbenemende sanctie. In het kader daarvan is deze ook bevoegd om de sanctie naar duur of aard aan te passen binnen de grenzen van wat Kaderbesluit 2008/909/JBZ daaromtrent toelaat (artikel 18). Bevindt de veroordeelde zich op Belgisch grondgebied, dan is de procureur des Konings bevoegd om de veroordeelde voorlopig aan te houden (artikel 16 lid 3), waarna die binnen 24 uur voor de onderzoeksrechter moet worden gebracht die vervolgens beslist over verdere vrijheidsbeneming of invrijheidsstelling (art. 17). Bevindt de veroordeelde zich in de beslissingsstaat, dan dient hij na te zijn overgebracht naar België binnen 24 uur voor de procureur des Konings te worden gebracht die de veroordeelde ondervraagt over zijn identiteit, proces-verbaal opmaakt, veroordeelde informeert over eventuele aanpassing van de sanctie en zijn onmiddellijke vrijheidsbeneming beveelt (artikel 24).

De veroordeelde kan bezwaar aantekenen tegen de beslissing van de procureur des Konings (artikel 19). Indien echter het bezwaar inhoudt dat de eventueel door de procureur des Konings aangebrachte aanpassing van de sanctie een verzwaring inhoudt, dient veroordeelde zich binnen 15 dagen nadat hij van de aanpassing in kennis is gesteld, te wenden tot de strafuitvoeringsrechtbank van Brussel (art. 18 §4).

Bulgarije

De Bulgaarse procedure voor de erkenning van vrijheidsbenemende sancties is neergelegd in de Wet op de erkenning, tenuitvoerlegging en toezending van justitiële instrumenten waarin vrijheidsbenemende straffen en maatregelen zijn opgelegd. Deze wet trad op 1 januari 2020 in werking.⁴⁸⁹ De bevoegde autoriteit voor de erkenning van in andere EU-lidstaten opgelegde vrijheidsbenemende sancties is, in geval de veroordeelde aanwezig is op Bulgaars grondgebied, de districtsrechtbank binnen wiens district deze aanwezig is, en anders de rechtbank van Sofia.⁴⁹⁰ De rechtbank houdt binnen 14 dagen na ontvangst een hoorzitting waarbij de officier van justitie en een raadsman verplicht aanwezig zijn. De veroordeelde mag deelnemen aan de hoorzitting om zijn zienswijze over de overdracht naar voren te brengen. Daartoe verstuurt de rechtbank een mededeling aan de veroordeelde, die via de bevoegde autoriteit in de andere EU-lidstaat aan de veroordeelde ter kennis wordt gebracht in het geval de veroordeelde daar aanwezig is. De rechtbank is verplicht de straf aan te passen als die het toepasselijke maximum overschrijdt, en beoordeelt de resocialisatie van de veroordeelde. Na de beslissing van de rechtbank hebben het Openbaar Ministerie en de verdediging 14 dagen de tijd om hoger beroep in te stellen. Als de beslissing definitief is wordt deze

⁴⁸⁸ Wet van 15 mei 2012, online beschikbaar via https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi/article_body.pl?language=nl&caller=summary&pub_date=2012-06-08&numac=2012009226.

⁴⁸⁹ De Nederlandse vertaling is afgeleid uit de Engelse titel van de wet die is vermeld in het rapport ten aanzien van Bulgarije, als onderdeel van de negende ronde van wederzijdse evaluatie van wederzijdse erkenningsinstrumenten op het gebied van vrijheidsbeneming of -beperking, Raadsdocument 5985/1/22 REV 1. De meeste informatie die hierop volgt is afkomstig uit dit verslag.

⁴⁹⁰ Zoals vermeld op de website van het Europees Justitieel Netwerk: <https://www.ejn-crimjust.europa.eu/ejn2021/FichesBelgesDetail/EN/G.2/239/-1>.

naar het Openbaar Ministerie gestuurd om ten uitvoer te worden gelegd, met afschrift aan het Ministerie van Justitie en aan de vertegenwoordiging van het Openbaar Ministerie bij het Hof van Cassatie. De toepasselijke deadlines worden vrijwel altijd gehaald.

Cyprus

In Cyprus is de procedure voor de erkenning van vrijheidsbenemende sancties vervat in de wet van 2014 inzake de procedure voor de erkenning en tenuitvoerlegging van vonnissen van de lidstaten van de Europese Unie waarbij vrijheidsstraffen of tot vrijheidsbeneming strekkende maatregelen worden opgelegd (Wet nr. 67 (I)/2014).⁴⁹¹ Uit deze wettelijke regeling valt overigens weinig af te leiden voor wat betreft de precieze bevoegdheden van de aangewezen autoriteiten, de inrichting van de erkenningsprocedure en de rechtspositie van veroordeelden. Mogelijk is dat het gevolg van het feit dat de wet zeer dichtbij (de tekst en structuur van) Kaderbesluit 2008/909/JBZ blijft. Hoe het ook zij, uit de genoemde wet volgt dat de districtsrechtbank de voor tenuitvoerlegging bevoegde autoriteit is (artikel 4 lid 2; d.w.z. de districtsrechtbank (in het rechtsgebied waar de gevonnisde persoon zijn gebruikelijke woonplaats heeft) en dat het ministerie van Justitie⁴⁹² is aangewezen als centrale autoriteit (artikel 5). Dit laatste betekent dat het ministerie ondersteunt bij het in ontvangst nemen van het vonnis en bij de benodigde officiële correspondentie (artikel 5).

Denemarken

De Deense erkenningsprocedure voor vrijheidsbenemende sancties is neergelegd in Wet nr. 347 van 14 mei 2008 (*Gennemførelse af rammeafgørelsen om en europæisk bevisskringskendelse og rammeafgørelsen om anvendelse af princippet om gensidig anerkendelse på domme i straffesager om idømmelse af frihedsstraf m.v.*), die in twee gedeelten in werking is getreden, namelijk op 19 januari 2011 en op 5 december 2011.⁴⁹³ De bevoegde autoriteit voor de ontvangst van het buitenlandse strafvonnis is *Rigsadvokaten* (de Directeur van *anklagemyndigheden*, het Openbaar Ministerie). De regeling voor de erkenning en tenuitvoerlegging is opgenomen in hoofdstuk 6a van Wet nr. 347.⁴⁹⁴ De beslissing omtrent tenuitvoerlegging van een gevangenisstraf of andere vrijheidsbenemende maatregel wordt bij vonnis gegeven, in afwijking van de hoofdregel dat de Minister van Justitie beslist over de tenuitvoerlegging van in het buitenland opgelegde sancties (art. 54 lid 2 van Wet nr 347). Hiervoor staat een termijn van 90 dagen. De procedure behelst dat het Openbaar Ministerie de zaak aanhangig maakt bij de rechtbank van de woonplaats van degene op wie de beslissing betrekking heeft, en als de betrokkene niet in Denemarken woont bepaalt het Ministerie van Justitie welke rechtbank de zaak behandelt. De rechtbank wijst een raadsman aan. Het Openbaar Ministerie stuurt een dagvaarding aan de betrokkene, tenzij die in het buitenland woont, en de zaak kan in diens aanwezigheid worden afgedaan. Er staat beroep open tegen het vonnis.

⁴⁹¹ Deze Nederlandse vertaling van de benaming van de Cypriotische wet is overgenomen uit een door Cyprus gedane kennisgeving aan de Raad over de implementatie van Kaderbesluit 2008/909/JBZ van 24 juni 2024, raadsdocument 11298/14; deze kennisgeving is onder meer in een Nederlandse vertaling beschikbaar. De oorspronkelijke tekst van deze wettelijke regeling (in het Grieks) is te raadplegen via: [The Procedure for the Recognition and Enforcement of Judgments of Member States of the European Union Imposing Custodial Sentences or Measures Involving Deprivation of Liberty Law of 2014 - 67\(I\)/2014](#).

⁴⁹² Volledige benaming in het Engels: Ministry of Justice and Public Order.

⁴⁹³ Zoals vermeld op de website van het Europees Justitieel Netwerk: <https://www.ejn-crimjust.europa.eu/ejn2021/FichesBelgesDetail/EN/G.2/260/-1>.

⁴⁹⁴ Te raadplegen via <http://www.retsinformation.dk>.

Duitsland

De Duitse erkenningsprocedure voor vrijheidsbenemende sancties is neergelegd in het negende deel van de *Gesetz über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen* (IRG, het negende deel is getiteld *Vollstreckungshilfeverkehr mit den Mitgliedstaaten der Europäischen Union*).⁴⁹⁵ De bevoegdheid om te beslissen over erkenning en tenuitvoerlegging in Duitsland is blijkens § 84e IRG belegd bij de *Staatsanwaltschaft* (het Duitse openbaar ministerie, hierna verkort StA).⁴⁹⁶ Verder lezen maakt echter duidelijk dat de IRG voorziet in een rolverdeling tussen de bevoegde autoriteit (de StA) en het bevoegde *Landgericht*, die voornoemde bevoegdheidstoekenning nuanceert. Als er een beslissing van het *Landgericht* nodig is, moet vervolgens nog een *Bewilligungsentscheidung* worden genomen door de StA. Het Duitse juridische kader geeft de veroordeelde een expliciete rol in de procedure voor erkenning en tenuitvoerlegging van elders in de EU opgelegde vrijheidsbenemende sancties, waaronder een hoorrecht (§ 84e lid 1 IRG). Uit § 84e lid 3 IRG volgt voorts dat de veroordeelde binnen twee weken na een afwijzende beslissing van de StA (niet overnemen) een verzoek kan indienen bij het *Landgericht* om een gerechtelijke beslissing, maar dat tegen de uiteindelijke *Bewilligungsentscheidung* geen rechtsmiddel openstaat.

Estland

De procedure voor de erkenning en tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende sancties is neergelegd in de artikelen 508 en volgende van het Wetboek van Strafvordering. Er zijn algemene bepalingen voor Europese samenwerking in strafzaken in de artikelen 489 en volgende.⁴⁹⁷ De bevoegde autoriteit voor het ontvangen van een buitenlands strafvonnis is het Ministerie van Justitie. De bevoegde autoriteit om te beslissen over de overname is de districtsrechtbank van Harju. De betrokkene wordt geïnformeerd over het verzenden van het erkenningsverzoek. Als het Ministerie van Justitie het vonnis ontvangt kan het wel de randvoorwaarden beoordelen, alvorens het door te zenden naar de rechtbank (artikel 489-8 lid 2). De rechtbank behandelt de zaak in een enkelvoudige kamer waarbij een hoorzitting wordt belegd binnen dertig dagen na ontvangst van het verzoek (artikel 498-9 lid 1). Het Openbaar Ministerie en een raadsman zijn verplicht aanwezig (artikel 489-9 en 489-10.) Tegen de beslissing van de rechtbank om de straf te bepalen staat hoger beroep open voor zowel het Openbaar Ministerie als de verdediging (artikel 489-14 lid 4).

Finland

De Finse procedure voor de erkenning van vrijheidsbenemende sancties is neergelegd in de Wet betreffende de nationale uitvoering van de bepalingen die vallen onder het Kaderbesluit over de overbrenging van geïnteresserede personen binnen de Europese Unie en betreffende de toepassing van het Kaderbesluit (*Laki tuomittujen siirtoa Euroopan unionissa koskevan puitepäätöksen lainsäädännön alaan kuuluvien säännösten kansallisesta täytäntöönpanosta ja puitepäätöksen soveltamisesta*).⁴⁹⁸ De wet is in werking getreden op 29 november 2011. Er is een centrale autoriteit voor het in ontvangst nemen van verzoeken tot tenuitvoerlegging afkomstig uit andere lidstaten van de EU: het Agentschap

⁴⁹⁵ Online te raadplegen via <https://www.gesetze-im-internet.de/irg/>. Een officiële Engelstalige vertaling is eveneens beschikbaar: https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_irg/#:~:text=Act%20on%20International%20Mutual%20Assistance,internationale%20Rechtshilfe%20in%20Strafsachen%20%E2%80%93%20IRG.

⁴⁹⁶ Idem, p. 122. In lijn daarmee: § 84e IRG. Dat wil overigens zeggen de StA van de betreffende deelstaat, nu het gaat om een bevoegdheid die op het niveau van de “Länder” is belegd.

⁴⁹⁷ Een Engelse vertaling van het Estische Wetboek van Strafvordering is beschikbaar op <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/505092023002/consolide>.

⁴⁹⁸ Online te raadplegen via <https://www.finlex.fi/fi/lainsaadanto/saaduskokoelma/2011/1169#OT0>.

voor Strafrechtelijke Sancties, voor zover het gaat om de overdracht van gevangenisstraffen. Voor de overdracht en tenuitvoerlegging van andere vrijheidsbenemende maatregelen is het Ministerie van Justitie de bevoegde autoriteit (artikel 3). De veroordeelde heeft recht op rechtsbijstand. Tegen beslissingen van het Agentschap voor Strafrechtelijke Sancties en van het Ministerie van Justitie, betreffende de erkenning en tenuitvoerlegging van een in het buitenland opgelegde vrijheidsbenemende sanctie, staat hoger beroep open bij de administratieve rechtbank van Helsinki (art. 19).

Frankrijk

De Franse procedure voor de erkenning van vrijheidsbenemende sancties is neergelegd in het Franse Wetboek van Strafvordering (*Code de procédure pénale (CPP), Livre V, Titre II, Chapitre VI*).⁴⁹⁹ Het is in beginsel de officier van justitie die ingevolge artikel 728-42 beslist over erkenning en tenuitvoerlegging van het buitenlandse strafvonnis, inclusief het gezichtspunt met betrekking tot de re-integratie van de veroordeelde in Frankrijk. De veroordeelde is in staat om voorafgaand aan de beslissing van de officier van justitie zijn zienswijze te geven. Stelt de officier van justitie vast dat de sanctie moet worden aangepast, dan dient de zaak naar de rechter worden verwezen (*président du tribunal judiciaire ou le juge délégué*, artikel 728-44 jo. 728-46). De rechter beslist, in een schriftelijke procedure in een enkelvoudige kamer, binnen vijf dagen na ontvangst van het dossier van de officier van justitie. De veroordeelde dient onmiddellijk in kennis te worden gesteld van de genomen beslissing, waarbij hij tevens dient te worden geïnformeerd dat binnen 10 dagen gemotiveerd in beroep kan gaan tegen de beslissing van de officier van justitie dan wel de rechter (artikel 728-48). Daarbij komt de veroordeelde het recht op rechtsbijstand toe.⁵⁰⁰ De officier van justitie kan in verzet of in beroep tegen de beslissing van de rechter. Na het instellen van beroep volgt een openbare zitting bij *la chambre des appels correctionnels* (artikel 728-51) waarbij zowel de officier van justitie als de verdediging worden gehoord (artikel 728-51). De veroordeelde, als hij zich in de veroordelende staat bevindt, kan door die staat worden gehoord als het Hof van Beroep daartoe beslist. Het Hof van Beroep moet binnen vijftien dagen beslissen. Tegen de beslissing die in beroep genomen wordt, staat tot slot cassatie open (artikel 728-53).

Griekenland

De Griekse erkenningsprocedure voor vrijheidsbenemende sancties is vervat in deel A van Wet No. 4307.⁵⁰¹ Artikel 3 lid 1 van deze wet wijst de openbaar aanklager aan als bevoegde autoriteit voor de erkenning en tenuitvoerlegging van het buitenlandse vonnis (zie tevens artikel 9). Het ministerie van justitie⁵⁰² fungeert als centrale autoriteit en dient als zodanig ondersteuning te bieden bij het in ontvangst nemen van buitenlandse strafvonnissen en bij het bijhouden van de statistieken (artikel 3 lid 3). Wanneer de openbaar aanklager constateert dat de buitenlandse vrijheidsbenemende sanctie aanpassing behoeft, dient hij een verzoek tot aanpassing aan te brengen bij de meervoudige kamer van de rechtbank ("Three-Member First Instance Criminal Court"); het is dan ook aan de rechtbank om over eventuele aanpassing te beslissen (artikel 9 leden 6 en 7).

⁴⁹⁹ Online te raadplegen via https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006071154/.

⁵⁰⁰ De huidige wettelijke bepaling is het gevolg van een wijziging nadat de eerdere bepaling ongrondwettelijk was verklaard vanwege een hiaat in de mogelijkheid voor veroordeelde om in beroep te gaan, zie de uitspraak van le Conseil constitutionnel van 7 januari 2022, Décision n° 2021-959 QPC (<https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000044889943/>).

⁵⁰¹ Links naar de oorspronkelijke Griekse tekst en een Engelse vertaling ervan zijn te vinden via: [EJN | Judicial Library](#). De wet bevat ook de implementatieregelingen van Kaderbesluiten 2008/947/JBZ en 2009/829/JBZ.

⁵⁰² Volledige benaming in het Engels: Ministry of Justice, Transparency and Human Rights.

Veroordeelden die zich ten tijde van de procedure al in Griekenland bevinden en die voorlopig worden aangehouden, dienen na aanhouding door de openbaar aanklager te worden geïnformeerd over het verzoek tot overname en over het hun toekomende recht op rechtsbijstand (artikel 12 lid 2). Als vervolgens wordt besloten de aangehouden veroordeelde langer vast te houden (“placed in custody”), dan heeft veroordeelde twee dagen om daartegen in beroep te gaan bij de eerder genoemde meervoudige kamer van de rechtbank (artikel 12 lid 3).

De toepasselijke wettelijke regeling rept niet over enige mogelijkheid om in beroep te gaan tegen beslissingen van de openbaar aanklager en de rechtbank over erkenning en tenuitvoerlegging.

Hongarije

In Hongarije is de procedure voor de erkenning van vrijheidsbenemende sancties neergelegd in de artikel 120 en volgende van Wet 180 van 2012.⁵⁰³ De Minister van Justitie is de bevoegde autoriteit voor het in ontvangst nemen van het buitenlandse vonnis. De uiteindelijke beslissing wordt genomen door de hoofdstedelijke rechtbank. Als de veroordeelde zich in het buitenland bevindt, is dit een schriftelijke procedure. Als de veroordeelde zich in Hongarije bevindt, wordt een zitting gehouden waarbij het Openbaar Ministerie, de veroordeelde en onder omstandigheden de raadsman verplicht aanwezig zijn (artikel 122). De rechtbank communiceert met de autoriteiten in de nadere lidstaat via het Ministerie van Justitie. Als de rechtbank een positieve beslissing op het verzoek heeft genomen is er een aparte autoriteit, NEBEK, die in samenwerking met de politie, zorgt voor overdracht en inhechtenisneming in Hongarije. Tegen beslissingen van de rechtbank staat hoger beroep open voor zowel het Openbaar Ministerie als de verdediging (artikel 117/A).

Ierland

In Ierland is de procedure voor de erkenning van vrijheidsbenemende sancties uit andere EU-lidstaten neergelegd in de Criminal Justice (Mutual Recognition of Custodial Sentences) Act 2023.⁵⁰⁴ De bevoegde autoriteit om een verzoek tot tenuitvoerlegging te ontvangen is de Minister van Justitie. Deze kan ook in overleg treden met de uitvaardigende autoriteit in geval de Minister van mening is dat de tenuitvoerlegging in Ierland de resocialisatie van de veroordeelde niet zal bevorderen, en moet daarover ook de zienswijze van de veroordeelde in ogenschouw nemen (artikel 33). Als de Minister van Justitie van mening is dat het vonnis en het certificaat voldoende zijn om een oordeel te krijgen over de tenuitvoerlegging, dan stelt hij de veroordeelde op de hoogte, als die zich in Ierland bevindt, en doet een aanvraag tot erkenning bij de rechter (de *High Court*) (artikel 34). Een dergelijke aanvraag bij de rechter volgt in beginsel een *ex parte* procedure, waaraan de veroordeelde niet deelneemt, tenzij de rechter bepaalt dat het in het belang van een goede rechtsbedeling is dat er een kennisgeving uitgaat naar de veroordeelde (artikel 37 lid 2). De rechter heeft een beslistermijn van 90 dagen nadat het certificaat en het vonnis naar de Minister zijn gestuurd. De rechter beslist over eventuele aanpassing van de sanctie en de tenuitvoerlegging in Ierland (artikel 40). Ingeval de rechter wil overgaan tot aanpassing wegens overschrijding van het strafmaximum of vanwege onbeschikbaarheid van de sanctie naar Iers recht is het wel verplicht om de veroordeelde in de gelegenheid te stellen om deel te nemen aan de procedure als deze zich in Ierland bevindt of de rechter van mening is dat het in belang van een goede rechtsbedeling is dat de veroordeelde aan de procedure deelneemt (artikel 40 lid 2). De beslissing van de High Court wordt aan de uitvaardigende autoriteit toegezonden door de Minister van Justitie (artikel 50).

⁵⁰³ Online te raadplegen via <https://njt.hu/jogszabaly/2012-180-00-00>.

⁵⁰⁴ Online te raadplegen via <https://www.irishstatutebook.ie/eli/2023/act/3/enacted/en/print>.

Italië

In het Italiaanse recht is de procedure voor de erkenning van vrijheidsbenemende sancties neergelegd in hoofdstuk 3 van de *Disposizioni per conformare il diritto interno alla Decisione quadro 2008/909/GAI relativa all'applicazione del principio del reciproco riconoscimento alle sentenze penali che irrogano pene detentive o misure privative della liberta' personale, ai fini della loro esecuzione nell'Unione europea*.⁵⁰⁵ Ingevolge artikel 12 van deze regeling komen verzoeken tot overname strafexecutie binnen bij de Minister van Justitie die het verzoek vervolgens toestuuert aan het Hof van beroep (*corte di appello*). Op grond van artikel 9 lid 2 is dit Hof van beroep bevoegd tot erkenning en tenuitvoerlegging van buitenlandse strafvonnissen. Een beslissing wordt genomen nadat het openbaar ministerie (*procuratore generale*), de raadsman/vrouw van veroordeelde (*Il difensore*) en de veroordeelde zelf zijn gehoord (artikel 12 lid 5). Daaruit kan reeds worden afgeleid dat de veroordeelde het recht heeft te worden gehoord in de erkenningsprocedure. Het lijkt erop dat er tegen de beslissing van het Hof van beroep door veroordeelde cassatie ingesteld kan worden (artikel 12 lid 10 bepaalt artikel 22 van een wettelijke regeling van 22 april 2005 van overeenkomstige toepassing en die bepaling ziet op cassatie).⁵⁰⁶ Er staat geen beroep open tegen de beslissing van de rechter.

Kroatië

In Kroatië is de procedure voor erkenning en tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende sancties geregeld in de Wet op de justitiële samenwerking in strafzaken met de lidstaten van de Europese Unie (*Zakon o pravosudnoj suradnji u kaznenim stvarima s državama članicama Europske unije*). Er is een Engelse vertaling beschikbaar.⁵⁰⁷ De verschillende districtsrechtbanken zijn bevoegd om het verzoek te ontvangen met betrekking tot de erkenning en tenuitvoerlegging van de vrijheidsbenemende sanctie (artikel 1 lid 1 jo. artikel 5 lid 1). In beginsel is dit de districtsrechtbank van de woonplaats van de veroordeelde, of anders van de woonplaats van de familie van de veroordeelde. Het Ministerie van Justitie verleent assistentie bij de praktische toepassing van het kaderbesluit. In gevallen waarin de veroordeelde geen Kroatiër is of daar woonachtig is of daarheen uitgezet kan worden, is het de bevoegdheid van het Ministerie van Justitie om toestemming te geven voor het toezenden van het certificaat en om daarbij in beeld te brengen wat de binding van de veroordeelde met Kroatië is door de reclassering opdracht te geven om te onderzoeken of de veroordeelde en/of zijn familie woonachtig zijn in Kroatië, of daar onroerend goed bezitten, en wat de andere persoonlijke en maatschappelijke omstandigheden zijn die een binding met het land kunnen opleveren (artikel 91 lid 2). De rechtbank past de straf aan aan het toepasselijke strafmaximum en legt een andere sanctie op als de opgelegde sanctie niet beschikbaar is naar Kroatisch recht. De rechtbank stuurt de uitspraak naar de tenuitvoerleggingsrechter die onder Kroatisch recht bevoegd is om over kwesties van tenuitvoerlegging te beslissen (artikel 91 lid 7). De veroordeelde en het Openbaar Ministerie kunnen binnen acht dagen in beroep gaan tegen de beslissing van de rechtbank, en het Hof moet op dat beroep beslissen binnen vijftien dagen (artikel 93 lid 2).

⁵⁰⁵ Wet van 7 september 2010, Gazzetta Ufficiale, n. 230 van 1 oktober 2010, <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/2010/10/01/230/sg/pdf>.

⁵⁰⁶ Wet van 22 april 2005, Gazzetta Ufficiale, n. 69 van 29 april 2005, <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/2005/04/29/98/sg/pdf>.

⁵⁰⁷ Online te raadplegen via <https://mvep.gov.hr/UserDocsImages/files/file/dokumenti/prevodenje/zakoni/1-Zakon-o-pravosudnoj-suradnji-u-kaznenim-stvarima-s-drzavama-EU-a---neslužbeni-pročišćeni-tekst-NN-91-10,-81-13,-124-13,-26-15-ENG.pdf>.

Letland

In Letland staan de regels over erkenning en tenuitvoerlegging van een vrijheidsbenemende sanctie uit een andere EU-lidstaat in het Wetboek van Strafvordering, hoofdstuk 71, sectie 774 e.v.⁵⁰⁸

Als een lidstaat de wens heeft uitgesproken een vonnis naar Letland te sturen, beoordeelt de Minister van Justitie eerst of aan de vereisten met betrekking tot sociale binding zijn voldaan en communiceert het Ministerie dit aan de autoriteiten van die lidstaat (sectie 777 lid 1). Het vonnis en certificaat komen binnen bij het Ministerie van Justitie, dat beoordeelt of de stukken compleet zijn – en eventueel aanvullende informatie kan opvragen – en deze stukken vervolgens naar een (regionale) rechtbank stuurt (sectie 778). Het Ministerie heeft bovendien een coördinerende rol gedurende het hele proces.⁵⁰⁹

Een rechter van de regionale rechtbank neemt de beslissing over erkenning in het licht van mogelijke weigeringsgronden (sectie 779 lid 1 jo. 759); dit betreft een schriftelijke procedure en er is geen beroep mogelijk (sectie 759 lid 1 en 3). Vervolgens beslist deze rechter tevens over eventuele aanpassing van de sanctie; dit gebeurt eveneens in een schriftelijke procedure, tenzij de officier van justitie of de veroordeelde daar bezwaar tegen hebben (sectie 779 lid 1 jo. 760 lid 1). Tegen deze beslissing is binnen 10 dagen bezwaar mogelijk door de officier van justitie en de veroordeelde, in een schriftelijke procedure voor een rechter (sectie 760 lid 4). Vervolgens is voor de veroordeelde en de officier van justitie cassatie bij het Hooggerechtshof mogelijk binnen 10 dagen (sectie 760 lid 7). De verdachte heeft recht op toegang tot een advocaat vanaf het moment van arrestatie of detentie (sectie 677).

Litouwen

In Litouwen is de procedure voor erkenning en tenuitvoerlegging van in andere EU-lidstaten opgelegde vrijheidssancties geregeld in hoofdstuk II van de wet nr. XII-1322 van 13 november 2014 inzake wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging van strafvonnissen uit lidstaten van de Europese Unie.⁵¹⁰

Het vonnis en het certificaat worden ontvangen door het *Prison Department* (dat valt onder het Ministerie van Justitie⁵¹¹); in het voorstadium en na ontvangst kan consultatie plaatsvinden tussen het *Prison Department* en de bevoegde autoriteiten van de andere lidstaat over de vraag of overdracht van de sanctie aan Litouwen de sociale reïntegratie van de veroordeelde dient (artikel 6). Wanneer het certificaat en het vonnis binnenkomen, stuurt het *Prison Department* deze binnen vijf dagen naar de rechtbank⁵¹², waar de zaak door een alleensprekende rechter behandeld wordt (artikel 7(2)). Deze stelt de veroordeelde, diens advocaat en de officier van justitie op de hoogte van het moment waarop de zaak wordt behandeld en nodigt hen uit om schriftelijke opmerkingen in te sturen (artikel 7(3)).

⁵⁰⁸ Kriminālprocesa likums, te vinden op <https://likumi.lv/ta/id/107820-kriminalprocesa-likums>. Engelse vertaling: https://www.unodc.org/cld/uploads/res/document/criminal-procedure-law_html/Latvia_Criminal_Procedure_Law_2005_As_Amended_2013.pdf

⁵⁰⁹ Raad van Ministers, Ninth Round of Mutual Evaluations on mutual recognition legal instruments in the field of deprivation or restriction of liberty – Report on Latvia, 15 december 2022, 12523/1/22, p. 41.

⁵¹⁰ In het Engels beschikbaar op <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/8ec4d6d2e99f11eda305cb3bdf2af4d8?jfwid=-wb5huocyj>.

⁵¹¹ <https://www.ejn-crimjust.europa.eu/ejn2021/FichesBelgesDetail/EN/G.2/313/-1>. Voor de wetswijziging van 5 november 2020, die in juli 2021 in werking trad (Act XII-1322), was deze taak toebedeeld aan het Ministerie van Justitie. Zie Raad van Ministers, Ninth Round of Mutual Evaluations on mutual recognition legal instruments in the field of deprivation or restriction of liberty – Report on Lithuania, 20 mei 2022, 8736/1/22, p. 40.

⁵¹² De rechtbank in de plaats waar de verdachte verblijft, waar de verdachte gevangen zit of de rechtbank in Vilnius.

Ze worden niet uitgenodigd voor een hoorzitting. De rechter neemt binnen 30 dagen na ontvangst van de stukken (tenzij er aanvullende vragen zijn aan de autoriteit van de veroordelende lidstaat) een beslissing over erkenning en aanpassing van de sanctie (artikel 4; artikel 7(1) en 7(4); artikel 9(1); artikel 10(1)). Daartegen kunnen de officier van justitie en de veroordeelde of diens advocaat in hoger beroep (artikel 7(5)). Die beroepsprocedure vindt plaats volgens de regels in artikel 364 van het Wetboek van Strafvordering en vindt plaats voor een alleensprekende rechter van het regionale hof.⁵¹³ De officier van justitie, de veroordeelde persoon en diens advocaat kunnen vooraf schriftelijk een verweerschrift, moties en verzoeken indienen. Wanneer het beroep is ingesteld vanwege een verzwaring van de positie van de veroordeelde persoon⁵¹⁴, kan – en soms *moet* – een hoorzitting worden gehouden waar de officier van justitie, de veroordeelde persoon en diens advocaat aanwezig kunnen zijn (artikel 364 lid 6 Wetboek van Strafvordering). Wanneer het beroep is ingesteld om de positie van de veroordeelde te verzwaren, moet de veroordeelde gehoord worden indien noodzakelijk (lid 7). De procedure als geheel (beoordeling door de rechtbank en beroep) mag – in overeenstemming met het Kaderbesluit – in beginsel niet meer dan 90 dagen duren (artikel 10(3)).

Luxemburg

In Luxemburg is de erkenningsprocedure voor vrijheidsbenemende sancties neerlegd in de *Loi du 28 février 2011 relative à la reconnaissance de jugements en matière pénale ayant prononcé des peines ou des mesures privatives de liberté aux fins de leur exécution dans un autre Etat membre de l'Union européenne*.⁵¹⁵ Bevoegd tot erkenning en tenuitvoerlegging is de officier van justitie (Procureur général d'État, artikel 3). Deze bevoegdheid omvat ook de eventuele aanpassing van de sanctie (artikel 10). In beginsel neemt de officier van justitie de beslissing binnen 45 dagen na ontvangst van de stukken. Twijfelt deze autoriteit eraan dat tenuitvoerlegging in Luxemburg bijdraagt aan de resocialisatie van de veroordeelde, dan kan hij een gemotiveerd verzoek aan de uitvaardigende lidstaat doen om het verzoek tot overname van tenuitvoerlegging te heroverwegen (artikel 8). In de betreffende regelingen zijn geen bepalingen opgenomen die de positie of rechten van de veroordeelde aangaan.

Malta

In Malta geschiedt erkenning en tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende sancties uit andere EU-landen op basis van de *Custodial Sentences or Measures Involving Deprivation of Liberty Orders (Execution in the European Union) Regulations* (2012).⁵¹⁶ De advocaat-generaal is de bevoegde autoriteit om over erkenning en tenuitvoerlegging te beslissen (artikel 4), inclusief de eventuele aanpassing van de sanctie (artikel 13(1)). De wet schrijft in bepaalde gevallen consultatie voor met de uitvaardigende autoriteit (artikel 11(2) en (3)). In beginsel wordt de beslissing genomen binnen 90 dagen na ontvangst van het vonnis en certificaat. In deze regeling zijn geen bepalingen opgenomen over de positie of rechten van de veroordeelde.

⁵¹³ Een Engelse tekst is te raadplegen op <https://e-seimas.lrs.lt/rs/legalact/TAD/b3b97b11f31a11edb649a2a873fdbdfd/>.

⁵¹⁴ Het betreft een regeling over beroep tegen tenuitvoerleggingsbeslissingen in algemene zin, niet specifiek over het Kaderbesluit en het verbod van verzwaring in die context.

⁵¹⁵ Online te raadplegen via <https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2011/02/28/n1/jo>.

⁵¹⁶ Custodial Sentences or Measures Involving Deprivation of Liberty Orders (Execution in the European Union) Regulations, L.N. 55 of 2012, S.L. 9.15, (Criminal Code Cap.9), <https://legislation.mt/eli/ln/2012/55/eng>.

Oostenrijk

De erkenningsprocedure voor vrijheidsbenemende sancties is in het Oostenrijkse recht voorzien in de *Bundesgesetz über die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU-JZG)*, hoofdstuk III, eerste deel, § 39 en verder.⁵¹⁷ Verzoeken tot overname van buitenlandse strafvonnissen komen binnen bij het Ministerie van Justitie en worden rechtstreeks, of door het openbaar ministerie, doorgestuurd naar de rechtbank (§ 40a lid 1), het Landesgericht. Wanneer het om een sanctie van meer dan vijf jaar gaat, moet een driekoppige kamer beslissen.

De veroordeelde dient, wanneer hij zich in Oostenrijk bevindt, te worden gehoord over de voorwaarden voor tenuitvoerlegging, waarbij hij een kennisgevingsformulier ontvangt (bijlage VIII van de wet; dit is het formulier in bijlage II bij het Kaderbesluit) (§ 41a lid 8). De veroordeelde heeft daarbij het recht op rechtsbijstand en op inzage in de relevante stukken.⁵¹⁸ Tegen de beslissing van de rechtbank kunnen de officier van justitie en de veroordeelde binnen 14 dagen beroep instellen bij het Oberlandesgericht (§ 41b lid 5).

Polen

De Poolse erkenningsprocedure voor vrijheidsbenemende sancties maakt onderdeel uit van het Poolse Wetboek van Strafvordering (*Kodeks postępowania karnego*, Sectie XII, hoofdstuk 65d).⁵¹⁹ Daaruit volgt dat de openbaar aanklager de bevoegde instantie is om een beslissing te nemen inzake de erkenning en tenuitvoerlegging van buitenlandse vrijheidsbenemende sancties (artikel 607zh §1 en art. 607zj §1). Tegen de beslissing van de openbaar aanklager kan de veroordeelde beroep aantekenen bij de rechtbank (*sądu rejonowego*, artikel 607zj §2). Zowel de openbaar aanklager als de veroordeelde en zijn advocaat hebben het recht om deel te nemen aan de zitting van de rechtbank. Indien de veroordeelde (nog) niet in Polen is en geen advocaat heeft, kan de president van de rechtbank ambtshalve een advocaat toewijzen (artikel 607j §2).

Portugal

De toepasselijke Portugese wetgeving betreft Lei n.º 158/2015, de 17 de Setembro Regime Jurídico da Transmissão e Execução de Sentenças em Matéria Penal⁵²⁰ (Wet overdracht en tenuitvoerlegging van strafrechtelijke vonnissen); hoofdstuk II gaat over erkenning en tenuitvoerlegging door Portugal.

Het Openbaar Ministerie leidt die procedure in (artikel 16 lid 1) en stuurt de stukken, wanneer deze compleet zijn, door naar een tribunal da Relação (gerechtshof). Deze hoger beroepsinstantie is de bevoegde autoriteit voor de erkenning van vrijheidsstraffen uit andere lidstaten (artikel 13 lid 1); tenuitvoerleggingsbeslissingen moeten vervolgens worden genomen door de strafrechter in eerste aanleg (juízo local) (onverminderd de bevoegdheid van tenuitvoerleggingsrechtbanken) (artikel 13 lid 2). Wanneer het openbaar ministerie de zaak aanbrengt kan de veroordeelde (of verdediging) binnen tien dagen bezwaar indienen. Tegen de beslissing van het gerechtshof kunnen het OM en de verdediging binnen vijf dagen beroep instellen bij het hooggerechtshof (Supremo Tribunal de Justiça).

⁵¹⁷ <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20003339>.

⁵¹⁸ Raad van Ministers, Ninth Round of Mutual Evaluations on mutual recognition legal instruments in the field of deprivation or restriction of liberty – Report on Austria, 2 december 2022, 12297/1/22, p. 43.

⁵¹⁹ Online te raadplegen via <https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzu-dziennik-ustaw/kodeks-postepowania-karnego-16798685>.

⁵²⁰ https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=2472&tabela=leis&so_miolo=.

(artikel 16 lid 5). De veroordeelde heeft het recht op rechtsbijstand.⁵²¹ Ook is er bijstand door de consulaire autoriteiten.

Roemenië

De Roemeense erkenningsprocedure is neergelegd in een wettelijke regeling die speciaal ziet op internationale strafrechtelijke samenwerking (LEGA nr. 302, wet van 26 juni 2004, in 2019 gewijzigd; Titel VI).⁵²² Uit artikel 164 van deze wettelijke regeling volgt dat het Ministerie van Justitie beschikt over een gespecialiseerd directoraat, door middel waarvan het ministerie bevoegd is tot het in ontvangst nemen van verzoeken tot strafoverdracht uit andere EU-lidstaten. De minister (d.w.z. diens directoraat) stelt het verzoek tot overname in handen van de bevoegde openbaar aanklager als niet al meteen geweigerd moet worden c.q. om meer informatie moet worden verzocht. De wettelijke regeling onderscheidt de situatie waarin veroordeelden ten tijde van het verzoek tot overname gedetineerd zijn in een andere EU-lidstaat van de situatie waarin veroordeelden zich op dat moment al in Roemenië bevinden. In beide gevallen geldt weliswaar dat de openbaar aanklager het van de minister ontvangen verzoek binnen een bepaalde termijn aan het gerechtshof dient voor te leggen, waarna een zitting plaatsheeft (artikel 165 resp. artikel 172), er doen zich vervolgens wel enkele verschillen voor tussen beide situaties. Ingevolge artikel 166 lid 11 staat beroep open, voor zowel de aanklager als voor de veroordeelde – tegen de sanctie die het gerechtshof op grond van artikel 166 lid 6 oplegt. Dit wordt vervolgens behandeld door het Hof van Cassatie.

Slovenië

In Slovenië is de erkenning van vrijheidsbenemende sancties uit andere EU-landen geregeld in de Act on International Cooperation in Criminal Matters between the Member States of the European Union uit 2013.⁵²³ De relevante bepalingen over erkenning en tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende sancties in Slovenië bevinden zich in hoofdstuk 14.

De rechtbank (District court) is bevoegd tot erkenning en tenuitvoerlegging van de beslissing en moet binnen 30 dagen een oordeel geven (artikel 139 lid 1). De rechtbank moet de veroordeelde horen en/of schriftelijk om zijn mening vragen – afhankelijk van wat voor de efficiëntie van de procedure passend is – indien deze zich in Slovenië bevindt en bij het certificaat nog niet de mening van de veroordeelde is gevoegd (artikel 138). Als de veroordeelde mondeling wordt gehoord, kan die zich laten bijstaan door een advocaat en wordt de officier van justitie ook in de gelegenheid gesteld deel te nemen.⁵²⁴ In de beslissing van de rechtbank moet ook de mening van de veroordeelde worden vermeld (artikel 139 lid 2). De veroordeelde en de officier van justitie kunnen binnen acht dagen in beroep tegen deze beslissing (artikel 139 lid 5), waarna de appelrechtbank binnen 30 dagen beslist. De veroordeelde kan zich laten bijstaan door een advocaat.⁵²⁵

⁵²¹ Raad van Ministers, Ninth Round of Mutual Evaluations on mutual recognition legal instruments in the field of deprivation or restriction of liberty – Report on Portugal, 18 juli 2022, 6875/1/22, p. 57.

⁵²² Online te raadplegen via: <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/53158>.

⁵²³ Zakon o sodelovanju v kazenskih zadevah z državami članicami Evropske unije, (ZSKZDČEU-1). Deze wet is niet in het Engels beschikbaar. Voor vertaling is gebruik gemaakt van deepl. De resultaten zijn getoetst aan de informatie zoals opgenomen op de website van het European Judicial Network: <https://www.ejn-crimjust.europa.eu/ejn2021/FichesBelgesDetail/EN/G.2/369/-1> en in het evaluatierapport van de Raad van Ministers: Raad van Ministers, Ninth Round of Mutual Evaluations on mutual recognition legal instruments in the field of deprivation or restriction of liberty – Report on Slovenia, 15 november 2022, 13191/1/22.

⁵²⁴ Raad van Ministers 2022, p. 62.

⁵²⁵ Raad van Ministers 2022, p. 63.

Slowakije

De relevante Slowaakse wetgeving over erkenning van vrijheidsbenemende sancties uit andere EU-landen is *Act no 549/2011 Coll. of 02/12/2011 on mutual recognition and execution of judgments imposing custodial sentences or measures involving deprivation of liberty in the European Union*.⁵²⁶

Bevoegd tot erkenning en tenuitvoerlegging zijn de regionale rechtbanken (§ 12(1)). Het openbaar ministerie doet een eerste toets of aan alle voorwaarden is voldaan alvorens de stukken naar de rechtbank worden gestuurd; de rechtbank beslist niet dan nadat de schriftelijke mening van de officier van justitie is ontvangen.⁵²⁷ De rechtbank vraagt verder het Ministerie van Justitie voor overname om advies over aspecten van sociale rehabilitatie van de veroordeelde (§ 13(2)). Ook voor andere vragen over de toepassing van de regeling kan de rechtbank contact opnemen met het Ministerie.⁵²⁸

De rechtbank beslist in een niet-openbare zitting, na schriftelijke kennisgeving van de officier van justitie, of de beslissing wordt erkend en ten uitvoer gelegd (§ 15 lid 1). Tegen de beslissing van de rechtbank kunnen de veroordeelde en de officier van justitie in beroep (§ 15 lid 5). De veroordeelde heeft recht op rechtsbijstand (§ 15 lid 4).

Spanje

In Spanje is de erkenning en tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende sancties geregeld in de Wet op de Wederzijdse Erkenning uit 2014,⁵²⁹ titel III. De centrale strafrechter (Juez Central de lo Penal) neemt de beslissing over erkenning en het vorderen van tenuitvoerlegging (art. 64(2)); in jeugdzaken is dat de centrale kinderrechter. Over de wijze van tenuitvoerlegging wordt beslist door de centrale penitentiaire rechter (Juez Central de Vigilancia Penitenciaria).

Het Ministerie van Justitie dient als centrale autoriteit voor wederzijdse erkenningsinstrumenten op de hoogte te worden gehouden van de erkende certificaten door de rechter (artikel 6; artikel 64 lid 3) en verleent bijstand aan gerechtelijke autoriteiten (artikel 6 lid 3), maar heeft daar zelf geen rol in. De officier van justitie ontvangt het certificaat en vonnis en geeft diens mening (art. 81 lid 1). De strafrechter beslist vervolgens – binnen de termijn van 90 dagen – over erkenning en kan de sanctie aanpassen (art. 83). The penitentiaire rechter gaat vervolgens over beslissingen m.b.t. tenuitvoerlegging, zoals v.i. (art. 86).

Als de betrokkene zich in Spanje bevindt en de strafrechter zijn arrestatie vordert, moet die hem horen in lijn met het Wetboek van Strafvordering (art. 87 lid 2). Wanneer de uitvaardigende autoriteit de strafrechter consulteert over het doorsturen van het vonnis en die consultatie heeft betrekking op de mogelijkheden voor sociale reïntegratie van de betrokkene in Spanje, moet de strafrechter deze persoon horen wanneer die zich in Spanje bevindt (art. 78 lid 2). Het evaluatierapport van de Raad van Ministers vermeldt dat er remedies mogelijk zijn tegen de beslissing van de strafrechter in overeenstemming met de algemene regels in het Wetboek van Strafvordering; als de persoon heeft ingestemd met overname van de sanctie door Spanje en de rechter geen weigeringsgronden heeft

⁵²⁶ Zákon č. 549/2011 o uznávaní a výkone rozhodnutí, ktorými sa ukladá trestná sankcia spojená s odňatím slobody v Európskej únii a o zmene a doplnení zákona č. 221/2006 o výkone väzby v znení neskorších predpisov, <https://www.slov-lex.sk/ezbierky/pravne-predpisy/SK/ZZ/2011/549/20200101>.

⁵²⁷ Raad van Ministers, Ninth Round of Mutual Evaluations on mutual recognition legal instruments in the field of deprivation or restriction of liberty – Report on Slovakia, 30 juni 2022, 9856/1/22, p. 52; 55.

⁵²⁸ Raad van Ministers 2022, p. 53.

⁵²⁹ Ley 23/2014, de 20 de noviembre, de reconocimiento mutuo de resoluciones penales en la Unión Europea.

vastgesteld, is de beslissing echter definitief en is er geen beroep mogelijk.⁵³⁰ De veroordeelde heeft recht op rechtsbijstand.⁵³¹

Tsjechië

De regels over erkenning en tenuitvoerlegging van een vrijheidsbenemende sanctie opgelegd in een andere EU-lidstaat zijn in de Tsjechische wetgeving te vinden in hoofdstuk VIII van *Act No 104/2013 Coll. on International Judicial Cooperation in Criminal Matters*.⁵³²

De regionale rechtbank is bevoegd te oordelen over de erkenning en tenuitvoerlegging van de buitenlandse sanctie (artikel 301 lid 1), onverminderd de jurisdictie van de tenuitvoerleggingsrechtbank. Als instemming van de veroordeelde (vóór toezending van het certificaat en het vonnis) niet vereist is, neemt de rechtbank de mening van de veroordeelde (als die bekend is) in aanmerking bij de beslissing (art. 300 lid 3). Het Ministerie van Justitie verleent op verzoek bijstand aan de autoriteiten van andere lidstaten bij het verifiëren van de voorwaarden voor erkenning en tenuitvoerlegging in Tsjechië (artikel 301 lid 4). Ook is er informatie-uitwisseling tussen het Ministerie en de rechtbanken over erkenningsbeslissingen (artikel 301 lid 5). De rechtbank verzoekt zelf, indien nodig, nadere informatie van de uitvaardigende autoriteit (artikel 304 lid 1). De rechtbank oordeelt in het openbaar, in het bijzijn van de officier van justitie die tevens van tevoren een schriftelijk oordeel geeft (artikel 304 lid 2). Als de veroordeelde zich in het buitenland bevindt, is diens advocaat bij de zitting aanwezig (artikel 304 lid 2). Uit de wettekst blijkt niet of de veroordeelde, indien die zich in Tsjechië bevindt, zelf wel wordt uitgenodigd voor de zitting en/of een schriftelijk zienswijze kan indienen.

De rechtbank kan in zijn beslissing al meenemen dat met de v.i.-regeling, zoals die zou gelden in de uitvaardigende lidstaat, rekening zal worden gehouden (op verzoek van die lidstaat); als die termijn strenger is dan in Tsjechië, kan een dergelijk besluit – wanneer toestemming van de veroordeelde voor overname van het vonnis vereist is – slechts worden genomen met toestemming van de veroordeelde (artikel 307).

Er is hoger beroep mogelijk tegen weigeringsbeslissingen of erkennings- en tenuitvoerleggingsbeslissingen bij het gerechtshof (artikel 308), al mogen daarbij niet de gronden voor de uitvaardiging van die beslissing in de andere lidstaat worden aangevochten. De zitting is openbaar (artikel 308 lid 5). Uit de desbetreffende wet blijkt niet expliciet wie in beroep kan gaan; gezien het type beslissingen waartegen kan worden opgekomen, zal dat logischerwijs ook de veroordeelde of verdediging zijn.

Zweden

In Zweden is de erkenningsprocedure voor vrijheidsbenemende sancties neergelegd in een speciaal op de materie toegesneden regeling (*Lag (2015:96) om erkännande och verkställighet av frihetsberövande påföljder inom Europeiska unionen*), waarvan het 3^e hoofdstuk (3 *kap*) specifiek betrekking heeft op de erkenning en tenuitvoerlegging van EU-sancties in Zweden.⁵³³ Ingevolge 3

⁵³⁰ Raad van Ministers, Ninth Round of Mutual Evaluations on mutual recognition legal instruments in the field of deprivation or restriction of liberty – Report on Spain, 2 december 2022, 11929/1/22, p. 72.

⁵³¹ Idem, p. 71-72.

⁵³² Zákon ze dne 20. března 2013 o mezinárodní justiční spolupráci ve věcech trestních, <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2013-104>; <https://ihl-databases.icrc.org/en/national-practice/regulation-no-1042013-coll-act-international-judicial-cooperation-criminal>; een gebrekkige en verouderde vertaling in het Engels is beschikbaar op https://cjad.nottingham.ac.uk/documents/implementations/pdf/Czech_Republic-Act_on_International_Judicial_Cooperation_in_Criminal_5hMoGP6.pdf.

⁵³³ Online te raadplegen via <https://rkrattsbaser.gov.se/sfst?bet=2015:96>.

kap 6 § komen buitenlandse strafvonnissen binnen bij de Zweedse *Prison and Probation Service* (*Kriminalvården*). Deze organisatie onderzoekt vervolgens of het buitenlandse vonnis erkend en tenuitvoergelegd moet worden (kap 3 8 §). In het kader daarvan kan ook worden overgegaan tot het aanpassen van de buitenlandse sanctie (kap 3 9 §), maar als het complexer gevallen betreft, wordt het openbaar ministerie verzocht om de rechter daar een beslissing over te laten nemen en een nieuwe sanctie vast te stellen (kap 3 12 §).

Reeds aangehouden veroordeelden, gedetineerde veroordeelden of veroordeelden die anderszins aan vrijheidsbeperking zijn onderworpen (bijv. als gevolg van een reisverbod), komen de rechten toe die ingevolge het reguliere procesrecht gelden (*Rättegångsbalk*⁵³⁴, in het Engelse *The Swedish Code of Judicial Procedure*, kap 3 16 §). Welke rechten het precies betreft, vergt nader onderzoek.

⁵³⁴ Online te raadplegen via <https://rkrattsbaser.gov.se/sfst?bet=1942:740>.