

Nederlandse gedetineerden in het buitenland en de (on)mogelijkheden van het WOTS-verdrag

Janine Janssen

Inleiding

Momenteel zijn circa 2.500 Nederlanders in meer dan tachtig verschillende landen buiten Nederland gedetineerd. De afstand tot Nederland bemoeilijkt vaak het in stand houden van (familie)relaties en andere belangrijke sociale contacten. Daarnaast wordt buitenlandse detentie niet zelden als zwaar ervaren als gevolg van de (materiële) omstandigheden, waaronder het vonnis ten uitvoer wordt gelegd. De Wet op Overdracht Tenuitvoerlegging Strafvonnissen (WOTS) biedt Nederlanders en met Nederlanders gelijkgestelde vreemdelingen de mogelijkheid om de straf in Nederland uit te zitten. Maar hoe gaat dat in de praktijk?

Aan die vraag wijdde de Vereniging voor Penitentiair Recht en Penologie tegen het einde van 2008 een studiemiddag, waarbij zowel aandacht werd besteed aan de juridische als aan de menselijke dimensie van een buitenlandse detentie en de WOTS-procedure. De advocaten Korff en Rammelt van Keizer Advocaten, een Amsterdams strafrechtkantoor dat onder andere gespecialiseerd is in internationaal strafrecht, waaronder overleveringen, uitleveringen en WOTS-procedures, gaven een schets van ervaringen uit hun eigen praktijk. Lensing, raadsheer bij het Hof Arnhem, lichtte de procedurele aspecten toe. Het spits werd afgebeten door dominee Uittenbosch, die als waarnemend predikantdirecteur is verbonden aan de Stichting Epafra, die zich ontfermt over de geestelijke verzorging van Nederlanders in buitenlandse detentie.

De menselijke kant

Achtergronden

Uittenbosch begint zijn relaas met een korte beschrijving van de geschiedenis van Epafra:

'In 1984 is Epafra opgericht door Joop Spoor, die toen als geestelijk verzorger aan het Ministerie van Justitie was verbonden.¹ In het begin stond hij er alleen voor, maar inmiddels zijn 37 geestelijk verzorgers op vrijwillige basis aan Epafra verbonden. De grondgedachte achter ons werk is dat een mens altijd meer is dan hetgeen hij of zij misdaan heeft. Daarom zoeken wij de mensen op om hen geestelijk te ondersteunen. Naar verwachting worden dit jaar 2.200 bezoeken gerealiseerd.'

¹ Zie ook: <www.epafra.org>.

Het gaat vooral om bezoeken buiten Europa. De afstand tot Nederland is immers groter en verhoudingsgewijs is er sprake van slechtere detentieomstandigheden. Minstens twee bezoeken per jaar worden noodzakelijk geacht om recht te doen aan de geestelijke verzorging. Om budgettaire redenen en gezien het grote aantal Nederlandse gevangenen binnen Europa beperkt de stichting zich tot één maal een bezoek binnen Europa.

Maar wie zijn deze onfortuinlijke landgenoten nu eigenlijk? In een verleden jaar verschenen studie van Miedema en Stolz wordt aangegeven dat het aantal Nederlanders in buitenlandse detentie aan veranderingen onderhevig is. Vanaf de jaren tachtig is er sprake van een toename. Zo zat in 2006 het grootste aantal Nederlanders in het buitenland gedetineerd, namelijk 2.529. Nederlanders blijken vooral in de ons omringende landen gedetineerd te zitten, zoals Duitsland, Frankrijk, Spanje en het Verenigd Koninkrijk. Buiten Europa worden Nederlanders frequent aangetroffen in penitentiaire instellingen in de Dominicaanse Republiek, de Verenigde Staten van Amerika, Peru, Brazilië en Venezuela. Het grootste deel van deze gedetineerden zijn mannen en gemiddeld zijn ze circa veertig jaar oud. In het peiljaar van het onderzoek, 2007, was slechts één procent van de in het buitenland gedetineerde Nederlanders jonger dan twintig jaar. Een groot aantal van hen heeft een relatie en dikwijls ook kinderen. Het opleidingsniveau is laag tot middelbaar. Rond de veertig procent heeft schulden. Zeventig procent is in Nederland één of meerdere keren veroordeeld. Meer dan de helft is niet in Nederland geboren en dertig procent beschikt zowel over de Nederlandse nationaliteit als over een andere nationaliteit.² Dominee Uittenbosch bevestigt dit beeld en voegt het volgende toe:

'Veel mensen die wij opzoeken, zijn weliswaar Nederlanders, maar wij maken vaak mee dat hun beheersing van het Nederlands slecht is.'

In het zojuist genoemde rapport wordt aangegeven dat het merendeel van de in het buitenland gedetineerde Nederlanders vanwege een drugsgelateerd delict in de problemen is gekomen. Over de aanleiding tot de detentie meldt de dominee:

'Velen zijn op pad gegaan vanuit een relatief kwetsbare situatie. In hun levensverhaal keren steeds weer thema's terug als: schulden, faillissement, relatieproblemen, geen werk, geldzucht en snel geld als grote verleiding. In mijn optiek tref ik relatief weinig mensen die er in geluisd zijn, nog minder die daadwerkelijk geheel onschuldig zijn. Wat me verder opvalt, is dat er bij deze mensen een volstrekt onvoldoende besef is dat Nederland weliswaar een liberaal drugsklimaat heeft, maar dat dat in heel veel andere landen volstrekt niet het geval is. Ook al kennen die samenlevingen hun eigen drugsproblematiek.'

Detentieklimaat

De dominee merkt op dat Nederlanders in buitenlandse gevangenissen dikwijls in een bar gevangenisklimaat belanden:

2 Miedema, F. & S. Stolz (2008). *Vast(gelopen) in den vreemde. Een onderzoek naar het hoge aantal Nederlanders in buitenlandse detentie*, Den Haag/Nijmegen: WODC/ITS, Radboud Universiteit.

'Nederlanders zijn toch gewend aan een bepaalde mate van privacy. In het buitenland zijn cellen voor 3, 6, 24, 75 of 120 personen echter meer gewoonte dan uitzondering. Ook worden Nederlanders geconfronteerd met allerlei vormen van corruptie op alle niveaus. Daar komt dan nog een hoog geweldsniveau en gangvorming bij. In veel gevangenissen bepalen gevangenen het beleid en is de opleiding van het personeel matig tot slecht. Klagen bij de directie haalt meestal niets uit.'

Andere door Uittenbosch benoemde thema's zijn die van de gezondheidszorg en contacten met de achterban:

'Wij zijn gewend dat in een gevangenis medische problemen worden behandeld. In het buitenland lijkt paracetamol echter een probaat middel tegen alles. Maar wat moet een gedetineerde dan doen die last heeft van ziektes, zoals epilepsie, ALS, kanker of de talloze huidaandoeningen ontstaan door slecht water en ongedierte? Daar komt dan nog bij dat contacten met de buitenwereld vaak moeizaam verlopen. Veel mensen zitten letterlijk ver van huis. Als er al contact met familie en relaties mogelijk is, dan is dat dikwijls duur. In een belcultuur lopen de kosten snel op of voelt men zich – waar bellen niet behoort tot de mogelijkheden – afgesneden van de achterban. Menigeen komt moeizaam tot schrijven, dat motiveert de relaties ook niet tot blijvende steun.'

Uittenbosch merkt verder op dat aan een buitenlandse detentie kosten verbonden zijn. Familieleden zien dat niet altijd in, maar voor basale zaken moet betaald worden: bijvoorbeeld artikelen voor lichaamsverzorging, telefoonkaarten, beddengoed, handdoeken, extra groente om vitaminetekort tegen te gaan of voor het betalen van bewakers om gunsten te verkrijgen zoals reductie van het aantal celgenoten of begeleiding naar het bezoek, alles kost geld. De dominee vult aan:

'Om deze nood enigszins te verlichten, is ongeveer acht jaar geleden geregeld dat Nederlanders in buitenlandse detentie via diplomatieke posten een maandelijkse garantie van dertig euro zouden moeten krijgen. Dat geldt alleen voor de gedetineerden buiten Europa. Er wordt verondersteld dat diegenen die in Europa zijn gedetineerd, terug moeten kunnen vallen op inkomsten uit gevangeniswerk. Dat lukt echter vaak niet. Afhankelijk van de plaats van detentie, maar vooral buiten Europa, geldt dat elke gevangene minimaal 100 tot 150 euro nodig lijkt te hebben om basaal te kunnen overleven.'

Tot slot staat Uittenbosch stil bij de vraag wat de straf in het buitenland zo zwaar maakt. In zijn optiek gaat het hierbij vooral om de strijd tegen de leegheid en het verlies aan zingeving. In veel instellingen worden buitenlandse gedetineerden niet

in staat gesteld om te werken en zijn de scholingsmogelijkheden en op resocialisatie gerichte programma's zeer beperkt.³

De procedurele kant: WOTS

Procedures

De tenuitvoerlegging van een buitenlands vonnis in Nederland vereist een verdragsrechtelijke basis. Een van de belangrijkste verdragen in dit kader is het (Straatsburgs) Verdrag inzake de overbrenging van Gevonniste Personen (VOGP) van 1983, waarbij inmiddels 64 landen partij zijn, waaronder Nederland. De Wet Overdracht Tenuitvoerlegging Strafvonnissen (WOTS) is in 1988 ingevoerd als uitvoeringswet bij de internationale verdragen inzake de overdracht van tenuitvoerlegging van buitenlandse strafvonnissen. Zowel de verzoekende staat als de uitvoerende staat dienen met de overdracht van de tenuitvoerlegging in te stemmen alvorens de overbrenging naar Nederland kan plaatsvinden. De voorwaarden voor overname van de tenuitvoerlegging zijn neergelegd in de toepasselijke verdragen en de WOTS. Ingevolge artikel 4 WOTS kan Nederland de tenuitvoerlegging van straffen opgelegd aan Nederlandse onderdanen en met Nederlanders gelijk gestelde vreemdelingen slechts overnemen mits er sprake is van binding met de Nederlandse samenleving. Voor gelijkgestelde vreemdelingen geldt bovendien dat zij moeten beschikken over een vaste woon- of verblijfplaats in Nederland en over een verblijfsrecht, welk recht zij ten gevolge van de buitenlandse veroordeling niet mogen verliezen. Voorts is overdracht van de tenuitvoerlegging slechts mogelijk indien voldaan is aan het vereiste van dubbele strafbaarheid (art. 3 WOTS). Daarnaast geldt dat het strafrestant minstens zes maanden moet bedragen op het moment dat het verzoek bij het Ministerie van Justitie in Nederland binnenkomt. Ten slotte is overdracht op basis van het VOGP slechts mogelijk indien de veroordeelde instemt met de tenuitvoerlegging van de straf in Nederland.⁴

Zodra de WOTS-aanvraag is goedgekeurd door de verzoekende staat wordt het verzoek doorgezonden naar de Afdeling Internationale Rechtshulp Strafzaken (AIRS) van het Nederlandse Ministerie van Justitie. Het verzoek moet vergezeld gaan van de benodigde stukken, zoals een vertaling van het buitenlandse vonnis en een detentieoverzicht. Het beleid van het Nederlandse Ministerie van Justitie is dat men in principe slechts eenmaal in aanmerking kan komen voor de WOTS-procedure. Zodra een aanvraag wordt gehonoreerd zijn er twee manieren waarop de Nederlandse autoriteiten het buitenlandse vonnis kunnen overnemen. De tenuitvoerlegging van de buitenlandse straf kan in Nederland worden voortgezet, met toepassing van de Nederlandse regelgeving voor voorwaardelijke invrijheidstelling. Deze procedure wordt de voortgezette tenuitvoerlegging genoemd. De tenuitvoer-

3 Er verschijnen ook publicaties van de hand van of met medewerking van (ex-)gedetineerden van Nederlandse komaf, die een boekje opendoen over hun ervaringen in buitenlandse detentie. Zie bijvoorbeeld: *Hemel en hel in Venezuela*, van de hand van Henk ten Berge over de belevenissen van Marco Harinck, dat in 2003 verschenen is bij Uitgeverij BZZT6H in Den Haag.

4 Er zijn overigens regelingen waarbij overbrenging ook zonder toestemming van de veroordeelde mogelijk is, maar daar wordt in deze bijdrage niet verder op ingegaan.

legging kan ook worden overgenomen door middel van de omzettings- of exequaturprocedure, waarbij de buitenlandse straf door de Nederlandse rechter wordt omgezet in een Nederlandse straf. De Nederlandse rechter houdt bij de omzetting rekening met de Nederlandse maatstaven voor straftoemeting, de internationale gevoeligheden en de persoonlijke omstandigheden. De omgezette straf mag niet hoger, maar wel lager zijn dan de in het buitenland opgelegde straf.⁵ De verzoekende staat beslist in feite welke procedure bij overdracht gevolgd wordt.

Ervaringen van het Hof Arnhem

Wat zien de andere sprekers in de praktijk van deze regeling? Raadsheer Lensing vertelt met betrekking tot de rol van het hof:

'Het hof heeft een beperkte taak, namelijk adviseren aan de minister in zaken die worden aangeboden in het kader van voortgezette tenuitvoerlegging over de vraag of de minister een advies moet geven dat de in den vreemde opgelegde vrijheidsstraf of vrijheidsbenemende sanctie hier te lande verder ten uitvoer moet worden gelegd. Dat gebeurt ongeveer 200 keer per jaar. Het hof houdt zich niet bezig met de exequatur-procedure. Dat is een taak voor de rechtbanken. Het komt er op neer dat de rechtbanken beslissen en dat het hof adviseert. In tegenstelling tot de rechtbanken mogen wij niets 'zeggen' over de hoogte van de straf, behalve als die boven ons maximum uitkomt.'

Lensing vult verder aan dat hoewel de meeste adviesaanvragen betrekking hebben op veroordeelden die zich in Duitse deelstaten bevinden, het aantal aanvragen met betrokkenen buiten Europa toeneemt. Voor een deel zijn die landen aangesloten bij het VOGP, daarnaast heeft Nederland met een aantal landen bilaterale verdragen gesloten, bijvoorbeeld Marokko, Thailand, Venezuela en Zambia. Een dergelijk verdrag met Brazilië is in de maak. Het VOGP voorziet zowel in de toepassing van de exequatur-procedure als in de voortgezette tenuitvoerlegging. De Nederlandse overheid heeft altijd een voorkeur gehad voor de exequatur-procedure. Maar een aantal staten, dat aanvankelijk met de toepassing van deze procedure instemde, krabbelde terug toen duidelijk werd hoezeer de straffen verlaagd werden bij de omzetting.

Maar hoe zien die adviezen van het hof er uit? Lensing geeft een schets van een aantal punten, waarmee het hof zich in de praktijk geconfronteerd ziet:

'Het hof brengt dus advies uit over de vraag of voldaan is aan voorwaarden die in wetten en verdragen met betrekking tot de WOTS zijn vastgelegd. Zoals hiervoor al is aangegeven, gaat het vaak om drugsdelicten en die zijn in Nederland ook strafbaar. Dat is géén probleem. Het komt echter ook wel eens voor dat een Nederlander in het buitenland gestraft is vanwege neppillen. Dat is in Nederland niet strafbaar.'

5 Zie ook <www.prisonlaw.nl>. Op deze website wordt de procedure op toegankelijke wijze uitgelegd en is ook andere interessante achtergrondinformatie te vinden, zoals landeninformatie.

Vervolgens stipt hij andere punten aan:

'Als de in het buitenland opgelegde straf zeer hoog is (en om die reden overname van de straf problematisch zou kunnen worden genoemd), dan menen wij dat nadrukkelijk van een reclasseringsbelang hier te lande sprake moet zijn. Het Ministerie van Justitie gaat van iedereen na of die hier te lande ingeschreven heeft gestaan. Wij gaan overigens niet na of de strafprocedure in orde is geweest. Hier geldt het vertrouwensbeginsel. Uiteraard is het ontoelaatbaar als er in flagrante strijd met de geldende rechtsbeginselen van een behoorlijke strafrechtspleging zou worden gehandeld. Maar het zou nog een hele klus zijn om dat vast te stellen. Als de procedure niet door de beugel kan, dan is volgens het Beleidskader WOTS de diplomatie een route om een en ander te bereiken. Verder gaat het hof ook niet na of de gedetineerde is voorgelicht wat betreft het verschil in strafduur in Nederland en het andere land in kwestie.'

In verband met de vraag of de straf niet verzwaard wordt, is het ook belangrijk om aandacht te besteden aan de regeling voor vervroegde invrijheidstelling. Die is in andere landen niet altijd op dezelfde wijze als in Nederland geregeld. De mogelijkheid bestaat dat het uitzitten van een straf in het buitenland korter duurt dan in Nederland doordat andere regels voor vervroegde invrijheidstelling worden toegepast. Later geeft Lensing in zijn betoog aan dat dat overigens een punt is dat in een overleg met het Ministerie van Justitie aan de orde is gesteld. Over de toets stipt hij verder nog het volgende punt aan:

'Als een buitenlandse instantie uitdrukkelijk verklaart dat de vervroegde invrijheidstelling na de helft van de straf met een grote mate van waarschijnlijkheid zal worden verleend, dan gaan wij daar ook van uit.'

Over de procedure merkt Lensing verder op:

'Wij zien of horen mensen niet persoonlijk. De Advocaat-Generaal brengt verslag uit. Het advies komt binnen drie maanden na binnenkomst uit. Het zou mooi zijn als dat sneller kon, maar door de organisatie van het hof lukt dat in de praktijk niet.'

Visie van de advocatuur

Voor de advocatuur is in deze een andere rol weggelegd. Advocaten Korff en Rammet staan frequent cliënten bij die hun buitenlandse straf in Nederland wensen te ondergaan. Korff begint met de opmerking:

'dat het aantal WOTS-verzoeken in de afgelopen jaren aanzienlijk is gestegen. Dit komt niet alleen door de toename van grensoverschrijdende criminaliteit, maar ook door de invoering van het Europees Aanhoudingsbevel, waardoor de overlevering van Nederlandse onderdanen binnen de Europese Unie is vereenvoudigd. Nederlanders en daaraan gelijkgestelde vreemdelingen worden uitsluitend overgeleverd onder de garantie dat de straf, na een onherroepelijke

veroordeling in het buitenland, in Nederland ten uitvoer wordt gelegd en omgezet zal worden naar Nederlandse maatstaven.'

Korff wijst erop dat die toename aan zaken een belangrijke consequentie heeft:

'De WOTS-procedure neemt meer tijd in beslag. Het aantal verzoeken stijgt, maar de capaciteit van de instellingen die zich over deze kwesties moeten buigen, is niet uitgebreid. Het feit dat de procedure vaak lang duurt, blijft moeilijk uit te leggen aan cliënten, die al lange tijd gedetineerd zijn in het buitenland.'

Rammelt gaat dieper in op de procedurele kant. Hij is uitermate kritisch en geeft aan dat aan de hele procedure 'geen menselijk trekje' zit. Hierbij speelt een aantal factoren een rol: de voorprocedure van aanvraag tot overbrenging duurt lang en is dikwijls ondoorzichtig. Bovendien kunnen de autoriteiten weigeren in te stemmen met de overbrenging zonder daarvoor opgaaft van redenen te geven. Wat de duur van de voorprocedure betreft, merkt hij op:

'Gebaseerd op ervaringen uit onze eigen praktijk, kan de procedure vanaf de indiening van het verzoek tot overbrenging tussen de 12 en 18 maanden duren.'

Hij vervolgt met de opmerking dat het 6 tot 12 maanden kan duren voordat het verzoek überhaupt aankomt bij de AIRS. Het Ministerie is volgens de advocaat niet goed in staat om de voortvarendheid van de procedure te waarborgen. Denk in dit verband bijvoorbeeld aan het toezicht op het tijdig insturen van een WOTS-dossier door buitenlandse autoriteiten. Hierbij spelen onderbezetting, rommelige bedrijfsvoering en frequente personeelwisselingen bij de AIRS een rol.

Tevens plaatst Rammelt kanttekeningen bij de wijze waarop de Nederlandse rechter het buitenlandse vonnis omzet in een Nederlands vonnis. Hij heeft vastgesteld dat er in vergelijkbare zaken grote verschillen in de strafoplegging optreden tussen de verschillende rechtbanken. Dit blijkt uit de eigen databank van uitspraken die door Keizer Advocaten wordt bijgehouden sinds december 2003. Rammelt geeft als voorbeeld aan dat de rechtbank Haarlem een straf van elf jaar, opgelegd in Engeland wegens de invoer van 1,6 kilo cocaïne, heeft omgezet in een straf van 60 maanden. De Amsterdamse rechtbank heeft in een vergelijkbare zaak een Spaanse straf van negen jaar omgezet in een straf van 24 maanden. Het ontbreekt volgens de advocaat aan enig consistent beleid ten aanzien van de straftoemeting.

Het gebrek aan uniformiteit komt mede voort uit het feit dat de zaken worden aangebracht in het arrondissement waar de veroordeelde het laatst was ingeschreven. Dit heeft volgens Rammelt tot gevolg dat 'bijvoorbeeld de rechtbank Almelo één zaak per jaar behandelt', hetgeen het kennisniveau van de rechters uiteraard niet ten goede komt, terwijl door de rechtbank Amsterdam jaarlijks tientallen verzoeken worden behandeld. Ook de wijze van afdoening verschilt per rechtbank. De behandeling bij de rechtbank Rotterdam vindt meestal plaats door een enkelvoudige kamer, terwijl in Den Haag en Groningen de behandeling uitsluitend plaatsvindt bij de meervoudige strafkamer. De rechtbank Rotterdam doet direct mondeling uitspraak. De rechtbanken Amsterdam en Groningen doen schriftelijk uitspraak na

twee weken in de vorm van gemotiveerde vonnissen. Zelfs de periode tussen aankomst in Nederland en de zitting verschilt per arrondissement. In Amsterdam vinden de zittingen bijvoorbeeld plaats binnen twee tot vier weken na de overbrenging, terwijl dit in Maastricht enkele maanden kan duren.

Rammelt vervolgt zijn betoog met de opmerking dat het in de praktijk dikwijls schort aan een heldere motivatie van de strafoplegging, waardoor er geen transparantie en duidelijkheid bestaat. De motiveringen zijn vaak identiek en zeer summier terwijl er geen uniformiteit is in de straftoemeting en de indruk bestaat dat rechters dikwijls naar het buitenlandse vonnis 'toeredeneren'. Hij geeft aan dat als standaardmotivatie frequent gewezen wordt naar 'buitenlandse gevoeligheden' en 'eigen schuld, dikke bult'. Dat zijn in zijn optiek echter geen onderbouwingen van gerechtelijke uitspraken, maar regelrechte dooddoeners.

Rammelt sluit zijn relaas af met de aanbeveling om de behandeling van WOTS-zaken onder te brengen bij een gespecialiseerde kamer van één rechtbank, zoals dit reeds het geval is bij de behandeling van overleveringsverzoeken door de rechtbank Amsterdam. Op deze wijze kan gegarandeerd worden dat de Nederlandse rechter één standaard hanteert en komt er meer duidelijkheid voor de betrokkenen in de executieprocedure.

Slot

Detentie in het buitenland valt gedetineerden zwaar. Enerzijds speelt het gemis van thuis hen parten, anderzijds zijn de omstandigheden waaronder de vrijheidsstraf in veel landen ten uitvoer wordt gelegd, lang niet altijd om over naar huis te schrijven. De mogelijkheid om de in het buitenland opgelegde straf in Nederland te ondergaan, lijkt uitkomst te bieden. Maar de daaraan gekoppelde procedurele weg is dikwijls van lange duur en beslist geen *easy way out*. Hoewel door oppervlakkige beschouwers wel eens gedacht wordt dat gedetineerden tijd in overvloed hebben, zit hem net daar de kneep. Ze hebben wel tijd, maar het probleem is dat ze nauwelijks regie hebben over hun tijdsbesteding. Daardoor verwordt tijd in het algemeen en in het bijzonder het deel van de straf dat op eigen verzoek in Nederland onder meer gunstige omstandigheden ten uitvoer kan worden gelegd, tot een buitengewoon kostbaar iets.