

Multilaterale verdragen

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk introduceert de verschillen in de multilaterale overbrengingsverdragen en de doelstellingen. In paragraaf 2.2 worden eerst kort de algemeen geldende rechtsbeginselen besproken. Het gaat daarbij om de beginselen soevereiniteit, vertrouwen, wederkerigheid, rechtsmacht, resocialisatie en nationaliteit. Deze beginselen zijn ontleend aan het internationale en nationale strafrecht en het uitleverings- en overleveringsrecht en zijn deels ook van toepassing bij de tenuitvoerlegging en overname van een buitenlands strafvonnis. De dubbele strafbaarheid wordt besproken in paragraaf 2.8. In paragraaf 2.3 wordt in chronologische volgorde weergegeven welke verdragen tot stand zijn gekomen die de overdracht van gevonnisde personen op multilateraal niveau regelen.⁷⁰ Behandeld worden achtereenvolgens: het Europees Verdrag inzake het toezicht op voorwaardelijk veroordeelden of voorwaardelijk in vrijheid gestelden uit 1964,⁷¹ het Europees Verdrag inzake de internationale geldigheid van strafvonnissen uit 1970 (EVIG),⁷² het Verdrag inzake de overbrenging van gevonnisde personen uit 1983⁷³ (VOGP) en het tussen Nederland en Duitsland op voorlopige basis toegepaste Verdrag tussen de Lidstaten van de EG inzake de tenuitvoerlegging van buitenlandse strafvonnissen van 1991 (EGTUL). Het EVIG en het VOGP zijn binnen de Raad van Europa tot stand gekomen.⁷⁴ De overeenkomst tussen lidstaten van de Europese Gemeenschappen over de toepassing van het verdrag van de Raad van Europa inzake de overbrenging van gevonnisde personen van 25 mei 1987, die opengesteld werd voor ondertekening, stelt zeker dat het Verdrag van de Raad van Europa inzake de overbrenging van de gevonnisde personen tussen lidstaten van de Europese gemeenschappen zal worden toegepast.⁷⁵

70. Ik zal daarbij alleen de relevante verdragen en bepalingen bespreken in het kader van dit onderzoek. Voor het overige verwijs ik naar Paridaens 2004.

71. *Trb.* 1965, 55.

72. *Trb.* 1971, 137.

73. *Trb.* 1983, 74.

74. De Raad van Europa is op 5 mei 1949 opgericht (Verdrag van Londen) door tien staten. De Raad van Europa heeft zijn zetel in Straatsburg en is uitgegroeid tot 46 lidstaten. Binnen het kader van de Raad van Europa werd in 1950 het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) aangenomen. Rusland sloot zich in 1996 aan bij de Raad van Europa en is in maart 2022 geschorst als lid vanwege de oorlog met Oekraïne, zie *Trouw* van 22 maart 2022, <https://www.trouw.nl/buitenland/raad-van-europa-stuurt-rusland-de-laan-uit-heeft-dat-geen-averechts-effect-b1116fe8/> (geraadpleegd op 9 april 2022).

75. Paridaens 1994, p. 117. Nederland heeft de overeenkomst betreffende toepassing tussen de lidstaten van de Europese Gemeenschappen van het Verdrag van de Raad van Europa inzake de overbrenging van de gevonnisde personen van 25 mei 1987 destijds niet ondertekend, omdat dit onder de toen geldende omstandigheden onwenselijk geacht werd.

De multilaterale overbrengingsverdragen vormen een belangrijk onderdeel van de internationale samenwerking in strafrechtelijke aangelegenheden.⁷⁶ Zij hebben ertoe geleid dat de samenwerking op het gebied van de tenuitvoerlegging van strafvonnissen tussen staten mogelijk is geworden. Overdracht van de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen wordt beschouwd als een van de vier hoofdinstrumenten van het internationale strafrecht⁷⁷ en de overdracht van de tenuitvoerlegging van het strafvonnis kan worden aangemerkt als een vorm van primaire rechtshulp.⁷⁸ De overnemende staat neemt de tenuitvoerlegging van het buitenlandse vonnis voor zijn rekening en daarmee een onderdeel van het strafproces. De tenuitvoerlegging van het vonnis vindt plaats in de staat die rechtshulp heeft verleend.⁷⁹ In de genoemde verdragen wordt gekeken hoe de beginselen tot uitdrukking komen en of de verdragen aan de vereisten van de beginselen voldoen.

2.2 De algemene rechtsbeginselen

Bij overname en straoeverdracht van buitenlandse beslissingen zijn dezelfde rechtsbeginselen van toepassing als in het uitleveringsrecht.⁸⁰ Hierna worden het soevereiniteitsbeginsel, het vertrouwensbeginsel, het wederkerigheidbeginsel, de rechtsmacht, het nationaliteitsbeginsel en het resocialisatiebeginsel besproken.

Soevereiniteitsbeginsel

Op grond van het soevereiniteitsbeginsel bepaalt iedere staat zelf de werking van het strafrecht op zijn eigen grondgebied. Het uitgangspunt van het soevereiniteitsbeginsel is dat een staat te allen tijde exclusief bevoegd is om te bepalen wat naar zijn recht strafbaar is en welke straffen er binnen de staat op overtredingen of misdrijven staan. Staten willen niet dat hun soevereiniteit wordt aangetast door buitenlandse of internationale normen die in strijd zijn met de nationale rechtsorde. Zo wordt er in Nederland kritisch gekeken naar landen die hoge straffen of zelfs de doodstraf hanteren voor drugsmokkel of die elke vorm van euthanasie en abortus strafbaar stellen.⁸¹ Het beginsel van soevereiniteit brengt met zich dat staten in beginsel slechts op vrijwillige basis aan het internationale recht worden gebonden. Ook is elke staat

76. *Kamerstukken II* 1984/85, 18 128 nr. 6. De verdragen zijn gezamenlijk behandeld in de memorie van toelichting wegens de nauwe onderlinge verwantschap van de materie over de tenuitvoerlegging van het strafvonnis.

77. *Kamerstukken II* 1984/85, 18 128 nr. 6.

78. Paridaens 1994, p. 37. Onder de primaire rechtshulp vallen de overdracht van strafvervolgning en overdracht van executie; onder de secundaire rechtshulp vallen grote en kleine rechtshulp. De grote secundaire rechtshulp is de uit- en overlevering, onder kleine rechtshulp valt de wederzijdse rechtshulp.

79. Paridaens 1994, p. 37.

80. Staten zijn verplicht om personen op hun grondgebied aan te houden en aan andere staten uit te leveren als zij partij zijn bij een uitleveringsverdrag. Zie voor het soevereiniteitsbeginsel artikel 2 lid 1, 4 en artikel van het Handvest der Verenigde Naties, San Francisco 26 juni 1945, *Stb. F* (1945) 321.

81. Op grond van artikel 293 WvSr is het opzettelijk doden van iemand strafbaar gesteld. Sinds 2002 is euthanasie en hulp bij zelfdoding in Nederland toegestaan onder voorwaarden, met inachtneming van de zorgvuldigheidseisen.

exclusief bevoegd om te bepalen hoe het strafproces in zijn eigen rechtsorde wordt vormgegeven.⁸² Staten zijn zelf verantwoordelijk voor de rechtshandhaving. Andere staten moeten deze soevereiniteit respecteren.⁸³ Zo mogen Nederlandse opsporingsautoriteiten niet overgaan tot het opsporen of arresteren van een verdachte die zich in een ander land bevindt, zonder toestemming van de autoriteiten van dat land.⁸⁴ Elke staat handhaaft dus de materiële en formele normen die gelden volgens het nationale strafrecht.⁸⁵

Op grond van het volkenrecht bepaalt elke staat binnen zijn eigen grenzen tot hoever zijn rechtsmacht reikt. Daarbij is de nationale rechter verplicht om het nationale recht zo te interpreteren dat dit in overeenstemming is met internationale verdragsverplichtingen.⁸⁶

Het volkenrecht zien wij ook terug binnen de rechtsorde van de Europese Unie. In beginsel brengen de verschillen in rechtssysteem met zich mee dat het strafrecht een nationale aangelegenheid is en dat andere staten zich daarin niet mogen mengen. Binnen de Europese Unie geldt dit in mindere mate door de groeiende internationale samenwerking sinds de Tweede Wereldoorlog. EU-lidstaten hebben bepaalde bevoegdheden opgegeven ten behoeve van de Europese Unie, die door dit supranationale aspect een verticaal karakter heeft gekregen. De Europese Unie wordt door de rest van de wereld vaak gezien als een voorbeeld en als een belangrijke speler in het volkenrecht.

Het beginsel dat staten soeverein zijn op hun eigen grondgebied berust in de overname en overdracht van vonnissen. Bij de overname van een buitenlands vonnis kunnen zich problemen voordoen door een verschil in opvatting tussen de betrokken staten.⁸⁷ Het vonnis kan bijvoorbeeld over een gedraging gaan die in de overnemende staat niet strafbaar is. Als een in het buitenland veroordeelde persoon een strafbaar feit heeft gepleegd dat in Nederland niet strafbaar is, zoals bijvoorbeeld de verkoop van softdrugs (wat in Nederland gedoogd wordt), of als een strafuitsluitingsgrond van toepassing is, zoals het geval kan zijn bij abortus⁸⁸ en euthanasie (wat in veel landen als moord wordt gezien), dan kan de overname van een buitenlands vonnis worden geweigerd. Staten moeten elkaars strafrechtssystemen willen en kunnen accepteren en de verschillen dienen verenigbaar te zijn met de eigen nationale rechtsorde.⁸⁹ Vanwege deze verschillen in de strafrechtssystemen van verschillende staten kunnen er bij de overname grenzen worden gesteld. De ontvangende staat kan aan de overname van een buitenlands vonnis voorwaarden stellen, zodat alleen sprake kan zijn van een overname als aan deze voorwaarden wordt voldaan. Zo stelt

82. Buruma & Verrest 2004, p. 17-30. Zie ook: Paridaens & Ouwerkerk, *T&C Internationaal Strafrecht*, Inl. opm. aant. 2b WOTS (2019).

83. Buruma & Verrest 2004, p. 13-21.

84. Haentjes 1988, p. 16-25.

85. *Trb.* 1990, 145.

86. Glerum 2013, p. 90.

87. Swart 1986, p. 142-158.

88. <https://www.amnesty.nl/actueel/zeven-feiten-die-je-moet-weten-over-abortus-in-de-verenigde-staten> <https://decorrespondent.nl/12546/abortus-is-een-mensenrecht-maar-overal-ter-wereld-hebben-overheden-daar-maling-aan-ook-nederland/2346797412234-fd84af08> (geraadpleegd op 4 augustus 2022).

89. Paridaens 1994, p. 8-10.

Nederland als voorwaarde voor de strafovername dat de buitenlandse sancties het Nederlandse strafmaximum niet mogen overschrijden.

Vertrouwensbeginsel

Interstatelijke strafrechtelijke samenwerking is gebaseerd op het vertrouwensbeginsel.⁹⁰ Het vertrouwensbeginsel is de basis voor wederzijdse erkenning in strafzaken bij het tot stand komen, sluiten en goedkeuren van internationale verdragen en nationale en Europese regelgeving.⁹¹ Het vertrouwen van staten in de deugdelijkheid van elkaars rechtssysteem komt tot uiting in de rechtshulpverdragen die zij met elkaar sluiten.⁹²

Voor de uitleveringsprocedure geldt op grond van artikel 2 van de uitleveringswet dat Nederland alleen uitlevert op basis van een verdrag. Dit is vastgelegd in artikel 2 lid 3 van de Grondwet van 1848.⁹³ Dit lijkt te impliceren dat Nederland vertrouwen heeft in de rechtspleging van landen waarmee uitleveringsverdragen zijn gesloten.⁹⁴ Bij de beoordeling van een uitleveringsverzoek dat gebaseerd is op een uitleveringsverdrag, vertrouwt Nederland er in beginsel op dat de verzoekende staat bij de vervolging en bestraffing van de opgeëiste persoon de fundamentele rechten zal respecteren die zijn neergelegd in het EVRM en IVBPR.⁹⁵ Heeft Nederland onvoldoende vertrouwen in de rechtspleging van het betrokken land, ondanks dat dat land is aangesloten bij het EVRM, IVBPR, VEU of ander verdrag, dan kan zij garanties van de verzoekende staat verlangen.⁹⁶ Over het algemeen geldt bij uitlevering dat de gedane mededelingen en verstrekte garanties door de verzoekende staat vallen onder het vertrouwensbeginsel. Uitgegaan moet worden van de juistheid van de mededelingen die gedaan worden door de verzoekende staat.⁹⁷

Bij de overname van een buitenlands strafvonnis door Nederland is het onderlinge vertrouwen tussen staten eveneens van belang. Dit komt tot uiting in artikel 2 van de WOTS. Nederland moet erop kunnen vertrouwen dat de buitenlandse veroordeling in overeenstemming met de fundamentele beginselen van een behoorlijke strafrechtelijke procedure tot stand is gekomen.⁹⁸ Dit vertrouwen komt tot uitdrukking in het sluiten van een overbrengingsverdrag, waardoor overname van een buitenlands vonnis mogelijk wordt gemaakt. Heeft Nederland geen vertrouwen in het rechtssysteem van het andere land, dan is overname van het buitenlandse vonnis door Nederland uitgesloten.⁹⁹ Er komt dan geen verdrag tot stand en een verdrag is de

90. Kraniotis 2016, p. 18-20.

91. Europese Raad van Tampere 15 en 16 oktober 1999, Conclusie van het voorzitterschap.

92. Sanders 2014, p. 19, Swart 1986, p. 26.

93. Swart 1986, p. 49-68.

94. Glerum 2013, p. 73-77.

95. HR 7 september 2004, NJ 2004/595 en HR 27 mei 2003, NJ 2003/573.

96. HR 15 september 2006, NJ 2007/277 m.nt. A.H. Klip en Rb. Zeeland-West-Brabant, 22 februari 2018, ECLI:NL:RBZWB:2018:1084. De staat die om uitlevering verzoekt, zal aan Nederland garanties moeten verstrekken dat de opgeëiste persoon na uitlevering een eerlijk proces krijgt.

97. Glerum 2013, p. 19-20. Zie ook Glerum 2022, p. 3.

98. Sanders 2004, p. 55.

99. Paridaens 1994, p. 269.

voorwaarde voor een overname. Deze verdragseis is vastgelegd in de WOTS, die zal worden besproken in hoofdstuk 4.

Bij overname van een buitenlands vonnis binnen de Europese Unie komt het vertrouwensbeginsel tot uitdrukking in het beginsel van de wederzijdse erkenning. Op grond van dit beginsel wordt het buitenlandse vonnis erkend als ware het gewezen in de eigen rechtsorde.¹⁰⁰

Wederkerigheidsbeginsel

Het wederkerigheidsbeginsel houdt in dat een staat alleen verplicht is tot het verlenen van rechtshulp als de verzoekende staat onder vergelijkbare omstandigheden tot hetzelfde bereid is. Het gaat daarbij om verplichtingen van gelijke aard, bijvoorbeeld de uitlevering van een opgeëiste persoon die voortvluchtig is.¹⁰¹

In het uitleveringsrecht komt het beginsel van wederkerigheid tot uitdrukking in artikel 2 van het Europees Uitleveringsverdrag (EUV). Het wederkerigheidsbeginsel brengt met zich dat het onderlinge rechtshulpverkeer beperkt blijft tot feiten die in beide staten strafbaar zijn.¹⁰² Het beginsel neemt een belangrijke plaats in het uitleveringsrecht in. Het gaat om wederdiensten tussen staten onderling. Swart stelt dat een staat op grond van dit beginsel slechts verplicht is tot uitlevering van een persoon aan een andere staat als de andere staat bereid is tot eenzelfde prestatie.¹⁰³ Daarmee ontstaat de indruk dat er onderlinge wederdiensten tussen staten bestaan. Als de ene staat bepaalde verplichtingen ten opzichte van een andere staat niet nakomt, dan hoeft die andere staat dat ook niet te doen ten opzichte van die ene staat. Staten kunnen echter ook los van elkaar beslissen of zij gevolg willen geven aan het wederkerigheidsbeginsel. Het feit dat de ene staat bereid is tot uitlevering van een persoon, wil nog niet zeggen dat de andere staat verplicht is tot het leveren van eenzelfde wederdienst.¹⁰⁴

Wat strafovername betreft, kan een staat belang hebben bij de tenuitvoerlegging van een buitenlands vonnis om tegemoet te komen aan de humanitaire belangen van de eigen onderdanen en omdat dit kan bijdragen aan de rechtshandhaving in de eigen nationale rechtsorde.¹⁰⁵ Daarnaast kan de tenuitvoerlegging financieel aantrekkelijk zijn voor de staat van tenuitvoerlegging als de baten de kosten overstijgen. Dit zal voornamelijk het geval zijn bij een veroordeling tot een geldboete, als de staat van tenuitvoerlegging de opbrengsten ontvangt.¹⁰⁶ Bij strafovername op basis van een verdrag tussen staten, wordt op grond van het wederkerigheidsbeginsel uitgegaan van een verplichting tot tenuitvoerlegging van het buitenlandse vonnis op hetzelfde niveau. Dat wil zeggen dat staten ervan uitgaan dat er bij tenuitvoerlegging van een buitenlands vonnis, dat gebaseerd is op een verdrag, voldoende vertrouwen is in de kwaliteit van elkaars strafrechtspleging.

100. *Kamerstukken II* 2011/12, 32 885 nr. 3, p. 3. (MvT).

101. Swart 1986, p. 128-134.

102. HR 29 mei 2005, ECLI:NL:HR:2012:BW6798.

103. Swart 1986, p. 128-134.

104. Swart 1986, p. 128-134.

105. Paridaens 1994, p. 262 en Sanders 2004, p. 17.

106. Sanders 2004, p. 19.