

Resocialisatie en humaniteit in de strafoverdracht

Sancties 2026/16

1. Inleiding

Op 26 augustus 2025 bepaalde het gerechtshof in Den Haag dat de Nederlandse Staat binnen vier weken een verzoek moest indienen bij de Verenigde Staten om de overbrenging naar Nederland van de in de VS gedetineerde Jaitsen Singh in gang te zetten.² Singh, die de Nederlandse nationaliteit heeft en vier jaar en acht maanden in Nederland gewoond heeft, werd in 1986 in de VS veroordeeld tot een gevangenisstraf van 56 jaar tot levenslang. Sinds 2014 komt Singh in aanmerking voor vervroegde vrijlating, naar aanleiding van een uitspraak van de federale rechtbank dat de gevangenen overvol zijn. De criteria om hiervoor in aanmerking te komen zijn dat de veroordeelde ouder is dan zestig jaar en ten minste 25 jaar van de gevangenisstraf heeft ondergaan ('elderly parole'). Een voorwaardelijke invrijheidstelling in de staat van veroordeling kan worden geweigerd aan een buitenlandse veroordeelde die tevens een uitzettingsbevel heeft, omdat deze combinatie als zelfstandige grond kan gelden om geen *parole* te verlenen. Dit was ook het geval bij Singh.

Singh heeft herhaalde malen verzoeken gedaan om zijn straf in Nederland te kunnen uitzitten op grond van de Wet overdracht tenuitvoerlegging strafvonnis. Tien jaar lang weigerde Nederland hieraan te voldoen, omdat hij formeel gezien niet voldeed aan de criteria voor strafoverdracht, vooral vanwege onvoldoende binding met Nederland – dit ondanks schrijnende omstandigheden en de voorzienbare uitzetting naar Nederland na vrijlating. Het hof oordeelde nu dat toepassing van het evenredigheidsbeginsel een uitzondering op het staande beleid rechtvaardigt: zijn hoge leeftijd, kwetsbare gezondheid en het gebrek aan familiecontact in de VS maken volgens het hof dat de gevolgen voor Singh van het vasthouden aan de bindingseis onevenredig zijn in verhouding tot de doelen van het beleid.

De zaak Singh illustreert schrijnend hoe het restrictieve beleid ten aanzien van strafoverdracht van in het buitenland veroordeelde Nederlanders in individuele gevallen leidt tot inhumane gevolgen.³ In deze bijdrage ga ik daar nader op in, en bespreek ik ook de vraag in hoeverre de Nederlandse praktijk overeenstemt met internationale verplichtingen. Daarbij laat ik de overbrenging binnen de EU, gelet op haar afwijkende regime en problematiek, buiten beschouwing.⁴ In § 2 bespreek ik het beleidsmatig kader en de juridische grondslag van de strafoverdracht. §3 gaat in op een aantal juridische en praktische bezwaren tegen de huidige gang van zaken. §4 bevat een aantal aanbevelingen; §5 een conclusie.

1 Mr. dr. R.S. (Rachel) Imamkhan richtte als advocaat internationaal strafrecht in 2005 de stichting PrisonLaw op. Zij behartigt de belangen van in het buitenland veroordeelde en gedetineerde Nederlanders. In oktober 2025 promoveerde zij aan de Open Universiteit op het proefschrift *Strafoverdracht op humanitaire gronden*, Den Haag: Boom 2025. Contact via: redactie.sancties@gmail.com.

2 Gerechtshof Den Haag, 26 augustus 2025, ECLI:NL:GHDHA:2025:1719. Zie ook: brief van de minister van Justitie en Veiligheid d.d. 5 september 2025, *Kamerstukken II*, 2024/25, 30010 nr. 62.

3 Nota bene: een in het buitenland veroordeelde vreemdeling kan in voorkomende gevallen gelijkgesteld worden aan een Nederlander.

4 Binnen de EU is strafoverdracht grotendeels vanzelfsprekend en bij uitzetting verplicht; dit op grond van de Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging vrijheidsbenemende en voorwaardelijke sancties (Wets) en de diverse EU-Kaderbesluiten, die zijn gebaseerd op wederzijdse erkenning van rechterlijke beslissingen met resocialisatie als uitgangspunt (Zie: *EU-Kaderbesluit 2008/909*, PbEU, L 327).

2. Juridische grondslag en beleidsmatig kader

Het beleid inzake de overdracht van strafvonnissen vanuit landen buiten de EU is gebaseerd op een juridisch kader dat bestaat uit een aantal multi- en bilaterale verdragen en een nationale wettelijke regeling. Een nadere uitwerking is vastgelegd in een beleidskader. In onderstaande bespreek ik eerst de grondslag en vervolgens het beleidskader.

2.1 Juridische grondslag

Onder welke voorwaarden strafoverdracht of -overname naar of vanuit landen buiten de EU mogelijk is, is in Nederland vastgelegd in de Wet overdracht tenuitvoerlegging strafvonnissen (Wots).⁵ Deze wet is de Nederlandse implementatie van het Verdrag inzake de overbrenging van gevonnenen personen (Vogp), dat in 1983 tot stand kwam binnen de Raad van Europa en in Nederland in 1988 in werking trad.⁶ Het Vogp is gebaseerd op de gedachte dat internationale samenwerking in het strafrecht niet alleen de rechtsbedeling dient, maar ook de 'social rehabilitation' van veroordeelden.⁷ De preambule benadrukt dat vreemdelingen hun straf bij voorkeur in eigen samenleving ondergaan, en dat dit het best kan worden bereikt door overbrenging naar het land van herkomst.⁸

Centraal in het Vogp staat het beginsel van wederzijdse instemming: strafoverdracht kan slechts plaatsvinden met instemming van beide staten (artikel 3, onder f), en voor iedere afzonderlijke overdracht is opnieuw instemming vereist. Daarnaast moet ook de veroordeelde instemmen. Het verdrag laat bij overdracht de staat van tenuitvoerlegging de keuze tussen voortgezette tenuitvoerlegging en omzetting van de straf.

Artikel 2 Wots bepaalt dat de tenuitvoerlegging in Nederland van buitenlandse rechterlijke beslissingen uitsluitend kan plaatsvinden 'krachtens verdrag'. Deze verdragseis is zowel een instrument van institutioneel vertrouwen als een barrière voor humanitaire strafoverdracht. Zo'n verdrag hoeft niet het Vogp te zijn: Nederland heeft bilaterale verdragen gesloten met landen als Venezuela, Marokko, Thailand, Zambia, Brazilië, Peru, Dominicaanse Republiek, Cuba en de Verenigde Arabische Emiraten.⁹

De verdragseis is geen internationaalrechtelijke verplichting, maar een eenzijdige voorwaarde die Nederland zichzelf heeft opgelegd. Zij werd ingevoerd bij de grondwetsherziening van 1983, toen het tot dan toe geldende verbod op uitlevering van Nederlanders werd opgeheven. De voornaamste grond voor dat verbod was de wens te voorkomen dat Nederlanders zouden worden onderworpen aan een onbekende rechtspleging in een vreemde taal en binnen een ander rechtstelsel.¹⁰

De herziening maakte uitlevering onder voorwaarden mogelijk, waarbij de terugkeergarantie centraal stond: Nederlanders mochten wel in het buitenland worden berecht, maar moesten hun straf in Nederland ondergaan.¹¹ De verdragseis in de Wots werd ingevoerd als spiegelbeeld van deze garantie. Zij fungeerde als instrument van rechtsstatelijke

5 Zie o.a.: H. Sanders, *De tenuitvoerlegging van buitenlandse strafvonnissen*, Antwerpen: Intersentia 2004.

6 *Trb.* 1983, 74.

7 In de Nederlandse vertaling is 'social rehabilitation' vertaald met 'reclassering', maar in de uitwerking wordt meestal de term 'resocialisatie' gebruikt.

8 *Trb.* 1983, 74 en 27.

9 *Trb.* 1998, 106, *Trb.* 1999, 198, *Trb.* 2004, 216, *Trb.* 2008, 4, *Trb.* 2009, 25, *Trb.* 2014, 24, *Trb.* 2013, 144, *Trb.* 2016, 145, *Trb.* 2021, 117, *Trb.* 2021, 117.

10 D.J.M.W. Paridaens, *De overdracht van de tenuitvoerlegging van strafvonnissen. Een onderzoek naar de voorwaarden naar Nederlands recht*, Arnhem: Gouda Quint 1994, p. 28-32.

11 H. Sanders, *De tenuitvoerlegging van buitenlandse strafvonnissen*, Antwerpen: Intersentia 2004, p. 233- 243.

voorzichtigheid en moest voorkomen dat Nederland zonder formele basis buitenlandse vonnissen zou overnemen.¹²

De verdragseis leidt in de praktijk tot een harde scheidslijn tussen veroordeelden in landen met en zonder verdrag: bestaat er een verdrag, dan is strafoverdracht mogelijk; ontbreekt een verdrag, dan is strafoverdracht uitgesloten.¹³ Dit heeft er in een aantal gevallen toe geleid dat (bilaterale) verdragen zijn gesloten waarbij de rechtsstatelijke terughoudendheid ondergeschikt werd gemaakt aan humanitaire motieven. Het verdrag is zo'n geval louter een instrument van diplomatieke en strafrechtelijke samenwerking, niet van rechtsstatelijke waardering.

Het aangaan van een verdragsrelatie met een bepaalde staat betekent dus, anders dan de verdragseis oorspronkelijk beoogde, niet in alle gevallen dat Nederland vertrouwen heeft in de strafrechtspleging van die staat. Het sluiten van een verdrag scheidt dit vertrouwen ook niet. Het veronderstelt weliswaar een minimum aan wederzijds vertrouwen, maar uiteindelijk geeft het verdrag slechts juridische vorm aan een reeds bestaande bereidheid tot samenwerking.¹⁴ Door het verdrag leggen de deelnemende staten wederzijdse verplichtingen en bevoegdheden vast en wordt bestaande erkenning van elkaars rechtsorde juridisch verankerd, zonder nader oordeel over die rechtsorde.¹⁵

2.2 *Beleidskader*

Het 'Beleidskader inzake de overdracht van de tenuitvoerlegging van buitenlandse strafvonnissen aan Nederland' beoogt een basis te bieden voor een executiebeleid dat rekening houdt met de ontwikkelingen sinds de inwerkingtreding van de Wots op 1 januari 1988, waaronder het tot stand komen van een nieuw regime van overbrenging van gedetineerden binnen en buiten de EU. Het werd op 5 november 2007 ter informatie aan de Tweede Kamer gezonden.¹⁶

Het kader gaat eerst in op de ratio van het Nederlandse beleid en de verhouding daarvan tot de Wots en het Vogp. Vervolgens komt aan de orde onder welke voorwaarden veroordeelden in de praktijk in aanmerking komen voor overbrenging, en de vraag of humanitaire gronden een rol moeten spelen.

Als ratio voor strafoverdracht noemt het beleidskader dat het, in aansluiting op het in de Penitentiaire Beginselenwet vastgelegde doel van de vrijheidsstraf of vrijheidsbenemende maatregel, primair gaat om de resocialisatie van veroordeelden.¹⁷ Humanitaire overwegingen zijn van beperkte betekenis; strafoverdracht is een penitentiair instrument en beoogt niet "een te zware straf of detentieomstandigheden die niet stroken met onze opvattingen" te corrigeren.

De verdragseis wordt verklaard uit het feit dat Nederland "niet bereid (is) strafvonnissen ten uitvoer te leggen die in strijd met fundamentele beginselen van een behoorlijke strafprocedure tot stand zijn gekomen". Daarnaast biedt een verdrag een helder juridisch kader

12 D.J.M.W Paridaens, *De overdracht van de tenuitvoerlegging van strafvonnissen. Een onderzoek naar de voorwaarden naar Nederlands recht*, Arnhem: Gouda Quint 1994, p. 261-293.

13 A.H. Klip & I. van der Meer, 'Dilemma bij de overbrenging van gedetineerde naar Nederland', in: M. Moerings, C. Pelsers & C. Brandts (red.), *Morele kwesties in het strafrecht*, Deventer: Gouda Quint 1999, p. 341-360.

14 T. Kraniotis, *Het vertrouwensbeginsel bij de interstatelijke samenwerking in strafzaken* (Staat en Recht nr. 31) (diss. Nijmegen), Deventer: Wolters Kluwer 2016, p. 366-369.

15 H. Glerum, *De weigeringsgronden bij uitlevering en overlevering. Een vergelijking en kritische evaluatie in het licht van het beginsel van wederzijdse erkenning* (diss. VU). Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2013, p. 10-17.

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

17 Zie voor een aantal kanttekeningen bij dit doel in relatie tot overdracht van straffen en maatregelen: A. Martufi & L. A. van Noorloos, 'Transfer of probationers under EU law: rehabilitation and the question of legitimacy in the Netherlands', *European Journal of Probation*, 2024 16(1) doi:10.1177/20662203241244987.

voor de betrokken staten. Dat overbrenging bij voorkeur geschiedt op basis van het Vogp, is omdat dit multilaterale verdrag “door zijn brede territoriale werking het voordeel (heeft) dat er tussen veel landen eenzelfde juridisch kader geldt”. Indien overbrenging op basis van het Vogp niet mogelijk is, wordt gestreefd naar een bilateraal verdrag. In het beleidskader wordt wel nog opgemerkt dat wanneer uit de praktijk van andere landen blijkt dat overbrenging ook zonder verdrag kan plaatsvinden, overwogen zal worden de Wots aan te passen. Daarbij blijven dan de criteria uit artikel 3 van het Vogp onverkort van toepassing.¹⁸ Kort gezegd betekent dit dat betrokkene Nederlands onderdaan moet zijn en instemt met de overdracht, dat de veroordeling definitief is en er ten minste zes maanden strafrestant is.

Binnen het juridisch kader voor strafoverdracht heeft, zo stelt het beleidskader, de minister een grote beleidsvrijheid bij het bepalen welke personen in de praktijk in aanmerking komen voor overbrenging naar Nederland. Die wordt ingevuld op basis van drie criteria: 1) binding met Nederland, 2) het doel van resocialisatie en 3) het voorkomen van een aanzuigende werking.

Over het criterium van binding zegt het kader dat het Nederlanderschap alleen niet voldoende is – er moet sprake zijn van een wezenlijke relatie met Nederland. In de praktijk wordt voor binding met Nederland vaak geëist dat de veroordeelde voorafgaand aan de strafoverdracht ten minste vijf jaar in Nederland heeft gewoond; deze termijn is echter niet wettelijk verankerd en ontbreekt in het formele beleidskader.

Over resocialisatie zegt het kader dat het gaat om voorbereiding op terugkeer in de samenleving; dit wordt niet verder ingevuld, maar vooral opgevat als reden waarom er bij terugkeer nog voldoende strafrestant moet zijn. Opgemerkt wordt dat de toen nieuwe regeling van voorwaardelijke invrijheidsstelling hierin wat meer flexibiliteit zou bieden.

Wat betreft de aanzuigende werking zegt het kader dat een “ongewenst neveneffect” kan zijn dat Nederlanders in het buitenland bewust een delict begaan waarop ter plaatse een zware straf staat, in de verwachting dat zij toch wel naar Nederland zullen worden overgebracht.¹⁹

3. Onwenselijke en paradoxale consequenties

Voor zover uit voorgaande beschrijving van (de grondslag van) het Nederlandse beleid al niet naar voren komt dat dit terughoudend is, dan blijkt dat wel uit de invulling ervan.²⁰ In onderstaande wil ik laten zien dat die invulling niet alleen te restrictief is in het licht van de bedoeling van het Vogp en bezien vanuit het internationaal recht en de mensenrechten, maar ook paradoxale consequenties heeft in termen van buitenlands beleid. Ten slotte noem ik nog twee belangrijke lacunes in de Wots.

3.1 *Te restrictief*

Als vermeld is een reden voor de verdragseis, dat Nederland niet bereid is strafvonnis ten uitvoer te leggen die in strijd met fundamentele beginselen van een behoorlijke strafprocedure tot stand zijn gekomen. Dat kan verdedigd worden vanuit het volkenrechtelijk perspectief dat op de Nederlandse staat geen verplichting rust zich te mengen in de rechtsgang van een andere staat indien daarbij Nederlanders betrokken zijn. Ook draagt de Staat

18 *Kamerstukken II 2007/08*, 31 200 VI, nr. 30, p. 4.

19 Expliciet wordt drugsmokkel genoemd; niet genoemd wordt de verwachting dat bij strafoverdracht naar Nederland ook de duur aanmerkelijk wordt aangepast.

20 Zie bijvoorbeeld het antwoord van toenmalig minister van Veiligheid en Justitie Van der Steur op Kamervragen over de zaak Singh, *Aanhangsel II 2015/16*, 209.

geen verantwoordelijkheid voor de totstandkoming van een buitenlandse veroordeling.²¹ Tegelijkertijd impliceert het erkennen van het buitenlandse strafvonnis die (mede)verantwoordelijkheid niet. Het is aan de veroordeelde over een eventuele schending van zijn rechten te klagen in de staat van veroordeling.²² Als hij of zij dat niet doet maar instemt met de overbrenging, kan Nederland zonder meer overgaan tot de strafoverdracht.²³

Behalve dit internationaalrechtelijk argument tegen de restrictieve opstelling van Nederland, zijn er ook mensenrechtelijke. In de eerste plaats staat de restrictieve opstelling op gespannen voet met het oordeel van het EHRM dat EVRM-staten hun maatstaven niet mogen opleggen aan niet-verdragsstaten. De uitspraak in *Willcox en Hurford* tegen het Verenigd Koninkrijk bevestigt dat internationale strafoverdracht in beginsel moet kunnen plaatsvinden, ook wanneer de opgelegde straf in de veroordelende staat aanzienlijk zwaarder is dan naar binnenlandse maatstaven van de uitvoerende staat gebruikelijk zou zijn. Het Hof benadrukt dat verschillen in strafmaat en procesrecht inherent zijn aan een systeem van wederzijdse erkenning en niet zonder meer leiden tot een schending van artikel 3 of 5 EVRM. Alleen wanneer de buitenlandse procedure een flagrante schending van fundamentele proceswaarborgen vormt, kan een verdragsstaat gehouden zijn overdracht te weigeren. Door deze hoge drempel te handhaven beschermt het Hof de stabiliteit van internationale overdrachtsregimes en voorkomt het dat staten verplicht worden tot een herbeoordeling van de buitenlandse straf.²⁴

Taalbarrières, culturele vervreemding en het ontbreken van familiecontact kunnen leiden tot ernstige detentieschade. Het toelichtende rapport van de Raad van Europa bij het Vogp stelt daarom dat repatriëring niet louter in het belang is van de veroordelende en de tenuitvoerleggende staat, maar ook van de veroordeelde en diens resocialisatie.²⁵ Uit het toelichtende rapport blijkt tevens dat ook humanitaire overwegingen een grond kunnen vormen voor strafoverdracht, naast het doel van sociale rehabilitatie. Overdracht hoeft dus niet uitsluitend te worden gerechtvaardigd vanuit reïntegratiebelangen, maar kan eveneens worden gebaseerd op humanitaire noodzaak, bijvoorbeeld wanneer de detentieomstandigheden, de gezondheidssituatie of de familiale bindingen van de betrokkene daartoe aanleiding geven. Dat de verdragseis en de drie criteria uit het beleidskader niet bevorderlijk zijn voor resocialisatie, noch aan overbrenging op humanitaire gronden, is evident. Deze eis leidt ertoe dat Nederlandse veroordeelden in landen zonder verdragsrelatie geen toegang hebben tot strafoverdracht, ongeacht hun persoonlijke omstandigheden of de voorzienbare uitzetting naar Nederland na voltooiing van de straf. De drie criteria uit het beleidskader vormen – zeker bij strikte toepassing – een belemmering voor overbrenging in humanitair urgente gevallen.

Tegen het restrictieve Nederlandse beleid pleit ten slotte nog het oordeel van het EHRM dat onder bijzondere omstandigheden extraterritoriale mensenrechtenverplichtingen kunnen

21 A.H. Klip & I. van der Meer, 'Dilemma bij de overbrenging van gedetineerde naar Nederland', in: M. Moerings, C. Pelsers & C. Brandts (red.), *Morele kwesties in het strafrecht*, Deventer: Gouda Quint 1999, p. 341-360.

22 T. Kraniotis, *Het vertrouwensbeginsel bij de interstatelijke samenwerking in strafzaken* (Staat en Recht nr. 31) (diss. Nijmegen), Deventer: Wolters Kluwer 2016, p. 204.

23 H. van der Wilt, 'De WOTS jubileert: maar valt er eigenlijk wel wat te vieren?' in *Delikt & Delinkwent* 1998, p. 234-247.

24 EHRM 26 juni 1992, ECLI:CE:ECHR:1992:0626JUD001274787 (Drozd & Janousek t. Frankrijk), NJ 1995, 258, m.nt. Knigge; EHRM 19 januari 1994, ECLI:CE:ECHR:2004:0212JUD004728799 (Iribarne Pérez t. Frankrijk); EHRM 8 januari 2013, ECLI:CE:ECHR:2013:0108DEC004375910 (Willcox & Hurford t. Verenigd Koninkrijk), zie ook: EHRC 2013/155 (met annotatie van prof. H. van der Wilt.)

25 *Explanatory Report to the Convention on the Transfer of Sentenced Persons*, Straatsburg: Raad van Europa, 1983 (European Treaty Series No. 112), p. 2.

ontstaan, die voortvloeien uit drie te onderscheiden jurisdictiemodellen.²⁶ Kort samengevat gaat het om het ruimtelijk model, het persoonlijk model en het bijzondere-omstandighedenmodel. Van het *ruimtelijk model* is sprake wanneer een Staat feitelijke controle uitoefent over een gebied buiten het eigen grondgebied.²⁷ Volgens het *persoonlijk model* kan jurisdictie ontstaan wanneer een Staat feitelijke autoriteit uitoefent over personen. De casus Van Laarhoven kan als voorbeeld gelden: Nederland oefende hierin persoonlijke autoriteit uit doordat een Nederlands verzoek om rechtshulp direct leidde tot detentie in Thailand.²⁸ In een recent vonnis oordeelde de rechtbank Den Haag dat de Staat niet onrechtmatig handelde door dit rechtshulpverzoek, ook al leidde dit tot detentie onder minder omstandigheden: emigratie mag niet tot straffeloosheid leiden.²⁹ Tegelijkertijd blijft de Staat verplicht een zorgvuldige en proportionele belangenafweging te maken.³⁰ Van het *bijzondere-omstandighedenmodel* ten slotte was bijvoorbeeld sprake in een zaak waarin het EHRM oordeelde dat een onderdaan op grond van artikel 3, tweede lid, van Protocol 4 bij het EVRM (het recht op toegang tot de Staat waarvan men onderdaan is) wél onder de rechtsmacht van het land van herkomst viel.³¹ Op grond van dit laatste model kan worden beargumenteerd dat er op de Nederlandse Staat een bijzondere verantwoordelijkheid rust, wanneer een Nederlander herhaaldelijk om overbrenging verzoekt op grond van resocialisatie en de veroordelende staat zich bereidwillig heeft getoond – zoals de VS in de zaak *Singh*.³² Het verzoek dient dan serieus, zorgvuldig en met inachtneming van de mensenrechten behandeld te worden. Voor Nederlandse veroordeelden in het buitenland zouden bijzondere omstandigheden ook kunnen bestaan uit een juridische band met Nederland, een formeel verzoek, feitelijke afhankelijkheid van Nederlandse inzet, en de bereidheid van derden, zoals de veroordelende staat, om mee te werken. Naar analogie van het Vierde Protocol ligt toepassing van het terugkeerrecht van artikel 12, vierde lid, van het IVBPR voor de hand.

Ook zonder de uit een van deze modellen voortvloeiende extraterritoriale rechtsmacht kan er reden zijn voor een minder restrictieve opstelling, namelijk als er sprake is van een zorgvuldigheidsplicht op grond van de reflexwerking van mensenrechtenverdragen. Deze reflexwerking betreft het indirect doorwerken van verdragsnormen of beschermingsregels in nationale rechtsnormen, waardoor deze de zorgvuldigheid en belangenafweging van de Staat beïnvloeden. Dit scheidt geen afdwingbare repatriëringsplicht, maar geeft wel richting aan de zorgvuldigheidsplicht van de Staat.³³ Bij repatriëringsverzoeken moet de Staat een zorgvuldige belangenafweging maken tussen de fundamentele rechten van betrokkenen en de nationale veiligheid of diplomatieke risico's. Deze afweging dient transparant en gemotiveerd te zijn.

Kortom: een louter formele constatering dat Nederland geen rechtsmacht heeft volstaat niet. In de praktijk gebeurt dit echter wel, waardoor de spanning zichtbaar wordt tussen formele rechtsopvattingen enerzijds en de mensenrechtelijke verplichting tot het mogelijk

26 J.A. Trampert, *State responsibility for complicity in and other contributions to international crimes and serious human rights violations*, (diss.) Universiteit van Amsterdam 2024, p. 146-152.

27 EHRM (GK) 7 juli 2011, ECLI:CE:ECHR:2011:0707JUD005572107 (*Al-Skeini e.a. t. Verenigd Koninkrijk*).

28 Rapport Ombudsman, 2019/014 OM, Justitie en Veiligheid.

29 Rb. Den Haag, 11 februari 2026, ECLI:NL:RBDHA:2026:2107;

30 Protocol Samenwerking bij Internationale Rechtshulp (bijlage bij de brief van de minister van Justitie en Veiligheid d.d. 17 december 2019, *Kamerstukken II* 2019/20, 31 753 nr. 191).

31 EHRM (GK) 14 september 2022, ECLI:CE:ECHR:2022:0914JUD002438419 (*H.F. e.a. t. Frankrijk*) – het vierde protocol betreft het recht op terugkeer naar het land van nationaliteit.

32 Dit was het geval in 2015 en in 2019, en blijkt opnieuw uit de uitvoering van het arrest van het Gerechtshof Den Haag van 26 augustus 2025.

33 HR 26 juni 2020, ECLI:NL:PHR:2020:412.

maken van humane overdracht anderzijds. Juist wanneer zwaarwegende humanitaire belangen in het geding zijn – zoals hoge leeftijd, slechte gezondheid, het ontbreken van familiecontact of risico's op schending van fundamentele rechten zoals het recht op leven en humane detentie – mag van de Staat een grotere inspanning worden verwacht en moet de afweging expliciet en deugdelijk worden gemotiveerd.³⁴

3.2 *Paradoxaal*

Een bezwaar van geheel andere orde is, dat de verdragseis leidt tot de paradoxale situatie dat Nederland formeel stelt geen vertrouwen te kunnen hebben in het rechtssysteem van Staten waarmee geen verdrag is gesloten, maar tegelijkertijd wel bilaterale verdragen sluit met Staten waarvan de rechtspleging internationaal ter discussie staat, zoals Cuba of Thailand. Dit gebeurt dan om eigen onderdanen over te kunnen brengen naar Nederland zodat zij niet langer blootgesteld worden aan onmenselijke omstandigheden. Uiteraard zijn die verdragen vooral gericht op het bieden van rechtszekerheid doordat wederzijdse verplichtingen en bevoegdheden worden vastgelegd die de mogelijkheid van overdracht structureren, terwijl de concrete voorwaarden en uitvoeringsmodaliteiten in Nederland door de Wots worden bepaald, zonder zich uit te laten over de rechtsgang van de veroordelende Staat of zonder verantwoordelijkheid te dragen voor de totstandkoming van het vonnis.³⁵ Toch ondermijnen dergelijke verdragen de legitimiteit van de verdragseis als waarborg voor rechtsstatelijkheid, omdat het sluiten ervan wel degelijk een minimum aan wederzijds vertrouwen tussen Staten veronderstelt.³⁶ De minister was zich hiervan bij het opstellen van het beleidskader bewust, zo blijkt uit de eerste alinea onder het kopje 'Nieuwe Wots-relaties'.³⁷ De in het beleidskader aangekondigde aanpassing van de Wots "indien blijkt dat er voldoende landen in staat en bereid zijn gedetineerden zonder verdragsbasis en op aanvaardbare voorwaarden naar Nederland over te brengen" is er nog niet van gekomen. De Nederlandse wet blijft daarmee restrictiever dan het Vogp zelf, dat juist ruimte laat voor uitzonderingen op de verdragseis.

3.3 *Lacunes*

Uit de parlementaire geschiedenis van de Wots blijkt dat een veroordeelde geen afdwingbaar recht heeft om te bepalen in welke Staat een opgelegde sanctie wordt uitgevoerd. Dat betekent dat een Nederlander die in het buitenland is veroordeeld geen recht heeft op overbrenging naar Nederland, en dat een in Nederland veroordeelde vreemdeling evenmin kan afdwingen dat hij zijn volledige straf in Nederland uitzit. De keuze voor strafoverdracht berust bij de staat, die daarbij de relevante belangen moet afwegen binnen het kader van het verdrag en de Wots. De beslissing of iemand in aanmerking komt voor strafoverdracht, is aan de minister.³⁸ Een gevolg hiervan is dat de Wots geen hardheidsclausule kent, noch een volwaardige rechtsgang.

Het ontbreken van een hardheidsclausule in de Wots die de minister verplicht de wet minder streng toe te passen wanneer strikte hantering ervan tot onaanvaardbare gevolgen zou

34 Zie de evenredigheidstoets in ABRvS 2 februari 2022 ECLI:NL:RVS:2022:285, r.o. 9.2.3 in de conclusie van staatsraden advocaat-generaal ECLI:NL:RVS:2021:1468 en r.o. 3.5 in HR 11 maart 2011 ECLI:NL:HR:2011:BO9630 (NJ 2011, 337).

35 Zie bijvoorbeeld artikel 3, onderdeel d, van het Thaise overbrengingsverdrag, waarin een Thaise tuldrempel is vastgelegd. Deze bepaling houdt in dat de veroordeelde eerst een bepaald deel van zijn straf in Thailand moet ondergaan alvorens een verzoek tot overdracht kan worden gedaan. *Trb.* 2004, 216.

36 Extra zorgelijk is dan nog dat media-aandacht een rol lijkt te spelen in het betrekkelijk willekeurig sluiten van verdragen om veroordeelde Nederlanders naar Nederland te laten terugkeren.

37 *Kamerstukken II 2007/08*, 31 200 VI, nr. 30, p. 2.

38 Zie ook: HR 11 maart 2011, ECLI:NL:HR:2011:BO9630, r.o. 3.5, NJ 2011/337 met annotatie van N. Keijzer.

leiden, is een lacune die strijd oplevert met de systematiek van het Nederlandse recht. De Uitleveringswet bijvoorbeeld kent op grond van artikel 10, tweede lid wel een dergelijke hardheidsclausule: uitlevering wordt “niet toegestaan in gevallen waarin naar het oordeel van de Minister van Justitie de gevolgen daarvan voor de opgeëiste persoon van bijzondere hardheid zouden zijn in verband met diens jeugdige leeftijd, hoge ouderdom of slechte gezondheidstoestand”.³⁹

Dat er geen sprake is van een volwaardige rechtsgang, wordt onder andere bevestigd in een arrest van het Hof van Justitie van de EU uit 2024, waarin het Hof oordeelde dat de Penitentiare Kamer van het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden in de erkenningsprocedure niet als gerechtelijke instantie in de zin van artikel 267 VWEU kan worden aangemerkt, omdat de procedure geen tegenspraak kent en geen inhoudelijke rechterlijke toetsing biedt.⁴⁰ Dit heeft ook gevolgen buiten het EU-kader: bij strafoverdracht zonder omzettingsprocedure ontbreekt eveneens effectieve rechtsbescherming. De veroordeelde kan de erkenning van de buitenlandse beslissing niet aan een onafhankelijke rechter voorleggen; alleen een civiele procedure tegen de Staat resteert, maar die is kostbaar, tijdrovend en biedt slechts beperkte toetsing. De beslissingsmacht ligt daarmee in de praktijk grotendeels bij de minister van Justitie en Veiligheid, terwijl hoor en wederhoor niet zijn gewaarborgd.

4. Mogelijkheden tot verbetering

Op basis van het onderzoek dat ik heb verricht voor mijn dissertatie, kom ik niet alleen tot de in § 3 genoemde bezwaren tegen het Nederlandse beleid en de onderliggende regelgeving, maar ook tot een aantal suggesties voor aanpassing.

4.1 Soepeler omgaan met de verdragseis

In de eerste plaats zou Nederland ervoor kunnen kiezen de Wots te wijzigen teneinde de verdragseis te kunnen laten vallen, en vervolgens wel bij voorkeur verdragen te sluiten waar dat zonder problemen kan en als landen dit eisen. Het uitgangspunt van vertrouwen in internationale samenwerking is immers niet blind: het veronderstelt respect voor de soevereiniteit van de andere Staat, maar sluit niet uit dat Nederland eigen waarborgen formuleert om willekeur te voorkomen en rechtsstatelijke bescherming te garanderen.⁴¹ In gevallen waarin Nederland geen bilateraal of multilateraal verdrag heeft met landen waar Nederlandse veroordeelden hun straf ondergaan, kan een (ad-hoc) overeenkomst (Memorandum of Understanding) dienen als pragmatisch en juridisch werkbaar alternatief. Hoewel een MoU niet de formele status van een verdrag bezit, kan het wel bijdragen aan rechtszekerheid en voorspelbaarheid voor betrokkene.⁴² Daarbij kan dit ook als tussenoplossing fungeren als landen niet tot een verdragsrelatie komen.

Een dergelijke benadering zou de reikwijdte van strafoverdracht vergroten en tegelijkertijd de procedurele zorgvuldigheid versterken.

39 N. Rozemond, ‘Bevat het overleveringsrecht een humanitaire weigeringsgrond?’, *Nederlands Juristenblad* 2007, 82(9), p. 490-497.

40 HvJ EU 17 juli 2024, ECLI:EU 2024:624.

41 HvJ EU 17 december 2020, C-354/20 PPU en C-412/20 PPU, ECLI:EU:C:2020:1033 (*Openbaar Ministerie*) (onafhankelijkheid van de uitvaardigende rechterlijke autoriteit); T. Kraniotis, *Het vertrouwensbeginsel bij de interstatelijke samenwerking in strafzaken* (Staat en Recht nr. 31) (diss. Nijmegen), Deventer: Wolters Kluwer 2016, p. 165-193; H. Glerum, *De weigeringsgronden bij uitlevering en overlevering. Een vergelijking en kritische evaluatie in het licht van het beginsel van wederzijdse erkenning* (diss. VU). Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2013, p. 219.

42 Zie bijvoorbeeld: www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2025/12/02/nederland-en-indonesie-bereiken-akkoord-over-terugkeer-van-twee-nederlandse-gedetineerden.

4.2 *Erkenning van humanitaire gronden*

De uitspraak van het hof Den Haag in de zaak *Singh* zou reden moeten zijn het beleidskader uit te breiden met een expliciete categorie ‘humanitaire gronden’ als – maar niet beperkt tot – medische urgentie, kwetsbare leeftijd, uitzichtloze detentieomstandigheden, ontbreken van familiebanden in de staat van veroordeling.⁴³ Door de humanitaire gronden zowel in het beleidskader te verankeren als wettelijk in de Wots te codificeren, wordt de rechtsbasis voor overbrenging verduidelijkt en versterkt. Het ligt daarbij voor de hand dat het beleidskader de gronden niet limitatief formuleert, zodat ruimte blijft voor maatwerk in individuele gevallen, terwijl de wettelijke verankering van de humanitaire gronden juist zorgt voor rechtszekerheid en een bindende normstelling voor de staat die overneemt.

4.3 *Het uitleveringsrecht als model*

Ten slotte kan worden overwogen de Wots te herzien naar analogie van de Uitleveringswet. De systematiek van die wet brengt mee dat de rechter zich beperkt tot de beoordeling of een verzoek van een vreemde Staat binnen de wettelijke en verdragsrechtelijke weigeringsgronden valt en zich niet uitlaat over het beleid van de minister. Deze opzet impliceert dat het niet de bedoeling is dat de rechter de weigering van de minister om een straf over te nemen inhoudelijk toetst. De consequentie daarvan is dat de veroordeelde, wanneer de minister besluit de straf niet over te nemen of geen toepassing geeft aan een hardheidsclausule, aangewezen blijft op de kortgedingrechter of een civiele bodemprocedure. Het opnemen van een hardheidsclausule naar het voorbeeld van artikel 10, tweede lid, van de Uitleveringswet (zie § 3.3) zou een mogelijkheid bieden om de rechtsontwikkeling in het bestuursrecht, zoals ingezet met de Harderwijkuitspraak van de Raad van State, te integreren in het stelsel van internationale strafrechtelijke samenwerking.⁴⁴ Een dergelijke bepaling zou niet alleen bijdragen aan een meer coherente aansluiting van de Wots bij de bestaande wetssystematiek, maar tevens aan een consistentere en duidelijker afgebakende rechterlijke toetsing.

De Uitleveringswet biedt ook een model voor een volledige(r) rechtsgang: eerst toetst de rechter de toelaatbaarheid van de uitlevering, waarna de minister de uiteindelijke beslissing neemt op grond van beleidsmatige overwegingen. Een dergelijk systeem kan, mutatis mutandis, toepassing vinden binnen de Wots. Van belang is dat de Wots-regeling wordt aangepast en dat deze rechterlijke bevoegdheid wordt ondergebracht bij de bijzondere kamer van het Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden, omdat deze kamer beschikt over de nodige expertise.

Door de Wots te modelleren naar het uitleveringsrecht ontstaat een systeem van *checks-and-balances* waarin rechterlijke toetsing de rechtsstatelijkheid garandeert, ministeriële afweging diplomatieke belangen waarborgt en de hardheidsclausule menselijke waardigheid beschermt. Hierdoor ontstaat een evenwicht tussen rechtsbescherming, humaniteit en diplomatieke belangen.

5. **Conclusie**

De overbrenging van Nederlandse veroordeelden vanuit het buitenland naar Nederland is een juridisch en beleidsmatig complexe aangelegenheid waarin internationale samenwerking, nationale discretie en mensenrechtelijke beginselen samenkomen. Hoe dat precies gebeurt is meer dan een technische zaak: proces en uitkomst vormen een toetssteen voor

43 A.H.J. Swart, *Nederlands uitleveringsrecht*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1986, p. 310-319.

44 ABRvS 2 februari 2022 ECLI:NL:RVS:2022:285; zie ook r.o. 9.2.3 in de conclusie van staatsraden advocaat-generaal ECLI:NL:RVS:2021:1468.

de bereidheid van de Nederlandse Staat om de menselijke waardigheid van zijn onderdanen te beschermen.

In dat licht vertoont het Nederlandse stelsel van strafoverdracht structurele tekortkomingen doordat formele criteria zoals de verdragseis en een strikte interpretatie van binding de doelstellingen van resocialisatie en menselijke waardigheid ondermijnen. De zaak *Singh* heeft duidelijk gemaakt dat een louter formele benadering kan leiden tot disproportionele en inhumane uitkomsten, juist waar humanitaire omstandigheden om maatwerk vragen. Vanuit internationaal en mensenrechtelijk perspectief bestaat er weliswaar geen afdwingbaar recht op repatriëring, maar wel een procedurele verplichting tot zorgvuldige en humane behandeling van overbrengingsverzoeken op grond van artikel 12, vierde lid IVBPR. Dit maakt dat Nederland niet kan volstaan met formele argumenten, maar een transparante en toetsbare belangenafweging moet maken waarin sociale, feitelijke en humanitaire factoren expliciet worden meegewogen bij een beslissing op een verzoek tot overbrenging. Om dit mogelijk te maken is hervorming van het stelsel noodzakelijk langs drie lijnen: (1) schrappen van de verdragseis in de Wots, (2) een ruimere invulling van de bindingseis in het beleidskader en (3) wettelijke verankering van humanitaire gronden via een hardheidsclausule en volwaardige rechterlijke toetsing.

Alleen door deze hervormingen kan Nederland recht doen aan zijn internationale verplichtingen. Daarbij blijft natuurlijk gelden dat ook dat niet zal leiden tot een algemene plicht tot repatriëring of overdracht van strafvonnisen. Maar dat gegeven zijnde, moet strafoverdracht worden erkend als een wezenlijk onderdeel van de rechtsstaat, waarin samenwerking en discretionaire bevoegdheidsuitoefening samengaan met humaniteit en resocialisatie.