

Vergaderjaar 2011–2012

32 885

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 strafvonnisen 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)

B

¹ Samenstelling:

Holdijk (SGP), Broekers-Knol (VVD), (voorzitter), Kneppers-Heynert (VVD), Kox (SP), Engels (D66), Franken (CDA), Thissen (GL), Nagel (50PLUS), Ruers (SP), Van Bijsterveld (CDA), (vice-voorzitter), Duthler (VVD), Koffeman (PvdD), Quik-Schuijt (SP), Strik (GL), K.G. de Vries (PvdA), Knip (VVD), Hoekstra (CDA), Lokin-Sassen (CDA), Scholten (D66), De Boer (GL), De Lange (OSF), Ter Horst (PvdA), Beuving (PvdA), Koole (PvdA), Schrijver (PvdA), Reynaers (PVV), Popken (PVV), Frijters-Klijnen (PVV), Ester (CU) en Swagerman (VVD).

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR VEILIGHEID EN JUSTITIE¹

Vastgesteld 28 juni 2012

Het voorbereidend onderzoek heeft de commissie aanleiding gegeven tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

1. Inleiding

De leden van de **VVD**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de voorgestelde Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging vrijheidsbenemende en voorwaardelijke sancties. Deze leden zijn met de regering van oordeel dat de tijd rijp is om de strafrechtelijke samenwerking tussen de lidstaten van de Europese Unie (EU) op het terrein van de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen, voorwaardelijke en alternatieve straffen te intensiveren en te vergemakkelijken. Dat daarbij wordt gekozen voor het beginsel van wederzijdse erkenning van strafrechtelijke beslissingen achten zij, gezien het uitgangspunt dat lidstaten thans zodanig vertrouwen in elkaars rechtsstelsel en autoriteiten hebben dat een door een buitenlandse bevoegde autoriteit uitgevaardigd bevel of vonnis in beginsel als

gelijkwaardig kan worden beschouwd aan een door de eigen nationale autoriteiten uitgevaardigd bevel of vonnis, een juiste benadering. De ruimte van de aangezochte staat om een gevraagde handeling niet uit te voeren, is kleiner dan deze is in het kader van traditionele rechtshulp. Dit leidt er echter toe dat in meer gevallen daadwerkelijke samenwerking tot stand komt. Deze beperking in de beoordelingsvrijheid van de aangezochte staat achten deze leden dan ook logisch en verstandig. Zij zien, net als de regering, de aanzienlijke voordelen van overdracht van de tenuitvoerlegging van de straf aan het land waarvan de veroordeelde onderdaan is en/of waar hij woont, met het oog op resocialisatie en het terugdringen van recidive. Desalniettemin hebben deze leden nog enkele vragen, waar de leden van de fractie van **D66** zich bij aansluiten.

De leden van de **CDA**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van dit wetsvoorstel dat enkele EU-kaderbesluiten beoogt te implementeren in de Nederlandse wetgeving. Zij steunen de doelstelling van deze regeling, namelijk resocialisatie van veroordeelden in het land van hun nationaliteit dan wel woonplaats. Zij hebben nog enkele vragen.

De leden van de **SP**-fractie hebben met instemming kennisgenomen van dit voorstel tot implementatie van een aantal EU-kaderbesluiten. Het wetsvoorstel beoogt de terugkeer in de samenleving van de veroordeelde te vergemakkelijken door deze zijn straf uit te laten zitten in de staat waarvan hij onderdaan is en waar hij dienovereenkomstig woont. Deze leden hebben hierover nog een enkele vraag.

De leden van de **GroenLinks**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van voorliggende implementatievoorstellen. Zij begrijpen de behoefte aan een minder omslachtige regeling voor de overdracht van tenuitvoerlegging van vonnissen binnen de EU, maar achten de bescherming van de grondrechten hierbij van groot belang. Omdat er binnen de EU nog grote verschillen bestaan tussen de strafrechtelijke systemen, impliceert een wederzijdse erkenning helaas niet altijd deze bescherming. In dat kader stellen deze leden nog enkele vragen. De leden van de PvdA-fractie sluiten zich bij de vragen van de GroenLinks-fractie aan.

2. Algemeen

De leden van de **VVD**-fractie merken op dat uit het onlangs verschenen rapport van de Algemene Rekenkamer, «Prestaties in de strafrechtketen», blijkt dat er nogal wat schort aan onder andere de tenuitvoerlegging van straffen in Nederland.¹ Deze leden – en die van de **D66**-fractie – vragen de regering wat in dit licht bezien het effect zal zijn van een toename in het aantal gevallen van tenuitvoerlegging van straffen opgelegd in andere EU-lidstaten. Zij vernemen graag van de regering of zij voornemens is de knelpunten zoals geconstateerd door de Algemene Rekenkamer op te

¹ TK, 2011–2012, 33 173, nr. 1.

lossen met het oog op een juiste toepassing van het onderhavige wetsvoorstel.

De leden van de **CDA**-fractie constateren dat de EU-kaderbesluiten inzake wederzijdse erkenning berusten op onderling vertrouwen van de EU-lidstaten in de respectievelijke stelsels van straf- en strafprocesrecht alsmede in het feitelijk functioneren van deze stelsels. Tevens is het van belang dat de stelsels qua procesrecht en materieel recht niet te zeer uiteenlopen. Deze uitgangspunten zijn tijdens de eerdere behandeling van het wetsvoorstel aan de orde geweest. In dit verband heeft de regering gewezen op een aantal onderzoeken die zijn uitgevoerd of die binnenkort afgerond zouden zijn, inzake relevante regelgeving (reclasseringsmaatregelen en alternatieve sancties) en het functioneren van de reclassering en het reclasseringstoezicht.¹ Zijn de resultaten, vragen deze leden, met name van het Belgische onderzoek, reeds bekend? Zo ja, welke relevante inzichten leveren deze resultaten volgens de regering op in relatie tot dit wetsvoorstel?

De leden van de CDA-fractie merken op dat volgens de regering op termijn structureel rekening dient te worden gehouden met jaarlijkse kosten van 40 miljoen Euro voor de uitvoering van dit wetsvoorstel. Deze leden vragen of hier sprake is van een asymmetrie in «inkomende» en «uitgaande» tenuitvoerleggingen. Zo nee, hoe moeten zij deze kosten dan zien? Zo ja, waar is deze asymmetrie in gelegen en zegt dit iets over een verschil in instelling tussen de lidstaten of over een verschil in strafrecht- en tenuitvoerleggingregimes? Heeft dat laatste, indien aan de orde, consequenties voor het functioneren van de EU-kaderbesluiten op termijn? Kan reciprociteit hier een rol spelen? Deze leden ontvangen graag een reactie van de regering op deze punten.

Vervolgens stellen deze leden dat zowel het materiële als het processuele strafrecht in Nederland de laatste jaren sterk in beweging is. Deze leden denken daarbij onder meer aan het regime van voorwaardelijke invrijheidstelling, de positie van taakstraffen, de trend naar meer op de persoon toegesneden maatregelen in plaats van kortlopende gevangenisstraffen en ontwikkelingen rond strafbedreigingen en vervolgingsverjaring. Deze leden nemen aan dat ook in andere EU-lidstaten het terrein van het straf(proces)recht niet statisch is. Zij vernemen graag hoe de regering de Nederlandse ontwikkelingen beoordeelt in relatie tot ontwikkelingen in andere EU-lidstaten voor de betekenis van dit wetsvoorstel. Verwacht de regering dat hier meer congruentie zal ontstaan of juist niet? En is dit voor de regering uiteindelijk wel of niet relevant voor de werking van dit wetsvoorstel?

3. Aanpassing van de straf

Uitgangspunt in de kaderbesluiten is dat de tenuitvoerlegging van de opgelegde straf in de uitvoerende lidstaat integraal wordt uitgevoerd. De mogelijkheden om de straf aan te passen zijn beperkt. In de memorie van toelichting wordt door de regering ondermeer gewezen op de gevallen waarin de aard van de opgelegde straf onverenigbaar is met het recht van de uitvoerende lidstaat.² De leden van de **VVD**-fractie en de **D66**-fractie vragen of de regering hier voorbeelden van kan geven en daarbij tevens kan aangeven hoe de aanpassing eruit zou kunnen zien. Daarbij merken deze leden op dat de voorbeelden die de regering noemt in de nota naar aanleiding van het verslag uitsluitend lijken te zien op situaties waarin de strafmodaliteit weliswaar niet gelijk, maar toch in elk geval zeer vergelijkbaar is.³

¹ TK, 2011–2012, 32 885, nr. 7, blz. 17–18.

² TK, 2010–2011, 32 885, nr. 3, blz. 11.

³ TK, 2011–2012, 32 885, nr. 7.

4. Erkenningsprocedures

De leden van de **VVD**-fractie en de **D66**-fractie hebben enkele vragen over de erkenningsprocedure in Nederland en vragen de regering hier een nadere toelichting op te geven. In het bijzonder vragen deze leden zich af hoe de precieze afbakening is geregeld tussen wat de regering beslist en datgene waarover de penitentiaire kamer van het Gerechtshof te Arnhem oordeelt. Is de beslissing tot erkenning van de regering een voorlopige, totdat ook de penitentiaire kamer over een aantal aspecten van de erkenning heeft geoordeeld, of kan van een strikte scheiding worden gesproken? Daarnaast vernemen deze leden graag wat precies de overwegingen zijn geweest bij het maken van een onderscheid tussen de procedure tot erkenning en tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende sancties en de procedure tot erkenning en tenuitvoerlegging van voorwaardelijke en alternatieve sancties. Deze leden vragen de regering in dit verband uit te leggen waarom in de laatstgenoemde procedure uitsluitend het Openbaar Ministerie een rol heeft en niet ook de regering of de penitentiaire kamer (ter beoordeling van de vraag van de verenigbaarheid van de straf met het Nederlandse recht en het oordeel over respectievelijk de eventuele aanpassing van de straf en de toepassing van de verplichte weigeringsgronden).

Vervolgens valt het de leden van deze fracties op dat de regering haar opvatting dat in bepaalde gevallen geen rechterlijke toetsing nodig is, stoelt op het feit dat de veroordeelde heeft gevraagd om het opleggen van een voorwaardelijke of alternatieve straf en zich bereid heeft verklaard deze na te zullen leven. Deze leden vragen of de regering hiermee niet miskent dat juist bij deze strafmodaliteiten, anders dan bij vrijheidsbenemende sancties waarbij het in feite uitsluitend nog om de duur van de straf gaat, nog steeds veelal sprake zal zijn van een stuk maatwerkomszetting. Dat er nog grote verschillen in juridische vormgeving in de EU van dit type straf bestaan, lijkt deze leden aanleiding tot het uitvoeren van een rechterlijke (evenredigheids)toets. Deze leden ontvangen graag een reactie van de regering.

5. De weigeringsgronden

De leden van de **VVD**-fractie en **D66**-fractie lezen dat ook in gevallen waarin de erkenning van de rechterlijke uitspraak en de overname van de tenuitvoerlegging niet verplicht is, de bevoegde autoriteit van het land van veroordeling om deze erkenning kan verzoeken. Naast de instemming van het beoogde land van tenuitvoerlegging is dan tevens de instemming van de veroordeelde vereist. De regering merkt in de memorie van toelichting op dat dergelijke gevallen steeds individueel beoordeeld zullen worden en dat zij dus per geval, aan de hand van de specifieke omstandigheden, zal beslissen of ingestemd kan worden.¹ Deze leden vragen hoe de regering in dit verband de wens van de veroordeelde Nederlander weegt. Volgens hen kan de veroordeelde Nederlander immers, ook al woont hij niet (meer) in Nederland, hier te lande de meeste kans zien een normaal leven op te bouwen. Zij vragen of de regering de wens van de veroordeelde bij de beoordeling van doorslaggevende betekenis acht.

In de memorie van toelichting heeft de regering beargumenteerd waarom het naar haar oordeel van belang is de toets van dubbele strafbaarheid uit te voeren.² De leden van de **CDA**-fractie kunnen zich in deze argumentatie vinden. De argumentatie is opgezet vanuit het perspectief van de Nederlandse rechtsorde en daarin is de argumentatie ook consequent. Deze leden hebben op dit punt nog de volgende vraag: hoe weegt de regering

¹ TK, 2010–2011, 32 885, nr. 3, blz. 8.

² TK, 2010–2011, 32 885, nr. 3, blz. 10.

het belang van rechtsordelijke argumenten tegen argumenten vanuit het perspectief van een veroordeelde die in een andere lidstaat een (gevangenis)straf moet ondergaan onder omstandigheden van tenuitvoerlegging die voor die veroordeelde veel minder gunstig zijn dan die in Nederland?

Het debat in de Tweede Kamer over dit wetsvoorstel heeft in de ogen van de leden van de **SP**-fractie voor verwarring gezorgd aangaande de voor de bewindspersoon beschikbare «muizengaatjes» in de regeling met betrekking tot de rechterlijke toets (artikel 2:11).¹

De vraag was welke ruimte de bewindspersoon heeft als het Hof te Arnhem een positief oordeel over de erkenning heeft gegeven. Eerst zegt de staatssecretaris in dit debat dat hij op dat moment alleen nog maar kan toetsen aan de facultatieve weigeringsgronden. Zoals deze leden begrijpen, noemt hij daarbij als voorbeeld het in strijd zijn met artikel 3 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). De formulering van de facultatieve weigeringsgronden in artikel 2:14 lijkt deze leden echter limitatief. De memorie van toelichting lijkt uit te gaan van slechts twee facultatieve weigeringsgronden. Zien deze leden het goed dat de opsomming van facultatieve weigeringsgronden in artikel 2:14 limitatief is? Zo ja, klopt het dat het in het debat genoemde «muizengaatje» alleen kan zitten in het door de bewindspersoon aanwezig achten van een van die twee facultatieve weigeringsgronden? De staatssecretaris zegt in het bovengenoemde debat dat erkenning geweigerd kan worden ondanks een positief oordeel van het Arnhemse Hof als de bewindspersoon vindt dat het Hof niet voldoende naar het EVRM heeft gekeken. Deze redenering komt de leden van de **SP** *contra legem* over en zij vinden deze redenering tamelijk onzinnig. Zij vragen de regering waar het EVRM in beschouwing wordt genomen. Is dat bij het buitenlandse vonnis? Als daarin het EVRM niet is gerespecteerd lijkt dat deze leden reden te meer om de ten uitvoerlegging van de straf in Nederland voort te zetten om de Nederlandse onderdaan zoveel mogelijk bescherming te bieden en desnoods gratie te verlenen. Andersom gesteld, vragen deze leden hoe erkenning teneinde de tenuitvoerlegging in eigen land voort te zetten in strijd zou kunnen komen met het EVRM. Bedoelt de regering hiermee dat Nederland zich niet wil branden aan een buitenlandse uitspraak die zij in strijd acht met het EVRM, bijvoorbeeld omdat sprake is van een veroordeling voor een feit dat in Nederland niet strafbaar is? Dat zou, zo stellen deze leden, neerkomen op het feit dat Nederland zijn onderdaan in dat geval aan zijn lot overlaat. De tekst van artikel 2:12 luidt: «Onze minister beslist over erkenning met in acht neming van het oordeel van de bijzondere kamer van het Gerechtshof».² Deze leden vernemen graag wat «met in acht neming van» betekent. Zij merken daarbij op dat taalkundig gezien, deze woorden ruimte laten om af te wijken – het «muizengaatje». Bedoelt de regering dat zij wel kan afwijken maar dat zij niet ziet op welke gronden zij daar in de praktijk toe over zal gaan? Zijn er meer wettelijke bepalingen waarin sprake is van een beslissingsbevoegdheid van de bewindspersoon of een andere instantie «met in acht neming van» een uitspraak van de rechter? Zo ja, hoe wordt die uitdrukking in die bepalingen gebruikt? Is daar jurisprudentie over? Deze leden ontvangen graag een eenduidige uitleg van de regering op deze punten.

Voorts hebben de leden van de **SP**-fractie nog een vraag met betrekking tot de dubbele strafbaarheid. Hoewel dit kaderbesluit nadrukkelijk niet de dubbele strafbaarheid als uitgangspunt heeft, heeft de regering ervoor gekozen het ontbreken van dubbele strafbaarheid in het wetsvoorstel op te nemen als verplichte weigeringsgrond.³ De ratio hiervan ontgaat deze leden. Zij stellen dat, indien iemand in een andere EU-lidstaat wordt veroordeeld wegens het bij herhaling plegen van bijvoorbeeld het aldaar als misdrijf strafbaar gestelde zich prostitueren, of zelfs het bedrijven van homofiele prostitutie, hetgeen in Nederland niet strafbaar is, de regering

¹ Handelingen II, 2012, 70-4-11 en 70-4-12.

² TK, 2010–2011, 32 885, nr. 2, blz. 6.

³ TK, 2010–2011, 32 885, nr. 2, blz. 6 (artikel 2:13 lid 1 onder f).

er blijkbaar voor kiest deze Nederlander te laten verpieteren in een gevangenis van een hem vijandig gezind land. Dit terwijl Nederland dus de mogelijkheid zou hebben de veroordeelde hierheen te halen en vervolgens, al dan niet op termijn, gratie te verlenen. De argumentatie in de memorie van toelichting gaat ervan uit dat Nederland alsdan verplicht zou zijn de veroordeelde zijn straf uit te laten zitten.¹ Op de tenuitvoerlegging van de straf is echter Nederlands recht van toepassing en gratie is mogelijk, zo verzekerde de staatssecretaris de Tweede Kamer. Is de regering het met deze leden eens dat Nederland de plicht heeft de onderdaan te behoeden voor het ten onrechte ondergaan van gevangenisstraf en dan ook nog in een vreemd land? Zo nee, waarom niet? Zo ja, waarom heeft Nederland er voor gekozen dit onmogelijk te maken? Als de veroordeelde zich wendt tot het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) wegens schending van het *nulla poena*-beginsel zoals dat in artikel 7 EVRM tot uitdrukking is gebracht, zal hij gelijk krijgen. Is dat de reden dat de regering zich niet aan een dergelijke zaak wil branden? Is dat, zo vragen deze leden, niet hypocriet? Had dit punt, zo vragen zij, in de onderhandelingen over dit kaderbesluit niet moeten worden besproken? Deze leden begrijpen dat het hier om een zelden voorkomend probleem gaat maar zien hierop toch graag een duidelijke motivering van de regering tegemoet.

De leden van de **GroenLinks**-fractie merken op dat volgens de regering de erkenning van een vonnis geveld in het buitenland verplicht is en dat dit slechts vanwege een limitatief aantal redenen geweigerd kan worden. Deze leden willen graag weten wat de betekenis is van considerans nummer 13 in kaderbesluit 2008/909/JBZ en considerans nummer 5 van kaderbesluit 2008/947/JBZ. Deze bepalen uitdrukkelijk dat als er objectieve redenen bestaan om aan te nemen dat het vonnis, de proeftijdvoorwaarde of alternatieve straf is opgelegd om betrokkene te bestraffen op grond van zijn geslacht, ras, godsdienst, etnische afstamming, nationaliteit, taal, politieke overtuiging of seksuele geaardheid, of dat de positie van die persoon op een van deze gronden kan worden aangetast, niets in deze kaderbesluiten de erkenning van een vonnis en/of het toezicht op een proeftijdvoorwaarde of alternatieve straf te weigeren in de weg staat. Ook bepalen de considerans (nummer 14 respectievelijk nummer 6) van de kaderbesluiten dat de grondwettelijke bepalingen betreffende een eerlijke rechtsgang, vrijheid van vereniging, vrijheid van drukpers, vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van godsdienst onverlet blijven. Kan de regering uitleggen wat zij hiervan de betekenis vindt en op welke wijze deze expliciete voorrang aan de grondrechten tot uiting komen in dit implementatievoorstel? Waarom, zo vragen deze leden, heeft de regering er niet voor gekozen om in dit kader weigeringsgronden op te nemen om te voorkomen dat de erkenning een schending van een grondrecht of een fundamenteel rechtsbeginsel tot gevolg heeft? Deze leden merken op dat het implementatievoorstel verschillende facultatieve bepalingen bevat, bijvoorbeeld artikelen 2:3 en 2:6. Zij vragen de regering criteria te geven voor de toepassing van deze bepalingen. Ook lezen deze leden dat de veroordeelde kan verzoeken om toezending van een rechterlijke uitspraak met het oog op erkenning en tenuitvoerlegging daarvan in Nederland, maar in dit opzicht geen rechten heeft. Zij vernemen graag van de regering op welke wijze zij wel rekening houdt met de wens van de veroordeelde. De leden van de PvdA-fractie sluiten zich bij bovenstaande vragen en opmerkingen aan.

¹ TK, 2010–2011, 32 885, nr. 3, blz. 10.

De leden van de vaste commissie voor Veiligheid & Justitie zien de reactie van de regering – bij voorkeur binnen vier weken – met belangstelling tegemoet.

De voorzitter van de vaste commissie voor Veiligheid & Justitie,
Broekers-Knol

De griffier van de vaste commissie voor Veiligheid & Justitie,
Van Dooren