

Vergaderjaar 2007–2008

23 490

Ontwerpbesluiten Unie-Verdrag

DR

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 12 augustus 2008

In de vergadering van de vaste commissie voor de JBZ-Raad¹ van 17 juni 2008 zijn bij de bespreking van het instemmingsverzoek ten aanzien van het ontwerp-kaderbesluit Europees tenuitvoerleggingsbevel² enkele vragen gerezen alvorens te besluiten ten aanzien van het instemmingsverzoek. Deze vragen zijn door de commissie bij brief van 24 juni 2008 aan de minister van Justitie voorgelegd.

De minister van Justitie heeft daarop bij brief van 12 augustus 2008 gereageerd.

De commissie brengt hierbij verslag uit van het aldus gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier van de commissie,
Kim van Dooren

¹ Samenstelling: Holdijk (SGP), Dölle (CDA), Van de Beeten (CDA), Broekers-Knol (VVD), De Graaf (VVD), Kox (SP), voorzitter, Essers (CDA), Meurs (PvdA), Eigeman (PvdA), Engels (D66), Franken (CDA), vice-voorzitter, Van Kappen (VVD), Peters (SP), K. G. de Vries (PvdA), Haubrich-Gooskens (PvdA), Reuten (SP), Koffeman (PvdD), Böhler (GL), Van Bijsterveld (CDA), Strik (GL), Lagerwerf-Vergunst (CU), Duthler (VVD), Vliegenthart (SP), Kuiper (CU) en Yildirim (Fractie-Yildirim).

² Dossier 3.4.9 op www.europapoort.nl

BRIEF AAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Den Haag, 24 juni 2008

In de vergadering van de vaste commissie voor de JBZ-Raad van 17 juni jl. zijn bij de bespreking van uw instemmingsverzoek ten aanzien van het ontwerp-kaderbesluit Europees tenuitvoerleggingsbevel enkele vragen gerezen welke de commissie aan u voor wil leggen alvorens te besluiten ten aanzien van het instemmingsverzoek.

Kunt u aangeven waarom de omzettingmogelijkheden van de opgelegde straf naar de maatstaven van de tenuitvoerleggingsstaat in artikel 8 zo beperkt zijn geformuleerd? Er bestaan immers in de Europese Unie nog enorme verschillen in de strafmaat voor bepaalde delicten. In Nederland kan de wettelijke maximumsancie veel hoger zijn dan de (doorgaans) opgelegde straf. Acht u het besluit toch voldoende flexibel om de straffen naar Nederlandse maatstaven te kunnen omzetten? Voorziet u geen onrust en acceptatieproblemen als gedetineerden voor hetzelfde delict zeer uiteenlopende straffen moeten uitzitten? Hoe denkt u daarmee om te gaan?

Acht u voldoende waarborgen aanwezig om te voorkomen dat verschillende interpretaties van een begrip ongunstige effecten hebben op de tenuitvoerlegging? Bijvoorbeeld de term «levenslang» heeft in Duitsland heel andere rechtsgevolgen dan in Nederland. De Nederlandse tenuitvoerlegging van een in Duitsland uitgesproken levenslange gevangenisstraf zou onevenredig zwaar uitpakken voor de detentieduur.

Waarom heeft u tijdens de onderhandelingen bezwaar gemaakt tegen de voorgestelde mogelijkheid om in artikel 9 lid 1 de mogelijkheid toe te voegen om een overname te weigeren als de betrokkene wegens zijn geestestoestand niet schuldig wordt bevonden aan het misdrijf (Raadsdocument 13 080/1/06 REV 1, p. 8)? Welke oplossing heeft u voor deze situatie? Acht u voldoende waarborgen aanwezig om medewerking te kunnen weigeren als er gerede twijfels zijn aan het verloop van de strafrechtelijke procedure?

Kunt u uiteen zetten wat de toegevoegde waarde is van dit kaderbesluit ten opzichte van de WOTS, waarin belangrijke principes zoals de vereiste instemming van de geïnteresseerde persoon en de mogelijkheid van omzetting naar de nationale maatstaven van de tenuitvoerleggingsstaat, beter zijn geborgd dan in het onderhavige kaderbesluit?

Acht u het niet wenselijk dat het kaderbesluit een termijn opneemt waarbinnen de beslissingsstaat moet bepalen of de straf zal worden overgedragen? Dit zou de rechtszekerheid van de geïnteresseerde persoon immers ten goede komen. Bent u bereid zich hiervoor nog in te spannen?

Verwacht u dat het Europees tenuitvoerleggingsbevel grote gevolgen zal hebben voor de detentiecapaciteit in Nederland, zoals in een eerder fase van de onderhandelingen werd voorzien door uw ambtvoorganger, aangezien er meer Nederlanders in gevangnissen binnen de EU verblijven die eventueel voor overdracht naar Nederland in aanmerking komen, dan dat er andersom gevangenen in Nederlandse gevangnissen zitten die overgedragen zouden kunnen worden?

De commissie ziet met belangstelling de antwoorden op bovengestelde vragen tegemoet.

De plv. voorzitter van de vaste commissie voor de JBZ-Raad,
Prof. mr. H. Franken

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Den Haag, 12 augustus 2008

Bij brief van 24 juni 2008 heeft uw Commissie enkele vragen gesteld over het ontwerp-kaderbesluit inzake de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op strafvonnissen waarbij vrijheidsstraffen of tot vrijheidsbeneming strekkende maatregelen zijn opgelegd, met het oog op de tenuitvoerlegging ervan in de Europese Unie. Hierbij treft u de antwoorden op deze vragen aan. Graag maak ik van de gelegenheid gebruik om nader in te gaan op het doel en enkele hoofdlijnen van het kaderbesluit.

Kaderbesluit en Verdrag van de Raad van Europa

Het kaderbesluit zal in de onderlinge relaties tussen de lidstaten van de Europese Unie de bestaande verdragsregelingen vervangen, van welke het Raad van Europa verdrag inzake de overbrenging van gevonnenste personen van 1983 (VOGP) het belangrijkste is.¹ Het kaderbesluit strekt ertoe de resocialisatie te bevorderen van personen die zijn veroordeeld tot een vrijheidsbenemende straf of maatregel in een andere lidstaat van de EU dan de lidstaat waar zij wonen, door de overdracht van de tenuitvoerlegging van de opgelegde straf of maatregel mogelijk te maken. Deze doelstelling komt overeen met de doelstelling van het VOGP. Het kaderbesluit en het VOGP verschillen echter wat betreft de wijze waarop de overdracht van de tenuitvoerlegging is geregeld. De verschillen tussen het kaderbesluit en het VOGP betreffen zowel de materiële toepassing als de duur van de procedure. In het kort gaat het om het volgende. Het kaderbesluit gaat uit van een verplichting om het buitenlandse vonnis te erkennen, de instemming van de veroordeelde met de overdracht wordt in de meest voorkomende gevallen afgeschaft, de procedure van voortgezette tenuitvoerlegging wordt gevolgd en vaste termijnen worden gehanteerd voor de erkenningsbeslissing en de overbrenging. Voor een uitgebreid overzicht van de verschillen verwijs ik naar de brief van mijn ambtsvoorganger van 24 mei 2006 (Kamerstukken II 2005–2006, 23 490, nr. 420). De genoemde verschillen zijn enerzijds het gevolg van gewijzigde inzichten in en veranderde gedachten over de overbrenging van gedetineerden en de tenuitvoerlegging van vonnissen en vloeien anderzijds voort uit het feit dat het kaderbesluit gestoeld is op het beginsel van wederzijdse erkenning. Dat beginsel vormt, zoals bekend, de hoeksteen van de justitiële samenwerking binnen de EU.

Bij de toepassing van het VOGP in de praktijk is gebleken dat in een groot aantal gevallen de overdracht van de tenuitvoerlegging van de straf, hoewel in beginsel mogelijk, om allerlei redenen niet tot stand komt. Daarom hebben Oostenrijk, Finland en Zweden ook het initiatief genomen voor het onderhavige kaderbesluit. Naar verwachting zal de invoering van de verplichte erkenning van het vonnis, de afschaffing van de toestemming van de veroordeelde, de voortgezette tenuitvoerlegging en het hanteren van vaste termijnen, de overbrenging van gedetineerden binnen de Europese Unie bevorderen. In dit verband is van belang het beginsel van de wederzijdse erkenning waarop het kaderbesluit is gebaseerd. Dat beginsel geldt sinds de Europese Raad van Tampere in 1999 als de hoeksteen van de justitiële samenwerking in de EU. In het Haags Programma van 2004 is dit nog eens bevestigd en het is vastgelegd in het Verdrag van Lissabon. Aan het beginsel ligt de gedachte ten grondslag dat wederzijdse erkenning een snellere en efficiënte vorm van samenwerking oplevert dan de traditionele justitiële samenwerking. Uit het beginsel van wederzijdse erkenning vloeit voort dat een rechterlijke beslissing genomen in een andere lidstaat wordt erkend en ten uitvoer gelegd als ware het een

¹ In de Wet overdracht tenuitvoerlegging strafvonnissen (WOTS) is aan het VOGP uitvoering gegeven.

beslissing genomen door de eigen nationale autoriteiten. Gelet op dit uitgangspunt is de beoordelingsruimte van de aangezochte staat om een gevraagde handeling niet uit te voeren, aanzienlijk kleiner ten opzichte van de traditionele samenwerking en dit moet ertoe leiden dat in meer gevallen daadwerkelijke samenwerking tot stand komt.

Van het onderhavige kaderbesluit wordt dus verwacht dat het zal leiden tot een toename van de overdracht van de tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende straffen en maatregelen. Vanuit het oogpunt van resocialisatie is dat een goede zaak. Van resocialisatie zal in het land van veroordeling niet of nauwelijks sprake zijn: de veroordeelde spreekt gewoonlijk de taal niet of slecht en heeft meestal geen banden met de samenleving. Zijn familie woont in een andere lidstaat en de gezins- of familiebanden zullen slechts met moeite kunnen worden onderhouden. Er is tegelijkertijd ook sprake van een reëel belang van de lidstaat waar betrokkene thuishoort. Immers, de veroordeelde zal na het uitzitten van zijn straf daar naar terugkeren. In de praktijk is gebleken dat terugkeer naar Nederland, na een wat langere detentie in het buitenland, tot aansluitingsproblemen met de Nederlandse samenleving leidt, hetgeen de kans op recidive verhoogt.

De toegevoegde waarde van het kaderbesluit is derhalve daarin gelegen dat naar verwachting in veel meer gevallen dan nu de overbrenging van gevonniste personen zal plaatsvinden en dat daardoor deze personen beter voorbereid kunnen worden op de terugkeer in de samenleving. Dat de toestemming van de veroordeelde met de overdracht van de tenuitvoerlegging niet langer vereist zal zijn, doet daaraan niet af. Het meest voorkomende geval waarin de toestemming van de veroordeelde niet langer vereist is, ziet namelijk op de situatie dat de veroordeelde niet alleen onderdaan is van het beoogde land van tenuitvoerlegging, maar daar ook daadwerkelijk woont. Er is dan dus geen sprake van uit resocialisatie optiek te respecteren banden met andere landen. Verder is het ook binnen de nationale context niet zo dat de instemming van de gedetineerde gevraagd wordt met betrekking tot de plaats waar de tenuitvoerlegging van de straf plaatsvindt.

Waarborgen bij voortgezette tenuitvoerlegging

Een belangrijk element in de regeling van het kaderbesluit is de standaardisering van de procedure van tenuitvoerlegging in de vorm van de zogenaamde voortgezette of onmiddellijke tenuitvoerlegging. Het VOGP kent, naast de voortgezette tenuitvoerlegging, ook de omzettingsprocedure, waarbij de hoogte van de opgelegde straf aangepast wordt aan hetgeen in de staat van tenuitvoerlegging een gebruikelijke straf is. Het kaderbesluit staat alleen de voortgezette tenuitvoerlegging toe, waarbij de mogelijkheden voor aanpassing van de (hoogte van de) straf beperkt zijn.¹ Dit is het gevolg van het feit dat de meeste lidstaten van de EU die procedure ook nu al volgen. Zij hechten eraan dat ook de andere lidstaten dat gaan doen, omdat op die wijze de straffen slechts beperkt kunnen worden aangepast. Nederland heeft altijd een voorkeur voor de omzettingsprocedure gehad, juist omdat deze de mogelijkheid biedt tot aanpassing van de hoogte van de straf aan hetgeen in Nederland gebruikelijk is. De toepassing door Nederland van de omzettingsprocedure heeft echter tot gevolg dat landen als Duitsland, Frankrijk en Italië niet bereid zijn om Nederlanders aan ons over te dragen. Zoals onlangs nog is gebleken uit het rapport «Vast(gelopen) in den vreemde»², zijn dit landen waar veel Nederlanders vast zitten.³

Hoewel de mogelijkheden voor aanpassing van de straf in het kaderbesluit zijn beperkt, zijn er wel waarborgen om te voorkomen dat als gevolg van de overdracht van de tenuitvoerlegging ongunstige effecten

¹ Indien de straf of maatregel naar zijn *duur* onverenigbaar is met het recht van de tenuitvoerleggingsstaat, kan de straf naar beneden worden bijgesteld tot aan het maximum dat voor het feit geldt in de tenuitvoerleggingsstaat. Indien de straf naar zijn *aard* onverenigbaar is met het recht van de tenuitvoerleggingsstaat, kan de straf aangepast worden aan de straf of maatregel die het recht van de tenuitvoerleggingsstaat wel kent voor het desbetreffende strafbare feit. Zie artikel 8, leden 2 en 3.

² F. Miedema, S. Stoltz, *Vast(gelopen) in den vreemde. Een onderzoek naar het hoge aantal Nederlanders in buitenlandse detentie*, ITS/WODC, Nijmegen 2008. Het rapport is op 2 juli 2008 aan de Tweede Kamer aangeboden, Kamerstukken II 2007–2008, 30 010, nr. 10.

³ Ongeveer de helft van het totaal aantal Nederlanders dat in de EU is gedetineerd, zit in een van deze drie landen vast.

ontstaan. In de onderhandelingen is onder meer door Nederland steeds naar voren gebracht dat de overdracht van de tenuitvoerlegging er niet toe mag leiden dat de straf wordt verzwaard. Dit is tot uitdrukking gebracht in artikel 8, lid 4, van het kaderbesluit. Daarnaast is in artikel 17, lid 4, bepaald dat bij de tenuitvoerlegging rekening gehouden kan worden met eventuele vervroegde/voorwaardelijke invrijheidstelling in de lidstaat van veroordeling. Ook deze bepaling heeft tot doel te voorkomen dat vanwege het uiteenlopen van de regelingen van vervroegde invrijheidstelling in de verschillende lidstaten, de veroordeelde feitelijk een langere straf heeft te ondergaan door de overdracht van de tenuitvoerlegging. In de praktijk is gebleken, en daar refereert uw Commissie ook aan, dat in andere EU landen nogal eens veel hogere straffen worden opgelegd dan in Nederland gebruikelijk. Tegelijkertijd blijkt in die landen vervroegde/voorwaardelijke invrijheidstelling op een veel eerder moment mogelijk te zijn dan in Nederland, bijvoorbeeld al na het ondergaan van eenderde gedeelte of de helft van de straf. Door toepassing van artikel 17, lid 4, van het kaderbesluit zal Nederland in dergelijk gevallen kunnen voorkomen dat de in Nederland ten uitvoer te leggen straf feitelijk van langere duur is dan het geval zou zijn geweest bij tenuitvoerlegging in het land van veroordeling. Dit geldt ook in het door uw Commissie genoemde voorbeeld van een in Duitsland opgelegde levenslange gevangenisstraf. In de Duitse praktijk betekent een dergelijke straf doorgaans dat de veroordeelde na 15 jaar onder voorwaarden in vrijheid komt. In Nederland wordt bij levenslange gevangenisstraf geen vervroegde/voorwaardelijke invrijheidstelling toegepast.¹ Ook hier zal dus met een beroep op artikel 17, lid 4, een voorziening moeten worden getroffen, zodat de overdracht van de tenuitvoerlegging aan Nederland geen (feitelijke) verzwaring van de straf tot gevolg heeft. De mogelijkheid die artikel 17, lid 4, van het kaderbesluit biedt, is nieuw ten opzichte van het VOGP. Met de toepassing ervan kunnen de effecten van de procedure van voortgezette tenuitvoerlegging in voorkomend geval gemitigeerd worden.

Niettemin zal de toepassing van het kaderbesluit ertoe leiden dat meer dan nu het geval is, Nederlanders in Nederland een straf moeten uitzitten, die (aanzienlijk) hoger is dan de straf die voor hetzelfde feit door een Nederlandse rechter zou zijn opgelegd. Dit geldt met name bij veroordelingen voor drugsdelicten. Of dit tot onrust en acceptatieproblemen zal leiden binnen de gevangenissen, valt thans niet te voorspellen. Dergelijke problemen kunnen worden voorkomen door Nederlanders die in een ander EU-land zijn veroordeeld, zo goed mogelijk voor te lichten over de gevolgen van de overdracht van de tenuitvoerlegging onder het nieuwe regime van het kaderbesluit.

Vrijheidsbenemende maatregelen

Wat betreft het Slowaakse voorstel voor een extra weigeringsgrond, waarnaar uw Commissie vraagt, heeft Nederland zich daartegen verzet, omdat werd geoordeeld dat deze weigeringsgrond tot gevolg zou hebben dat Nederland geen personen aan wie de maatregel van terbeschikkingstelling is opgelegd, zou kunnen overdragen. Een dergelijke algemeen geformuleerde weigeringsgrond was voor Nederland niet aanvaardbaar. Wel hebben Nederland en andere lidstaten gepleit voor een weigeringsgrond voor het geval dat een opgelegde vrijheidsbenemende maatregel in de sfeer van de psychiatrie of de gezondheidszorg niet uitvoerbaar is binnen het rechts- of gezondheidszorgsysteem van de staat van tenuitvoerlegging. De reden hiervoor is dat er grote verschillen tussen de lidstaten bestaan wat betreft de aard en de kenmerken van dit soort maatregelen. Voorts is gebleken dat de overdracht van deze maatregelen veelal

¹ Wel bestaat de mogelijkheid dat door middel van gratie een levenslange gevangenisstraf wordt omgezet in een tijdelijke gevangenisstraf waarna voorwaardelijke invrijheidstelling kan plaatsvinden.

op grote praktische problemen stuit. Artikel 9, eerste lid, onder k, van het kaderbesluit voorziet in de door Nederland bepleite weigeringsgrond.

Fundamentele rechten

Ten aanzien van de waarborgen om medewerking te kunnen weigeren als er gerede twijfels zijn aan het verloop van de strafrechtelijke procedure, merk ik het volgende op. In artikel 3, lid 4, is aangegeven dat het kaderbesluit niet tot gevolg kan hebben dat de verplichting tot eerbiediging van de grondrechten en de fundamentele rechtsbeginselen, zoals die is neergelegd in artikel 6 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, wordt aangetast. Aan erkenning van een buitenlands vonnis met het oog op tenuitvoerlegging in Nederland kan dus geen medewerking worden verleend met voorbijgaan aan fundamentele rechtsbeginselen. Een kanttekening is hierbij wel op zijn plaats. In de regel zullen bezwaren tegen het verloop van de strafrechtelijke procedure niet pas worden geuit op het moment van de beslissing over de overdracht van de tenuitvoerlegging van de straf, maar op een veel eerder moment, namelijk tijdens het strafproces. De buitenlandse rechter is dan in de gelegenheid geweest de bezwaren te toetsen. Daarnaast staat aan elke veroordeelde een gang naar het Europees Hof voor de Rechten van de Mens open, indien hij klachten heeft over zijn berechting. Alle lidstaten van de Unie zijn immers partij bij het EVRM. Een en ander brengt mee dat bij een eventuele beslissing tot erkenning van het buitenlandse vonnis uitgegaan kan worden van de juistheid van de veroordeling door de buitenlandse rechter zowel wat betreft de inhoud als de wijze van totstandkoming. Dit kan alleen anders zijn, zo heeft de Hoge Raad recentelijk nog bevestigd, indien komt vast te staan dat bij de totstandkoming van de veroordeling sprake is geweest van een flagrante miskennis van fundamentele beginselen van een behoorlijke strafrechtspleging.¹

Termijnen

Uw commissie vraagt naar de wenselijkheid van het opnemen in het kaderbesluit van een termijn waarbinnen de beslissingsstaat moet bepalen of de straf zal worden overgedragen. Dit gaat ervan uit dat deze staat verplicht zou zijn de straf over te dragen. Dat is echter niet het geval. De verwachting bestaat overigens dat de bevoegde autoriteiten van de lidstaten niet zullen aarzelen om toepassing te geven aan het kaderbesluit. In de daarvoor in aanmerking komende gevallen zal, naar verwachting, op termijn overdracht van de tenuitvoerlegging de regel zijn en het zelf volledig ten uitvoer leggen van de straf door de staat van veroordeling de uitzondering.

Gevolgen voor de detentiecapaciteit

Ten slotte nog enige opmerkingen over de gevolgen die het kaderbesluit naar verwachting zal hebben voor de detentiecapaciteit. De verwachting bestaat dat als gevolg van de toepassing van dit kaderbesluit aanzienlijk meer personen aan Nederland zullen worden overgedragen voor het uitzitten van hun straf, dan Nederland aan ander EU-landen zal kunnen overdragen. Daarbij komt dat de door Nederland over te nemen straffen van langere duur zullen zijn dan nu, vanwege de procedure van voortgezette tenuitvoerlegging.

In het voornoemde rapport «Vast(gelopen) in den vreemde» is bevestigd dat er in vergelijking met andere EU-landen veel Nederlanders in buitenlandse detentie zitten. Meer dan 80% van hen is gedetineerd in verband met drugsdelicten.

Het beslag op de detentiecapaciteit zal dus aanzienlijk zijn. De gevolgen

¹ HR 1 juli 2008, LJN: BC9545.

van het kaderbesluit voor de detentiecapaciteit worden meegenomen in de capaciteitsprognoses voor het gevangeniswezen.

De minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin