

Vergaderjaar 2011–2012

32 885

Implementatie van kaderbesluit 2008/909/JBZ van de Raad van de Europese Unie van 27 november 2008 inzake toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op strafvonnissen 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 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)

Nr. 7

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 3 februari 2012

Met belangstelling hebben wij kennis genomen van het verslag van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie inzake dit voorstel van wet. Graag gaan wij hieronder in op de door de verschillende fracties gestelde vragen en naar voren gebrachte punten. Bij de beantwoording van de gestelde vragen is de indeling van het verslag zo veel mogelijk aangehouden. Waar dit de duidelijkheid ten goede komt, zijn een aantal vragen tezamen beantwoord.

ALGEMEEN

1. Inleiding

Met de leden van de VVD-fractie en de CDA-fractie zijn wij van mening dat de samenwerking in strafzaken tussen de lidstaten van de EU sneller en efficiënter kan verlopen. Wij onderschrijven met hen dat bij grensoverschrijdende criminaliteit strafrechtelijke handhaving door individuele lidstaten niet langer voldoende is en dat samenwerking bij de opsporing en vervolging van strafbare feiten, maar ook bij het sluitstuk van de strafrechtstoepassing, te weten de tenuitvoerlegging van sancties, noodzakelijk is. Intensivering van de strafrechtelijke samenwerking in strafzaken op basis van vertrouwen in elkaars rechtsstelsels van het beginsel van wederzijdse erkenning van strafrechtelijke beslissingen is daarom gewenst.

De leden van de CDA-fractie merken terecht op dat de overdracht van de tenuitvoerlegging van de straf aan het land waar een veroordeelde onderdaan van is en/of woont, voorbereiding op de terugkeer in de samenleving, succesvolle resocialisatie en het voorkomen van recidive mogelijk maakt.

De leden van de PVV-fractie en de SP-fractie merken op kennisgenomen te hebben van het wetsvoorstel.

De leden van de PvdA-fractie geven aan voorstander te zijn van Europese samenwerking, ook als het om de bestrijding van criminaliteit of de wederzijdse erkenning van strafrechtelijke beslissingen gaat, maar zijn terughoudend ten aanzien van de hier gedane voorstellen over de wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging van sancties.

De leden van de ChristenUnie-fractie merken op dat zij onderschrijven dat het uitvoeren van een straf in een andere EU-lidstaat kan bijdragen aan de resocialisatie.

Naar aanleiding van de in het verslag gemaakte opmerkingen en gestelde vragen merken wij in algemene zin het volgende op. Over de versie van het wetsvoorstel zoals die ter consultatie heeft voorgelegen, zijn een aantal zeer kritische adviezen ontvangen. Wij hebben goed naar die kritische opmerkingen geluisterd. Het wetsvoorstel heeft diensgevolge belangrijke wijzigingen ondergaan. Wij maken daarom graag gebruik van de door de vragen en opmerkingen van de leden van de verschillende fracties geboden gelegenheid om de regeling in het wetsvoorstel nader toe te lichten. Wij zijn er daarbij van overtuigd dat in het wetsvoorstel is voorzien in procedures die met adequate en voldoende waarborgen zijn omgeven in het licht van de in de kaderbesluiten vastgelegde regelingen.

2. Europees strafrechtelijke samenwerking en de overdracht van tenuitvoerlegging van strafrechtelijke uitspraken

De leden van de VVD-fractie zijn van mening dat de lidstaten vertrouwen in elkaars rechtsstelsel moeten hebben, zonder de ogen te sluiten voor het feit dat niet elke lidstaat in dat opzicht in dezelfde omstandigheden verkeert. Zij vragen of de regering herkent dat het daarom voor sommige landen moeilijk is afspraken na te komen of uitvoering te geven aan de regels. De leden van de VVD-fractie merken terecht op dat lidstaten vertrouwen in elkaars rechtsstelsel moeten hebben. Vertrouwen in elkaars rechtspleging blijft de basis van samenwerking in het veiligheidsdomein, zeker waar deze gebaseerd is op wederzijdse erkenning. Het functioneren van de rechtsstaat is daarbij van cruciaal belang. De waarden verbonden aan de rechtsstaat en vrijheid moeten overal in de EU gedeeld worden. Versterking van onderling vertrouwen op dit vlak is een continu proces, waaraan alle lidstaten zich blijvend moeten verbinden. Alle EU-lidstaten moeten de toets van rechtsstatelijkheid kunnen doorstaan. Nederland

bepleit in dit verband dat de lidstaten beter moeten kijken naar onder meer de onafhankelijkheid en effectiviteit van hun rechtspraak en de strijd tegen corruptie en georganiseerde misdaad.

Het kabinet staat een loyale en adequate implementatie van Europese afspraken voor. Het is algemeen bekend dat de lidstaten op verschillende wijze problemen kunnen ondervinden met de uitvoering van Europese regels. Ook Nederland is bekend met die problemen. Het is daarom ook van groot belang dat de lidstaten elkaar onderling op dit punt bij de les houden en de Europese instellingen toezicht houden op de juiste uitvoering en handhaving van Europese regels.

De leden van de PvdA-fractie vragen welke overwegingen of belangen landen kunnen hebben om niet mee te werken aan het door een ander land ten uitvoer laten leggen van een sanctie. Er kunnen verschillende redenen zijn waarom in een aantal gevallen de overdracht van de tenuitvoerlegging van een straf niet tot stand komt. Dat kan zijn omdat het land van veroordeling de tenuitvoerlegging van de straf niet wil overdragen aan een ander land, maar kan ook zijn omdat het aangezochte land de tenuitvoerlegging niet kan of wil overnemen. In het land van veroordeling kunnen nog onderzoeken lopen naar strafbare feiten waarbij de veroordeelde mogelijk betrokken is. Het belang van het onderzoek verzet zich dan tegen overdracht van de tenuitvoerlegging aan een ander land. Voorts komt het voor dat landen niet bereid zijn om tot overdracht van de tenuitvoerlegging over te gaan, indien de straf in het beoogde land van tenuitvoerlegging wordt omgezet in een daar gebruikelijke straf (en daarmee aanzienlijk zou worden verlaagd). Ook is het zo dat met de overdracht van de tenuitvoerlegging het land van veroordeling de zeggenschap over die tenuitvoerlegging opgeeft. Dat kan uit het oogpunt van bijvoorbeeld slachtofferbeleid ongewenst worden gevonden. De overwegingen om de overname van de tenuitvoerlegging te weigeren kunnen eveneens zeer verschillend zijn. Het kan gaan om juridische beletselen (zoals verjaring, gebrek aan dubbele strafbaarheid), om praktische beletselen (de lange duur van de procedure bijvoorbeeld heeft tot gevolg dat er geen strafrestant overblijft) of om beleidsmatige beletselen. Zo is het in Nederland een uitgangspunt van het beleid dat een veroordeelde slechts één keer voor overbrenging op grond van de WOTS in aanmerking komt. Dit geldt met name bij drugsdelicten. Een tweede verzoek zal in beginsel worden afgewezen. Wij verwijzen in dit verband naar het beleidskader inzake de overdracht van de tenuitvoerlegging van buitenlandse strafvonnissen aan Nederland (Kamerstukken II 2007–2008, 31 200 VI, nr. 30).

De leden van de SP-fractie constateren terecht dat het wetsvoorstel een verdere stap betekent richting het wederzijds erkennen van beslissingen van rechters in andere landen, gebaseerd op het vertrouwensbeginsel. Deze leden stellen de vraag hoe ver het vertrouwen, zonder enige mogelijkheid van controle op de juistheid van het vonnis of zorgvuldigheid van het strafproces, in het recht van andere EU-lidstaten mag gaan en hoe veel verder dit vertrouwensbeginsel en het beginsel van wederzijdse erkenning nog kan en/of zal worden doorgevoerd. Deze leden vragen verder wat bij de totstandkoming van de huidige verdragen, zoals het Verdrag inzake de overbrenging van gevonnisse personen (VOGP), de redenen waren om niet te verplichten tot een overname van een buitenlandse sanctie en waarom dat nu is veranderd. Ter beantwoording van deze vragen merken wij in de eerste plaats op dat het vertrouwensbeginsel sinds jaar en dag de grondslag is voor internationale strafrechtelijke samenwerking. Volgens vaste jurisprudentie van de Hoge Raad moeten staten die met elkaar verdragen sluiten over strafrechtelijke samenwerking er wederzijds op kunnen vertrouwen dat de andere partij de fundamentele regels van een eerlijk proces in acht neemt.

Wanneer een dergelijk vertrouwen ontbreekt, is er voor het aangaan dan wel in stand houden van een verdragsrelatie geen basis. Het wederzijds vertrouwen brengt mee dat justitiële autoriteiten zich in beginsel onthouden van een toetsing van de procedures die in het buitenland hebben plaatsgevonden.

Met het beginsel van wederzijdse erkenning van justitiële beslissingen gaat de strafrechtelijke samenwerking tussen de lidstaten van de EU verder dan de traditionele strafrechtelijke samenwerking. Dit is ingegeven door de wens de samenwerking tussen de lidstaten van de EU te intensiveren, versnellen en vergemakkelijken. Instrumenten gebaseerd op het beginsel van wederzijdse erkenning stellen de justitiële autoriteiten in staat effectief en binnen vaste termijnen samen te werken bij de opsporing en vervolging van met name grensoverschrijdende criminaliteit en bij de tenuitvoerlegging van straffen. De verdere ontwikkeling daarvan resulteert erin dat Nederland en alle andere lidstaten beter toegerust zijn voor een adequate bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit. Zoals wij hebben aangegeven in de memorie van toelichting (blz. 5) is de huidige praktijk van de overdracht van strafvonnissen voor verbetering vatbaar. De regeling in dit wetsvoorstel – die het beginsel van wederzijdse erkenning uitvoert – beoogt bij te dragen aan die verbetering.

Meer in algemene zin zijn wij op de ontwikkeling van de Europese strafrechtelijke samenwerking ingegaan in de brief van 9 september 2011 over enkele Europese instrumenten in wording (Kamerstukken II 2010–2011, 32 317, nr. 72). In de brief van 8 november 2011 hebben wij voorts onze visie uiteengezet op die Europese strafrechtelijke samenwerking en hebben wij aangegeven aan de hand van welke criteria Nederland nieuwe voorstellen op het terrein van de strafrechtelijke samenwerking zal beoordelen (Kamerstukken II 2010–2011, 32 317, nr. 80). De totstandkoming van instrumenten op basis van het beginsel van wederzijdse erkenning achten wij daarbij belangrijk, wat overigens niet wegneemt dat ieder nieuw voorstel op zijn merites zal worden beoordeeld.

Over de wederzijdse erkenning en het vertrouwen dat daaraan ten grondslag ligt merken wij nog het volgende op. In de eerste plaats zijn alle lidstaten van de Europese Unie gebonden aan het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en het Handvest van de grondrechten van de EU. Beide instrumenten bevatten belangrijke waarborgen ter bescherming van fundamentele rechten waaronder het recht op een eerlijk proces. Ten tweede moet niet uit het oog worden verloren dat met de lidstaten van de EU op basis van de bestaande verdragen reeds lange tijd ruimschoots wordt samengewerkt. Daarbij is niet gebleken van structurele tekortkomingen in andere lidstaten die zouden moeten leiden tot de conclusie dat het voor de strafrechtelijke samenwerking benodigde vertrouwen onvoldoende is. Ten slotte willen wij benadrukken dat de kern van de wederzijdse erkenning van justitiële beslissingen is, dat deze in beginsel onvoorwaardelijk worden erkend. Voor weigering van erkenning is slechts ruimte indien de regeling waarop de erkenning is gebaseerd daarvoor ruimte laat. Die ruimte wordt gewoonlijk omschreven in de vorm van limitatieve weigeringsgronden. Slechts wanneer die zich voordoen, is weigering toegestaan. Dat ligt wezenlijk anders dan bij een verdrag als het VOGP, waarbij de mogelijkheden tot weigering in beginsel onbeperkt zijn. Wanneer een rechterlijke uitspraak en een certificaat worden ontvangen van een andere lidstaat zal de bevoegde autoriteit in Nederland beoordelen of het bevel valt binnen de reikwijdte van het kaderbesluit en of de vereiste gegevens in het certificaat zijn opgenomen. Is dat niet het geval, dan zal de uitvaardigende lidstaat worden verzocht het certificaat aan te vullen. Vervolgens zal worden beoordeeld of zich in het concrete geval omstandigheden voordoen die ertoe leiden dat een weigeringsgrond kan of moet worden ingeroepen. Van blindelings erkennen of blind

vertrouwen, zoals de leden van de SP-fractie dat noemen, is naar onze mening dan ook geen sprake.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen hoe het uitgangspunt van wederzijdse erkenning zich verhoudt tot het feit dat er verschillen zijn tussen de rechtssystemen binnen Europa bijvoorbeeld met betrekking tot de strafzwaarte. Kenmerkend voor de strafrechtelijke samenwerking op basis van het beginsel van wederzijdse erkenning is dat de verschillen tussen de rechtssystemen binnen Europa worden gerespecteerd. Bij wederzijdse erkenning is namelijk geen sprake van harmonisatie waardoor de regelgeving op nationaal niveau gelijk wordt getrokken. Dit neemt niet weg dat de samenwerking tussen de lidstaten op basis van de wederzijdse erkenning erbij gebaat is dat de verschillen tussen de lidstaten niet te groot zijn. Daarom werkt Nederland ook mee aan minimumharmonisatie van specifieke onderdelen van het strafprocesrecht en het materiële strafrecht. In de voornoemde brief over de visie op de Europese strafrechtelijke samenwerking zijn wij daar nader op ingegaan. De thans te implementeren kaderbesluiten laten nationale regelingen en praktijken betreffende de strafbaarstelling, de straftoemeting en de tenuitvoerlegging van straffen (waaronder de voorwaardelijke invrijheidstelling) onverlet. Het respecteren van de verschillen tussen de rechtssystemen brengt mee dat ook het rechterlijk vonnis, zoals dat in de ene EU-lidstaat tot stand is gekomen, in de andere EU-lidstaat wordt gerespecteerd. In geval van de overname van de tenuitvoerlegging van dat vonnis schrijven de kaderbesluiten daarom de procedure van voortgezette tenuitvoerlegging voor. Voortgezette tenuitvoerlegging betekent dat er geen ruimte is om de straf te verlagen naar het in de lidstaat van tenuitvoerlegging gebruikelijke niveau, ook niet als de opgelegde straf aanzienlijk hoger is dan in die lidstaat gebruikelijk. Wij komen hier in het onderstaande nog op terug (paragraaf 5).

3. Voorstel voor een nieuwe wet

De leden van de PvdA-fractie vragen of zij het goed begrijpen dat de regering met een afzonderlijk wetsvoorstel is gekomen voor de tenuitvoerlegging van straffen binnen de EU en daarvoor niet de Wet overdracht tenuitvoerlegging strafvonnissen (WOTS) als uitgangspunt heeft genomen, omdat zij daarmee een verschil wil aangeven tussen straffen die door een EU-lidstaat zijn opgelegd en die in een land buiten de EU zijn opgelegd. Het is juist dat met het opstellen van een nieuwe wet het kabinet heeft willen benadrukken dat er waar het gaat om de overdracht van de tenuitvoerlegging van strafvonnissen tussen de lidstaten van de EU een nieuw rechtsregime tot stand is gebracht. Dat nieuwe rechtsregime kenmerkt zich door een wezenlijk andere regeling dan de samenwerking zoals die in de bestaande verdragen, zoals met name het verdrag van de Raad van Europa inzake de overbrenging van geïntendeerde personen van 1983 (VOGP) en het daarbij behorende Protocol van 1997, vorm heeft gekregen.

Voor een aantal Europese instrumenten inzake de wederzijdse erkenning is er in het verleden ook al voor gekozen deze te implementeren in een nieuwe wet. Wij noemen in dit verband de Overleveringswet, waarin het kaderbesluit inzake het Europees aanhoudingsbevel is geïmplementeerd, en de Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging strafrechtelijke sancties 2008, waarin de kaderbesluiten inzake geldelijke sancties en beslissingen tot confiscatie zijn geïmplementeerd. Door te kiezen voor nieuwe regelingen slaagt Nederland erin om de vergemakkelijkte, versnelde en geïntensiveerde samenwerking, die met de desbetreffende kaderbesluiten ten opzichte van bestaande regelingen is beoogd, ook daadwerkelijk in de praktijk te brengen.

Deze leden vragen, onder verwijzing naar de structuur en systematiek van het wetsvoorstel, op welke punten wel en welke punten de WOTS niet is gevolgd als het gaat om het bieden van rechtsbescherming en openstaande rechtsmiddelen. Wij maken van de door deze vraag geboden gelegenheid graag gebruik om een misverstand over de structuur en systematiek van het wetsvoorstel weg te nemen. In de memorie van toelichting hebben wij aangegeven dat het wetsvoorstel een structuur en systematiek heeft die vergelijkbaar is met de Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging strafrechtelijke sancties 2008. Het is niet zo dat de structuur en systematiek van het wetsvoorstel vergelijkbaar zijn met de structuur en systematiek van de WOTS. Dat zou ook niet kunnen omdat, zoals hiervoor aangegeven, de nieuwe regeling in de EU-kaderbesluiten wezenlijk anders van karakter is dan de bestaande regelingen, zoals die in de WOTS zijn geïmplementeerd. Dit neemt echter niet weg dat de in dit wetsvoorstel opgenomen regeling voor de wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende sancties (hoofdstuk 2) gebaseerd is op procedures die ook al in de WOTS zijn voorzien. Wij doelen dan op de procedure van voortgezette tenuitvoerlegging (artikel 43 WOTS, artikel 2:11 van het wetsvoorstel) en de mogelijkheid om een bezwaarschrift in te dienen tegen het voornemen van de minister om de tenuitvoerlegging van een vrijheidsbenemende sanctie over te dragen (artikel 52 WOTS, artikel 2:27 van het wetsvoorstel). In vergelijking met artikel 43 van de WOTS is in artikel 2:11 de procedure uitgeschreven en verduidelijkt. De rol van de rechter (de bijzondere kamer van het gerechtshof te Arnhem) is daarbij verstevigd. Niet alleen is duidelijk omschreven wat aan het oordeel van de rechter is onderworpen (in het derde lid van artikel 2:11), ook is uitdrukkelijk in de wet opgenomen dat de minister aan die beoordeling gebonden is (in artikel 2:12, eerste lid). Anders dan in artikel 43 van de WOTS, wordt in de artikelen 2:11 en 2:12 van het wetsvoorstel dan ook niet gesproken van het «advies» van de rechter, maar van het «oordeel».

De bezwaarschriftprocedure voor uitgaande zaken, voorzien in artikel 2:27, is grotendeels gelijk aan de procedure in artikel 52 van de WOTS. Wel is de behandeling van bezwaarschriften gecentraliseerd bij het gerechtshof te Arnhem. In de WOTS is nog voorzien in behandeling bij het gerecht dat in hoogste feitelijke instantie de tot vrijheidsbeneming strekkende sanctie heeft opgelegd. Centralisatie bij het gerechtshof in Arnhem leidt tot een bundeling van kennis die zowel uit een oogpunt van kwaliteit als eenheid van rechtspraak evidente voordelen heeft. Te meer in het licht van de rol die dit gerechtshof bij inkomende zaken in de erkenningsprocedure heeft. Anders dan de WOTS, voorziet het wetsvoorstel niet in de zogenaamde exequatur- of omzettingsprocedure. De beide kaderbesluiten staan die procedure immers niet toe, maar schrijven de procedure van voortgezette tenuitvoerlegging voor.

De leden van de SP-fractie stellen enkele vragen over de keuze om de onderhavige kaderbesluiten te implementeren in een nieuwe wet in verband daarmee de naamgeving van de nieuwe wet in relatie tot de bestaande Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging strafrechtelijke sancties 2008. Deze leden merken terecht op dat de citeertitel van de Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging strafrechtelijke sancties 2008 doet vermoeden dat die wet alle strafrechtelijke sancties betreft. Nu er met het onderhavige voorstel een nieuwe wet betreffende de wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging van strafrechtelijke sancties naast de bestaande wet zal komen, is er dan ook aanleiding om de citeertitel van de bestaande wet te wijzigen. Dit wordt voorgesteld in artikel 4:3 van het onderhavige wetsvoorstel. De nieuwe citeertitel van de Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging strafrechtelijke sancties 2008 zal worden: Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging geldelijke sancties en beslissingen tot confiscatie. Op deze wijze wordt in de citeertitels van de

beide wetten betreffende de wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging van strafrechtelijke sancties tot uitdrukking gebracht op welke soort straffen zij betrekking hebben.

Voorts vragen deze leden waarom er voor een ineenschuiving van beide wetten ook op termijn geen aanleiding is. De ineenschuiving van beide wetten is voor het kabinet aan de orde indien in de toekomst zou blijken dat een (grotendeels) identieke regeling voor de wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging van verschillende soorten strafrechtelijke sancties gewenst is. Voorts moet de Europese wetgeving een dergelijk ineenschuiving ook toelaten. Daar waar op Europees niveau met betrekking tot verschillende strafrechtelijke sancties regelingen bestaan die op onderdelen verschillen, zal met die verschillen ook in de implementatiewetgeving rekening moeten worden gehouden.

4. Adviezen

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering om precies aan te geven op welke punten zij, naar aanleiding van de adviezen van de Raad voor de rechtspraak en de Nederlandse Orde van Advocaten, de rol van de rechter verhelderd en heeft verstevigd. Wij hebben in de eerste plaats de door de rechter te beoordelen aspecten van de erkenning verruimd. Naast de vaststelling van de strafbaarheid van het feit naar Nederlands recht en de eventuele aanpassing van de straf, onderzoekt en beoordeelt de rechter ook de toepassing van de (verplichte) weigeringsgronden. In de tweede plaats is uitdrukkelijk in de wet opgenomen dat de minister aan de beoordeling door de rechter gebonden is (artikel 2:12, eerste lid). Zoals wij hiervoor al hebben opgemerkt, wordt in de artikelen 2:11 en 2:12 van het wetsvoorstel (anders dan in de WOTS) niet gesproken van het «advies» van de rechter, maar van het «oordeel». In de derde plaats is voorzien in de mogelijkheid om een bezwaarschrift in te dienen tegen het voornemen van de minister om de tenuitvoerlegging van een vrijheidsbenemende sanctie over te dragen aan een ander EU-land (artikel 2:27).

Deze leden vragen om een nadere onderbouwing van de mening van de regering dat de adviezen van de Raad voor de rechtspraak en de Nederlandse Orde van Advocaten ervan uit lijken te gaan dat de beslissing tot overname van de tenuitvoerlegging van een buitenlands vonnis een zelfstandige beslissing tot vrijheidsbeneming is. Deze indruk is ontstaan door verschillende passages in de adviezen van de Nederlandse Orde van Advocaten en de Raad voor de rechtspraak. Na de aanpassing van het wetsvoorstel in het licht van de adviezen, heeft nader overleg plaatsgevonden met de Raad voor de rechtspraak, omdat zowel van de zijde van de Raad als van onze zijde behoefte bestond om de ingenomen standpunten toe te lichten. Bij dit overleg is ons gebleken dat de Raad erkentelijk was voor de aanpassingen van het wetsvoorstel, maar dat het naar de mening van de Raad wenselijk was om de rol van de rechter bij de wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging verder uit te breiden. Van de zijde van het ministerie is aangegeven dat onze inzet er niet op was gericht om de rol voor de rechter zo beperkt mogelijk te houden. Wel is het zo dat nu de overdracht van de tenuitvoerlegging van strafvonnissen is gebaseerd op het beginsel van de wederzijdse erkenning van strafrechtelijke beslissingen, er een wezenlijk nieuwe situatie is ontstaan, waarbij de rollen van alle betrokkenen zijn gewijzigd ten opzichte van de bestaande situatie. In het licht hiervan is opnieuw bezien in welke gevallen inschakeling van de rechter aangewezen is. Bij de tenuitvoerlegging van in het buitenland opgelegde vrijheidsbenemende sancties in Nederland, heeft een rechterlijke betrokkenheid bij de erkenningsbeslissing steeds voorop gestaan.

Voorts vragen deze leden waarom er in het geval van de WOTS wel sprake is van een instemming van de veroordeelde, van een volledige eis van dubbele strafbaarheid en de mogelijkheid om een straf om te zetten naar een in Nederland gebruikelijke straf. De regeling in de WOTS geeft uitvoering aan (bilaterale en multilaterale) verdragen waar Nederland partij bij is. Het gaat in deze verdragen om regelingen die kunnen worden omschreven als traditionele rechtshulp. De lidstaten van de EU hebben in 1999 afgesproken dat de justitiële samenwerking moest gaan plaatsvinden op basis van het beginsel van wederzijdse erkenning van strafrechtelijke beslissingen. Aan dit besluit lag de gedachte ten grondslag dat wederzijdse erkenning een snellere en efficiënte vorm van samenwerking oplevert dan de traditionele rechtshulp. Uit het beginsel van wederzijdse erkenning vloeit voort dat een strafrechtelijke beslissing genomen in een andere lidstaat wordt erkend en ten uitvoer gelegd als ware het een beslissing genomen door de eigen nationale autoriteiten. De ruimte van de aangezochte staat om een gevraagde handeling niet uit te voeren, is kleiner dan deze is in het kader van de traditionele rechtshulp en dit moet ertoe leiden dat in meer gevallen daadwerkelijke samenwerking tot stand komt.

De verschillen tussen het kaderbesluit en het VOGP betreffen zowel de materiële toepassing als de duur van de procedure. Deze verschillen zijn het gevolg van gewijzigde inzichten in de overbrenging van gedetineerden en de tenuitvoerlegging van vonnissen en de opgedane ervaringen in de loop van de jaren waarin het VOGP is toegepast. Het is juist dat op grond van het VOGP een veroordeelde voor de verdere tenuitvoerlegging van de sanctie alleen kan worden overgebracht naar de staat waarvan hij onderdaan is, voor zover hijzelf daarin toestemt. Het aanvullend protocol bij dat verdrag maakt echter onder bepaalde voorwaarden overbrenging zonder toestemming van de veroordeelde mogelijk.

De regeling in kaderbesluit 2008/909/JBZ sluit daarbij aan. De onderdelen b en c van artikel 2:5 van het wetsvoorstel zijn ontleend aan het aanvullend protocol bij het VOGP. Alleen onderdeel a van artikel 2:5 is nieuw. De ratio van deze uitzondering op het vereiste dat de veroordeelde instemt, is gelegen in het feit dat de veroordeelde terugkeert naar het land waar hij onderdaan van is en ook woont.

Wat de dubbele strafbaarheid betreft, is er geen verschil met de WOTS. Nederland zal immers de erkenning van een buitenlandse rechterlijke uitspraak weigeren indien er geen sprake is van een strafbaar feit naar Nederlands recht (zie in dit verband artikel 2:13, eerste lid, onderdeel f, en artikel 3:12, eerste lid, onderdeel f).

De mogelijkheid om de straf om te zetten naar een in Nederland gebruikelijke straf, bestaat op grond van de kaderbesluiten niet meer. De omzettingprocedure is bij de totstandkoming van de WOTS aangemerkt als de procedure die de voorkeur van Nederland geniet. De meeste EU-lidstaten hebben een andere voorkeur. Zij zijn alleen bereid om veroordeelden naar Nederland over te brengen als Nederland de procedure van voortgezette tenuitvoerlegging toepast. De achtergrond hiervan is de strafverlaging die veelal het gevolg is van toepassing van de omzettingprocedure. Bij brief van 27 juni 2011 hebben wij in dit verband aangegeven dat met ingang van 1 oktober 2011 ook Nederland ervoor heeft gekozen om de procedure van voortgezette tenuitvoerlegging binnen de EU tot hoofdprocedure in het WOTS-uitvoeringsbeleid te maken (Kamerstukken II 2010–2011, 32 500 VI, nr. 113).

Gelet op de voorkeur die de procedure van voortgezette tenuitvoerlegging geniet bij veel landen, wekt het geen verbazing dat in de thans te implementeren kaderbesluiten deze procedure is voorgeschreven. Dit hangt tevens samen met het feit dat de kaderbesluiten zijn gebaseerd op het beginsel van de wederzijdse erkenning. Uitgangspunt daarbij is dat de

tenuitvoerlegging van de opgelegde straf in de uitvoerende lidstaat integraal wordt voortgezet.

Ten slotte vragen deze leden of het in het geval van de WOTS wel om een zelfstandige beslissing tot vrijheidsbeneming of -belemmering gaat en zo ja, waarom er op dit punt een verschil met het voorliggend wetsvoorstel zou (moeten) zijn. Ook in het geval van de tenuitvoerlegging van een buitenlandse rechterlijke uitspraak in Nederland op grond van de WOTS is geen sprake van een zelfstandige Nederlandse beslissing tot vrijheidsbeneming of vrijheidsbeperking. De in Nederland volgende vrijheidsbeneming of vrijheidsbeperking is bepaald bij het buitenlandse vonnis en dus het directe gevolg van de veroordeling door de rechter in het buitenland. Dit geldt derhalve al onder de huidige verdragen en wijzigt niet door de in de kaderbesluiten geregelde erkenning van een buitenlands vonnis.

5. Kaderbesluit 2008/909/JBZ: vrijheidsbenemende sancties

De leden van de SP-fractie vragen of het verbeteren van de mogelijkheden van resocialisatie de voornaamste reden dat het dit kaderbesluit tot stand is gebracht of dat dit slechts een bijeffect is. Het doel van het kaderbesluit is omschreven in artikel 3, eerste lid, dat luidt: «Met dit kaderbesluit wordt beoogd de regels vast te stellen volgens welke een lidstaat, ter bevordering van de reclassering van de gevonnisde persoon, een vonnis erkent en de sanctie ten uitvoer legt.» De verbetering van de resocialisatie is dus de centrale doelstelling van het kaderbesluit en niet een bijeffect.

Deze leden vragen voorts waarom er dan niet vaker gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheden die de bestaande verdragen reeds bieden. Hiervoor zijn verschillende, uiteenlopende redenen. Die kunnen juridisch van aard zijn, maar ook praktisch of anderszins. Zo zijn bijvoorbeeld wel alle lidstaten van de EU partij bij het verdrag van de Raad van Europa inzake de overbrenging van gevonnisde personen (VOGP), maar niet alle lidstaten zijn partij bij het aanvullend protocol bij dat verdrag, dat een belangrijke verruiming van de mogelijkheden tot overdracht van de tenuitvoerlegging bevat. Verder kent geen van de bestaande verdragen een verplichting tot overname van de tenuitvoerlegging. Dit betekent dat het aantal weigeringsgronden in beginsel onbeperkt is. Ook zijn in de bestaande verdragen geen vaste termijnen opgenomen met betrekking tot het nemen van de beslissing over de overname van de tenuitvoerlegging. Dit heeft in de praktijk tot gevolg dat het lang kan duren, soms wel langer dan een jaar, voordat een overdracht van de tenuitvoerlegging daadwerkelijk is geëffectueerd. Voor minder lange vrijheidsstraffen betekent dit dat vanwege de verwachte duur, de procedure van overdracht van de tenuitvoerlegging niet wordt opgestart. Ook zijn er EU-landen – zoals wij hiervoor hebben aangegeven – die alleen bereid zijn om de tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf over te dragen indien de procedure van voortgezette tenuitvoerlegging wordt toegepast. Heeft het beoogde land van tenuitvoerlegging juist een voorkeur voor de omzetting van de straf, dan zal de overdracht van de tenuitvoerlegging geen doorgang vinden.

De reikwijdte van de verplichtingen tot erkenning en tenuitvoerlegging

De leden van de VVD-fractie stellen enkele vragen over de criteria aan de hand waarvan wordt bepaald of sprake is van voldoende binding met Nederland, zodat aan een eventueel verzoek van de veroordeelde om zijn straf in Nederland uit te zitten gehoor zou kunnen worden gegeven. Wij begrijpen de vraag van deze leden zo, dat zij niet doelen op de gevallen waarin de overname van de tenuitvoerlegging van de straf door Nederland verplicht is. Die overname is verplicht (behoudens de

toepassing van weigeringsgronden) indien de veroordeelde een Nederlander is, die ook in Nederland woonde voordat hij in het andere EU land vast kwam te zitten. Voorts is de overname verplicht indien de Nederlander niet meer in Nederland woonde, maar door het land van veroordeling naar Nederland kan worden uitgezet (op grond van een vreemdelingenrechtelijke maatregel).

In de overige gevallen is de overname van de tenuitvoerlegging van de straf door Nederland niet verplicht, maar kan Nederland daar wel mee instemmen. Doorslaggevend daarbij is de binding die de veroordeelde heeft met Nederland. Re-integratie in de Nederlandse samenleving is immers zinloos als er geen wezenlijke relatie is met Nederland. In het beleidskader inzake de overdracht van de tenuitvoerlegging van buitenlandse strafvonnissen aan Nederland (Kamerstukken II 2007–2008, 31 200 VI, nr. 30) is dit uiteengezet. Als een veroordeelde de Nederlandse nationaliteit heeft of een vreemdeling (inclusief EU-burgers) is met (langdurig) verblijfsrecht, dat hij niet verliest, en in Nederland woonachtig is, komt hij in beginsel voor overbrenging in aanmerking. Bij het bepalen of er sprake is van binding wordt onder meer gekeken naar waar betrokkene feitelijk woonachtig is (inschrijving in de gemeentelijke basisadministratie, GBA), waar hij werkt, waar het gezin verblijft dan wel de familie en dergelijke. Een Nederlandse veroordeelde die niet in Nederland woont en van wie onvoldoende gebleken is dat Nederland het land is waar hij na afloop van zijn detentie weer de draad zal oppakken, komt niet in aanmerking voor overbrenging. Daarvan is sprake in het geval betrokkene zijn banden met Nederland heeft verbroken door zijn hoofdverblijf naar een land buiten Nederland te verplaatsen en geen sociale banden met Nederland meer heeft. In een dergelijk geval is het resocialisatiebelang immers niet met een overbrenging gediend.

De leden van de PvdA-fractie vragen of niet alleen al vanwege de mogelijke onduidelijkheid over het woonland van een veroordeelde een sterkere rechterlijke toetsingsmogelijkheid in de wet opgenomen zou moeten worden. Wij hebben geen redenen om aan te nemen dat onduidelijkheid zal bestaan over de woonplaats van een veroordeelde. Uit de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (GBA) blijkt immers of een in het buitenland veroordeelde Nederlander in een Nederlandse gemeente stond ingeschreven. De Nederlander die zich in het buitenland vestigt, is verplicht bij het college van burgemeester en wethouders van de gemeente van inschrijving binnen vijf dagen voor zijn vertrek uit Nederland schriftelijk aangifte van vertrek te doen en daarbij het volgende land van verblijf en van het eerste adres van verblijf in dat land mede te delen (artikel 68 van de Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens). Het al dan niet hebben van een vaste woonplaats in Nederland kan dus voor in het buitenland veroordeelde Nederlanders vastgesteld worden aan de hand van het GBA. Er is op dit punt geen verschil met de bestaande procedure van overdracht van de tenuitvoerlegging.

De vraag van deze leden of ten aanzien van de mogelijkheden tot resocialisatie er geen verschil bestaat tussen in Nederland veroordeelde gedetineerden en die gedetineerden waarvan de straf van het buitenland is overgenomen, beantwoorden wij in beginsel bevestigend. Wij tekenen daarbij wel aan dat het kan gebeuren dat er na de overbrenging van de gedetineerde naar Nederland nog maar een korte periode van detentie rest. Dat kan de mogelijkheden beperken om aan een resocialisatietraject invulling te geven.

De leden van de SP-fractie vragen in hoeverre discussies zijn te verwachten over de binding van een veroordeelde met een bepaalde EU-lidstaat, bijvoorbeeld wanneer beide lidstaten de gedetineerde liever

kwijt dan rijk zijn, in het geval iemand bijvoorbeeld een zwervend bestaan leidt of in het geval van rondtrekkende bendes. Zij vragen hoe lang het verblijf in een bepaalde lidstaat moet zijn om van voldoende binding met die lidstaat te spreken en wanneer een vaste woon- of verblijfplaats ontstaat. De binding van een persoon met een bepaalde lidstaat kan uit vele elementen bestaan. In het kaderbesluit is aan de binding een formele invulling gegeven. In de gevallen waarin de overname van een vrijheidsbenemende sanctie verplicht is, gelden de vereisten van nationaliteit en woonplaats. In de meeste gevallen waarin een strafproces heeft plaatsgevonden, bestaat over beide elementen duidelijkheid. Nederland kan in de GBA nagaan of de informatie over de nationaliteit dan wel het verblijfsrecht van de veroordeelde in Nederland en zijn woonplaats, zoals die in het certificaat is opgenomen, juist is. Personen die gedurende langere tijd in Nederland zullen verblijven zijn op grond van artikel 65 van de Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens verplicht binnen vijf dagen na de aanvang van het verblijf aangifte van verblijf en adres te doen. Als er desondanks geen GBA-inschrijving is, zal Nederland slechts aannemen dat iemand gedurende langere tijd vaste woon- of verblijfplaats in Nederland heeft gehad indien hij dit op andere wijze kan aantonen.

Nederland zal met het oog op de overdracht van de tenuitvoerlegging van een straf aan een ander EU-land contact zoeken met de bevoegde autoriteiten van dat land indien er over de woonplaats van de veroordeelde onduidelijkheid bestaat. Aan de hand van de verkregen informatie zal vervolgens besloten kunnen worden

De weigeringsgronden

Het verheugt ons dat de leden van de VVD-fractie en van de SP-fractie onze keuze om vast te houden aan de toetsing aan dubbele strafbaarheid kunnen waarderen.

De leden van de SP-fractie vragen hoeveel andere landen de verklaring inzake het blijven toetsen aan de dubbele strafbaarheid hebben afgelegd of dat zullen doen. Omdat veel lidstaten het kaderbesluit nog niet hebben geïmplementeerd, is hierover slechts beperkte informatie beschikbaar. Uit deze informatie blijkt dat Duitsland, Frankrijk, Ierland, Letland en de Tsjechische Republiek de verklaring inzake het blijven toetsen aan de dubbele strafbaarheid zullen afleggen of reeds hebben afgelegd. Van een aantal lidstaten is bekend dat zij de verklaring *niet* zullen afleggen: het Verenigd Koninkrijk, Denemarken en Luxemburg.

De aanpassing van de straf

De leden van de VVD-fractie merken op dat in de memorie van toelichting de verwachting wordt uitgesproken dat de toepassing van het kaderbesluit ertoe zal leiden dat meer Nederlanders in Nederland een straf moeten uitzitten voor drugsdelicten, die hoger is dan de straf die voor hetzelfde feit in Nederland zou zijn opgelegd. Deze leden zijn het met de regering eens dat een Nederlander door alle waarschuwingen geacht kan worden te weten welk risico hij loopt als er een drugsdelict wordt gepleegd. Zij kunnen deze ogenschijnlijke rechtsongelijkheid accepteren, mede gelet op de keuze die kennelijk ten aanzien van de strafbaarheid in andere landen is gemaakt.

De leden van de PVV-fractie vragen of veel gedeeltelijke kwijtschelding van de in het buitenland opgelegde straffen wordt verwacht vanwege het strafmaximum in Nederland op drugsdelicten. Het is algemeen bekend dat in andere EU-landen hogere straffen worden opgelegd voor drugsdelicten dan in Nederland. Nederland zal dus die langere straffen ten uitvoer

moeten leggen indien de tenuitvoerlegging aan ons land wordt overgedragen en zal de straf alleen naar beneden kunnen bijstellen als het Nederlandse wettelijke strafmaximum voor het desbetreffende drugsdelict wordt overschreden. Met name met betrekking tot veroordelingen wegens invoer van softdrugs komt het in de praktijk wel voor dat het Nederlandse strafmaximum wordt overschreden. Gelet op recentelijk afgehandelde zaken en nog in behandeling zijnde zaken, is onze inschatting dat het om ongeveer tien gevallen per jaar gaat. Wij verwachten dat dit aantal, als de nieuwe regeling voorzien in dit wetsvoorstel eenmaal wordt toegepast, zal toenemen.

Deze leden vragen voorts om voorbeelden van straffen die naar hun aard onverenigbaar zijn met het in Nederland geldende recht en *vice versa*. De maatregel van terbeschikkingstelling, zoals wij die in Nederland kennen, is niet in alle EU-lidstaten bekend. Zij kennen wel maatregelen die vergelijkbaar zijn, maar de karakteristieken verschillen dan wel van de Nederlandse tbs. Dit brengt mee dat zowel in het geval dat Nederland de tenuitvoerlegging van een tbs-maatregel zou overdragen aan een andere lidstaat, als in het geval dat een aan de tbs verwante vrijheidsbenemende maatregel, opgelegd in een andere lidstaat, aan Nederland zou worden overgedragen, een aanpassing van de straf dient plaats te vinden zodat deze passend wordt gemaakt voor tenuitvoerlegging in het desbetreffende land. Het gaat hierbij niet om een inkorting of verlaging van de straf, maar om het geschikt maken van de opgelegde straf voor de tenuitvoerlegging in de uitvoerende lidstaat.

In zekere zin geldt hetzelfde voor de taakstraf. De in strafrechtelijk kader opgelegde verplichting tot het verrichten van onbetaalde arbeid kennen alle EU landen. De juridische vormgeving daarvan loopt echter zeer uiteen. Het kan gaan om een zelfstandige maatregel of om een zelfstandige hoofdstraf, maar de verplichting kan ook worden opgelegd als voorwaarde bij een voorwaardelijke veroordeling. Bij tenuitvoerlegging van deze verplichting in Nederland betekent dit dat aanpassing plaatsvindt naar hoofdstraf, want zo is de taakstraf vormgegeven in Nederland.

Ten slotte noemen wij nog de maatregel van plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders. Ook hiervoor geldt dat andere EU-landen wel maatregelen kennen die vergelijkbaar zijn, maar de karakteristieken verschillen dan wel van de Nederlandse isd. Ook in dit geval zal dus ten behoeve van de tenuitvoerlegging in een ander EU-land aanpassing van de opgelegde sanctie plaats moeten vinden.

Voor al deze straffen en maatregel geldt derhalve dat aanpassing noodzakelijk kan zijn, wil tenuitvoerlegging in Nederland mogelijk zijn. Is aanpassing niet mogelijk, dan moet de overname van de tenuitvoerlegging worden geweigerd.

De leden van de SP-fractie vragen in hoeverre het aanvaardbaar is om een langdurige gevangenisstraf ten uitvoer te leggen in Nederland voor delicten die in Nederland tot een vele malen lichtere straf zouden hebben geleid, zoals bijvoorbeeld drugsdelicten. Naar onze mening is er een wezenlijk verschil tussen de situatie dat bepaalde feiten in een lidstaat van de EU wel, maar in Nederland niet strafbaar zijn en de situatie dat de feiten in beide landen strafbaar zijn, maar de hoogte van de opgelegde straf uiteenloopt. Het eerste vinden wij waar het gaat om de overname van de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen niet aanvaardbaar en daarom is in dit wetsvoorstel ook voorzien in het handhaven van de toets aan dubbele strafbaarheid. De tweede situatie vinden wij wel aanvaardbaar en ook begrijpelijk gelet op de regeling in het kaderbesluit, die is gebaseerd op het beginsel van de wederzijdse erkenning en de voortgezette tenuitvoerlegging voorschrijft. De Nederlandse overheid waarschuwt al jaren voor de risico's van het plagen van strafbare feiten in

het buitenland. In het bijzonder wordt gewaarschuwd voor de hoge straffen die veelal in het buitenland worden opgelegd voor het smokkelen van drugs. Een Nederlander kan dus geacht worden te weten welk risico hij loopt indien hij desondanks een drugsdelict pleegt. Dit risico komt voor zijn rekening, aldus ook de rechter (zie bijvoorbeeld het arrest van de Hoge Raad van 25 januari 2011 betreffende een uitspraak van de rechtbank te Amsterdam van 4 september 2009, LJN: BN7088).

Toepasselijk recht en vervroegde/voorwaardelijke invrijheidstelling

De leden van de PVV-fractie vragen of Nederland terughoudend zal zijn met de toepassing van het buitenlandse tijdstip van voorwaardelijke invrijheidstelling in geval van tenuitvoerlegging in Nederland en welke criteria in dit verband worden gehanteerd. Ook de leden van de SP-fractie stellen hier enkele vragen over. Het uitgangspunt bij de tenuitvoerlegging van een buitenlandse vrijheidsstraf in Nederland is dat de Nederlandse regeling van voorwaardelijke invrijheidstelling onverkort wordt toegepast. Alleen als door de overdracht van de tenuitvoerlegging de veroordeelde daadwerkelijk een langer deel van zijn straf zou moeten ondergaan, is toepassing van het buitenlandse v.i.-tijdstip aan de orde. Daarbij geldt wel dat vast moet staan dat tot invrijheidstelling op dat tijdstip zeker of met grote mate van waarschijnlijkheid zou zijn overgegaan. Het door de uitvaardigende lidstaat ingevulde certificaat bevat hierover informatie. Zo nodig kan hierover een nadere toelichting worden gevraagd. Als over de voorwaardelijke invrijheidstelling van de veroordeelde op een eerder tijdstip dan in Nederland met een onvoldoende mate van waarschijnlijkheid iets kan worden gezegd, dan vindt de voorwaardelijke invrijheidstelling op het in de Nederlandse wet bepaalde tijdstip plaats. Dit sluit aan bij de bestaande jurisprudentie van de Hoge Raad met betrekking tot de toepassing van de WOTS. Volgens die jurisprudentie moet worden onderzocht of in het land van veroordeling sprake is van een vervroegde of voorwaardelijke invrijheidstelling waartoe – als de tenuitvoerlegging in die staat zou zijn voortgezet – zeker of met grote mate van waarschijnlijkheid zou zijn overgegaan. Bij de Nederlandse rechterlijke uitspraak waarbij verlof wordt verleend tot tenuitvoerlegging van de buitenlandse straf, wordt de buitenlandse v.i.-datum dan ook betrokken. Nu de omzettingsprocedure op grond van het kaderbesluit niet meer is toegestaan, hebben wij het aangewezen geacht om de mogelijkheid van vervoeging van het Nederlandse v.i.-tijdstip in artikel 15 van het Wetboek van Strafrecht op te nemen (zie artikel 4:5 van dit wetsvoorstel), waarbij de toepassing van deze mogelijkheid wordt beoordeeld aan de hand van het door de Hoge Raad geformuleerde criterium.

De leden van de PVV-fractie vragen of elk EU-land een regeling van vervroegde/voorwaardelijke invrijheidstelling kent. Volgens de ons ter beschikking staande informatie zijn er geen EU-landen die niet de voorwaardelijke invrijheidstelling in hun strafrecht kennen. Wij tekenen daarbij wel aan dat onder de noemer «voorwaardelijke invrijheidstelling» heel verschillende regelingen in de EU-lidstaten kunnen schuilgaan. De regelingen zijn dus niet steeds identiek aan de Nederlandse regeling.

Daarnaast vragen deze leden of ook met het v.i.-tijdstip in een ander EU-land rekening wordt gehouden bij tenuitvoerlegging in Nederland indien de voorwaardelijke invrijheidstelling in dat EU-land op een later tijdstip plaatsvindt dan in Nederland. Dat is niet het geval. De tenuitvoerlegging van een straf in Nederland wordt beheerst door het Nederlandse recht, inclusief de Nederlandse v.i.-regeling. De voorwaardelijke invrijheidstelling in het door deze leden genoemde geval vindt plaats op het in de Nederlandse wet bepaalde tijdstip. Zoals wij hierboven hebben

opgemerkt, is er alleen aanleiding om van het Nederlandse v.i.-tijdstip af te wijken indien de overdracht van de tenuitvoerlegging zou leiden tot een feitelijk langere straf.

In antwoord op de vraag van deze leden of er mogelijkheden zijn om de straf van een in het buitenland veroordeelde persoon pas in Nederland ten uitvoer te leggen op het moment dat de veroordeelde in aanmerking komt voor de voorwaardelijke invrijheidstelling, merken wij het volgende op. Het kaderbesluit 2008/947/JBZ, geïmplementeerd in hoofdstuk 3 van dit wetsvoorstel, biedt de mogelijkheid om in het buitenland aan de voorwaardelijke invrijheidstelling verbonden voorwaarden in Nederland ten uitvoer te leggen. Dit veronderstelt wel dat het land van veroordeling ervoor heeft gekozen toepassing te geven aan dat kaderbesluit en er niet voor heeft gekozen om de tenuitvoerlegging van de *vrijheidsstraf zelf* aan Nederland over te dragen. In de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel hebben wij beschreven dat er in bepaalde gevallen een verplichting tot overname van de tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf bestaat. In dergelijke gevallen kan Nederland de overname tenuitvoerlegging niet weigeren omdat hier de voorkeur zou bestaan de tenuitvoerlegging van het vonnis pas vanaf het moment van voorwaardelijke invrijheidstelling over te nemen.

Overigens wordt met de voorbereiding op de terugkeer in de samenleving al tijdens de detentie begonnen en niet pas op het moment van voorwaardelijke invrijheidstelling, zoals deze leden opmerken. De fase van voorwaardelijke invrijheidstelling sluit daar vervolgens op aan.

Verhouding tot het Europees aanhoudingsbevel: overlevering van eigen onderdanen

De leden van de VVD-fractie vragen de regering om in te gaan op de overdracht van de tenuitvoerlegging van disproportioneel geachte straffen, in navolging van een opmerking hierover in het advies van de Raad voor de rechtspraak. Zij vragen in dit verband in hoeverre de strafmaat in andere lidstaten substantieel afwijkt van de Nederlandse. Ter beantwoording van deze vragen zouden wij in de eerste plaats willen opmerken dat de term «disproportioneel» een relatief begrip is. Aangenomen mag worden dat de straf in het EU-land waar zij is opgelegd, niet als disproportioneel, maar als passend wordt beschouwd. Wij begrijpen de vraag van deze leden dan ook zo dat zij doelen op het geval dat de in het buitenland opgelegde straf veel hoger is dan in Nederland gebruikelijk. Hierover hebben wij in het voorgaande opgemerkt dat de procedure van voortgezette tenuitvoerlegging meebrengt dat er geen ruimte is om de straf te verlagen naar het in de lidstaat van tenuitvoerlegging gebruikelijk niveau, ook niet als de opgelegde straf veel hoger is dan in die lidstaat gebruikelijk. De erkenning en tenuitvoerlegging kan in verband hiermee ook niet worden geweigerd.

Nederland kent in vergelijking met andere West- en Noord-Europese landen een streng strafklimaat, zo blijkt uit de publicatie *Criminaliteit en rechtshandhaving van het WODC (Criminaliteit en rechtshandhaving 2010, blz. 287)*. Vergeleken met de buurlanden kent Nederland met 15% van het aantal opgelegde straffen bij volwassenen een hoog percentage gevangenisstraffen (alleen in Frankrijk is dit percentage hoger, namelijk 19%), een laag percentage boetes (31%) en meer overige onvoorwaardelijke straffen (zoals taakstraffen). Het percentage opgelegde gevangenisstraffen bij volwassenen is overigens in Oost-Europa in het algemeen beduidend hoger dan in West-Europese landen. Enkel wat betreft drugsdelicten is ons bekend dat de strafmaat in Nederland aanzienlijk lager ligt dan in andere lidstaten van de EU. Voor andere soorten strafbare feiten zijn dergelijke strafmaatverschillen ons niet bekend.

De leden van de SP-fractie vragen wat nu precies de verschillen zijn, ook voor procedure en strafmaat, tussen terugkeer (na overlevering) in het kader van het EAB en berechting in het andere land zonder dat er sprake is geweest van een EAB. De toepassing van het kaderbesluit in relatie tot de overlevering van eigen onderdanen hebben wij opnieuw bekeken in het licht van de uitvoerbaarheid van de door ons voorgestelde regeling. Wij zijn tot de conclusie gekomen dat het wetsvoorstel op dit punt aanpassing behoeft. Het tegengaan van een ongelijke behandeling tussen overgeleverde Nederlandse onderdanen en onderdanen die in Nederland worden berecht, zoals wij dat hebben beschreven op blz. 15 van de memorie van toelichting, blijft daarbij voorop staan. Dit brengt mee dat voor deze gevallen een verdergaande aanpassing tot een straf die in Nederland gebruikelijk is voor de gepleegde strafbare feiten, mogelijk moet zijn. In deze mogelijkheid zal worden voorzien niet door middel van de toepassing van de omzettingsprocedure van de WOTS, zoals ons tot nu toe voor ogen stond, maar door inbedding van deze mogelijkheid in de nieuwe erkenningsprocedure van dit wetsvoorstel.

Het voorgaande brengt mee dat de vragen van deze leden als volgt kunnen worden beantwoord. Wat de procedure betreft, is er geen verschil tussen beide door deze leden genoemde situaties. Wat de strafmaat betreft, kan de in het buitenland opgelegde vrijheidsstraf verdergaand worden aangepast, indien de betrokkene door Nederland is overgeleverd en de tenuitvoerlegging van de straf in Nederland plaatsvindt. Indien een zwaardere straf is opgelegd dan in Nederland gebruikelijk voor de gepleegde feiten, kan de straf worden aangepast tot de straf die in Nederland zou zijn opgelegd. Bij die aanpassing dient wel rekening te worden gehouden met internationale gevoeligheden, zoals thans ook het geval is in het kader van de omzettingsprocedure op grond van de WOTS. Voor een nadere toelichting verwijzen wij naar de toelichting bij de nota van wijziging die tezamen met deze nota bij de Tweede Kamer is ingediend.

6. Kaderbesluit 2008/947/JBZ: voorwaardelijke en alternatieve straffen en voorwaardelijke invrijheidstelling

De leden van de PVV-fractie vragen of Nederland terughoudend zal omgaan met verzoeken om de tenuitvoerlegging van een voorwaardelijke of alternatieve straf over te nemen indien de veroordeelde geen vast woon- of verblijfplaats heeft in Nederland en welke criteria daarbij worden gehanteerd. Nederland zal inderdaad terughoudend omgaan met de overname van de tenuitvoerlegging indien de veroordeelde geen vast woonplaats in Nederland heeft. Het hebben van een vaste woonplaats in Nederland is een van de belangrijkste elementen om te kunnen spreken van binding met Nederland en daarmee een van de belangrijkste factoren om al dan niet in te stemmen met de overname van de tenuitvoerlegging van een straf. In antwoord op een vraag van de leden van de VVD-fractie zijn wij hierboven reeds ingegaan op de (overige) criteria die worden gehanteerd om binding met Nederland vast te stellen. Die criteria zijn voor de toepassing van beide kaderbesluiten gelijk.

Toepassingsbereik

De leden van de CDA-fractie vragen waarom de regering in de memorie van toelichting opmerkt dat overdracht van het toezicht op de naleving van de in het kaderbesluit vastgelegde soorten verplichtingen «in beginsel» mogelijk is. Hiermee hebben wij niet meer willen uitdrukken dan dat de toepassing van de *weigeringsgronden* ertoe kan leiden dat de overname van het toezicht niet plaatsvindt, ondanks dat in het vonnis geen andere verplichtingen zijn opgelegd dan die in het kaderbesluit zijn aangegeven (en zijn vastgelegd in artikel 3:2 van het wetsvoorstel).

Deze leden vragen voorts hoe en door wie erop wordt toegezien dat het toezicht op de naleving in de lidstaten afdoende is en welke garanties daarbij zijn. In algemene zin merken wij hierover op dat door de aanvaarding van het kaderbesluit in de Raad van Ministers van de EU de lidstaten zich hebben verbonden om de nodige maatregelen te treffen om aan het kaderbesluit te voldoen. Ten aanzien van de in artikel 4, eerste lid, van het kaderbesluit opgenomen verplichtingen (artikel 3:2, eerste lid van het wetsvoorstel) hebben alle lidstaten aangegeven dat zij op de naleving ervan toezicht kunnen houden. De Europese Commissie zal de werking en toepassing van het kaderbesluit op de gebruikelijke wijze evalueren en daarover verslag uitbrengen. Vervolgens is het aan de Raad van Ministers van de EU om op basis van dit verslag te beoordelen in hoeverre de lidstaten de nodige maatregelen hebben getroffen om aan het kaderbesluit te voldoen en hoe de toepassing van het kaderbesluit verloopt en kan worden verbeterd.

Met betrekking tot individuele gevallen wijzen wij in dit verband op de informatieverplichtingen over de tenuitvoerlegging, zoals die in het kaderbesluit zijn opgenomen. In het wetsvoorstel zijn deze opgenomen in de artikelen 3:17 en 3:23. Door deze informatieverplichtingen houdt de uitvaardigende lidstaat (d.w.z. de lidstaat van veroordeling), na de overdracht van de tenuitvoerlegging, zicht op het verloop van het toezicht.

De leden van de SP-fractie vragen de regering voorbeelden te geven van andere verplichtingen dan de verplichting tot het verrichten van een taakstraf, die als zelfstandige, alternatieve straf in andere EU-lidstaten kunnen worden opgelegd. In het Verenigd Koninkrijk kunnen verschillende vrijheidsbeperkende sancties als zelfstandige straf worden opgelegd, zoals bijvoorbeeld een «activity requirement», een «curfew requirement» of een «prohibited activity requirement». Frankrijk kent bijvoorbeeld de «suivi socio-judiciaire», die wordt gekenmerkt door langdurig (reclasserings)toezicht en waaraan voorwaarden en elektronisch toezicht kunnen zijn verbonden.

Voorts vragen deze leden hoe er in Nederland mee om zal worden gegaan indien wordt gevraagd een alternatieve straf ten uitvoer te leggen die hier onbekend is. Wij begrijpen deze vraag zo dat de aan de veroordeelde opgelegde verplichting als zodanig wel in Nederland bekend is, maar de juridische vormgeving als zelfstandige straf in het Nederlandse strafrecht niet bekend is. Bepalend voor de wijze van tenuitvoerlegging in Nederland is of in het vonnis waarbij de verplichting is opgelegd, is bepaald welke vrijheidsbenemende sanctie ten uitvoer kan worden gelegd indien de verplichting niet wordt nageleefd. Is hier in het vonnis niets over bepaald, dan kan Nederland slechts toezicht houden op de naleving van de opgelegde verplichting. In artikel 3:15 van het wetsvoorstel is hierin voorzien. Indien de veroordeelde de verplichting niet naleeft, zal het Nederlandse openbaar ministerie de bevoegde autoriteit in de uitvaardigende lidstaat daarover berichten. Die kan dan vervolgmaatregelen treffen.

Is in het vonnis wel bepaald welke sanctie vrijheidsbenemende sanctie ten uitvoer kan worden gelegd indien de verplichting niet wordt nageleefd, dan kan op grond van artikel 3:11 aanpassing plaatsvinden op zodanige wijze dat de tenuitvoerlegging in Nederland mogelijk is. In de praktijk betekent dit naar onze mening dat aanpassing plaatsvindt zodat de tenuitvoerlegging mogelijk is als rechterlijke maatregel van het gebieds- of contactverbod (die per 1 april 2012 wordt ingevoerd) of als voorwaardelijke vrijheidsstraf.

Deze leden lezen in de memorie van toelichting dat met betrekking tot alle (in artikel 3:2) genoemde verplichtingen alle EU-lidstaten hebben aangegeven dat zij in staat zijn op de naleving ervan toezicht te houden.

Zij vragen of dit betekent dat deze lidstaten zelf zeggen dit te kunnen of dat dit ook feitelijk betekent dat dergelijk toezicht in de praktijk ook zal plaatsvinden. Naar onze mening betekent het beide. In het kaderbesluit zijn die verplichtingen opgenomen waarvan alle lidstaten hebben gezegd dat zij die kennen en op de naleving ervan door de veroordeelde kunnen toezien. In artikel 8 van het kaderbesluit is vastgelegd dat de bevoegde autoriteit in de uitvoerende lidstaat, nadat hij het vonnis heeft erkend, onverwijld de maatregelen neemt die voor het toezicht op de naleving van de opgelegde verplichtingen vereist zijn. In de artikelen 16, 17 en 18 van het kaderbesluit zijn vervolgens voor alle lidstaten verschillende informatieverplichtingen opgenomen met betrekking tot het verloop van het toezicht. Aan de hand van deze informatie kan worden nagegaan of het toezicht ook daadwerkelijk is uitgevoerd.

In antwoord op de vraag van deze leden naar het functioneren van de reclassering en het reclasseringstoezicht in de andere EU-lidstaten, merken wij het volgende op. In de taken en uitvoering van de reclassering zijn overeenkomsten en verschillen in Europa. In de publicatie «Probation in Europe» van de CEP, de Europese reclasseringsorganisatie, wordt een gedetailleerd overzicht gegeven van de taken en activiteiten van de reclassering in de bij de CEP aangesloten landen. Uit deze publicatie blijkt dat de reclassering in de verschillende EU-landen de volgende taken heeft:

- voorlichting aan de justitiële autoriteiten ten behoeve van de beslissingen die zij over verdachten en veroordeelden moeten nemen;
- toezicht op de naleving van bijzondere voorwaarden die bij rechterlijke beslissing aan een veroordeelde zijn opgelegd;
- het organiseren en uitvoeren van sancties die als alternatief voor de gevangenisstraf zijn opgelegd;
- het begeleiden en ondersteunen van verdachten en veroordeelden in verband met de voorgaande taken.

De benaming van deze reclasseringstaken en de uitvoering ervan, de werkrelatie met de justitiële autoriteiten, alsmede de middelen die de reclassering ter beschikking staan (omvang van de organisatie en wettelijke bevoegdheden) verschillen nog aanzienlijk van elkaar. Ook dat blijkt uit de voornoemde publicatie, die op dit moment geactualiseerd wordt. «Probation in Europe» is op de website van de CEP gepubliceerd (http://www.cep-probation.org/default.asp?page_id=157&map_id=59). Hoewel voornoemde verschillen bestaan, is er de laatste jaren een tendens tot grotere uniformering in de EU-landen te onderkennen. Onder meer door de rol van de CEP, die aandringt op uitwisseling van informatie en het verzamelen en ter beschikking stellen van informatie over de verschillende EU-landen. Een belangrijke rol in het naar elkaar toegroeien van de systemen spelen de Europese Reclasseringsregels van de Raad van Europa van 2010.

Ter bevordering van de voorbereiding op de implementatie van het kaderbesluit heeft België (samen met enkele andere landen en met de CEP) in het kader van het voorzitterschap van de Europese Unie, een project uitgevoerd dat erop was gericht de regelgeving in de EU-landen met betrekking tot reclasseringsmaatregelen en alternatieve sancties in kaart te brengen. Het rapport van dit project wordt in de komende maanden verwacht.

Het Verenigd Koninkrijk voert momenteel een project uit (met als partners onder meer België, Nederland, Catalonië en de CEP), dat als doel heeft de uitvoering van de wettelijke taken van de reclassering te beschrijven. Daarin komen onder meer de volgende aspecten aan de orde: de frequentie van de reclasseringsmaatregelen en alternatieve sancties, de activiteiten voorafgaand aan de oplegging (onder meer de reclasseringsrapportage), de functionarissen die erbij betrokken zijn, de intensiteit van de begeleiding door de reclassering en de praktijk bij overtreding van de

voorwaarden, waaronder de snelheid waarmee wordt opgetreden en de acties die dan volgen. Daarnaast wordt geïnventariseerd welke knelpunten de bij de uitvoering van het kaderbesluit betrokken functionarissen (reclassering, officieren van justitie, rechters) verwachten en wordt nagegaan hoe deze kunnen worden opgelost. Het resultaat van het project zal neergelegd worden in een databank die voor de functionarissen in Europa online beschikbaar zal zijn. Het project wordt medio 2013 afgerond.

In Nederland wordt bij het openbaar ministerie en bij Reclassering Nederland relevante kennis zoveel mogelijk gecentraliseerd bij gespecialiseerde afdelingen en functionarissen, zoals het Bureau Buitenland van Reclassering Nederland. Hierdoor wordt een goed inzicht in de buitenlandse reclasseringspraktijk en in de processen die in het buitenland een rol spelen bij de oplegging van reclasseringsmaatregelen verkregen. Voorts wordt ter voorbereiding op de inwerkingtreding van de wet in de komende periode in het bijzonder contact gelegd met de landen waarmee een frequentere overdracht te verwachten is, de zogenaamde focuslanden: het Verenigd Koninkrijk, Duitsland, België en Frankrijk. Op deze manier wordt een groter inzicht verkregen in de praktijk van de toepassing van reclasseringsmaatregelen en alternatieve sancties en wordt contact gelegd met relevante functionarissen die verantwoordelijk zijn voor de overdrachtsprocessen.

7. Rechtsbescherming

De leden van de VVD-fractie stellen enkele vragen over de wijze waarop tegemoet is gekomen aan de adviezen en bezwaren van de Nederlandse Orde van Advocaten en de Raad voor de rechtspraak inzake de rechtsbescherming. In het wetsvoorstel is, waar het gaat om vrijheidsbenemende sancties, voorzien in rechterlijke betrokkenheid. Dat geldt zowel voor inkomende zaken (erkenning), als uitgaande zaken (mogelijkheid bezwaarschrift). Hoewel de minister de erkenningsbeslissing neemt, is hij hierbij gebonden aan de beoordeling door de bijzondere kamer van het Arnhemse gerechtshof. Slechts de toepassing van de facultatieve weigeringsgronden is niet aan het oordeel van het gerechtshof onderworpen. Het voornemen om de tenuitvoerlegging van een Nederlandse vrijheidsbenemende sanctie over te dragen aan een andere EU-lidstaat kan de veroordeelde laten toetsen door de rechter door middel van de indiening van een bezwaarschrift.

Wij zijn ervan overtuigd dat op deze wijze in adequate rechtswaarborgen is voorzien en dat de NOvA en de Raad voor de rechtspraak dat kunnen erkennen. Een procedure waarin een rechterlijk verlof als voorwaarde voor erkenning wordt gesteld, zoals de Raad voor de rechtspraak in zijn advies heeft voorgesteld, is voor de regering niet aan de orde. Een dergelijke procedure miskent naar ons oordeel dat het kaderbesluit de zogenaamde exequaturprocedure nu juist niet voorschrijft. Het uitgangspunt bij wederzijdse erkenning is een positieve beslissing. De buitenlandse rechterlijke uitspraak moet worden erkend, tenzij er sprake is van de toepassing van een limitatief aantal weigeringsgronden. Daarbij past dat de rechter beoordeelt of aan de vereisten voor de toepassing van het kaderbesluit en aan de vereiste formaliteiten is voldaan. Is dat niet het geval dan kan de erkenning en tenuitvoerlegging in Nederland worden geweigerd.

Met betrekking tot de erkenning dan wel toezending van een rechterlijke uitspraak waarbij een voorwaardelijke of alternatieve sanctie is opgelegd, voorziet het wetsvoorstel niet in een rol voor de rechter (anders dan de mogelijkheid van een gang naar de civiele rechter, al dan niet in kort geding). Het is ons bekend dat de Raad voor de rechtspraak ook waar het gaat om voorwaardelijke en alternatieve sancties een procedure met rechterlijke betrokkenheid aangewezen acht. Wij zijn op dit punt een

andere mening toegedaan, zoals wij op bladzijde 23 van de memorie van toelichting hebben uiteengezet. Wij voegen hier nog aan toe dat daar waar in de praktijk discussie ontstaat over de tenuitvoerlegging van de sanctie tussen de veroordeelde aan de ene kant en de reclassering en het openbaar ministerie aan de andere kant, de toegang tot de rechter is verzekerd. De rechter beslist immers over de wijziging van de bijzondere voorwaarden verbonden aan een voorwaardelijke straf (artikel 14f Sr), de verlenging van de proeftijd (eveneens artikel 14f Sr) en over de herroeping van de voorwaardelijke invrijheidstelling (artikel 15g Sr). Voorts kan de veroordeelde de rechter inschakelen indien het openbaar ministerie van oordeel is dat een taakstraf niet of niet naar behoren is verricht en de toepassing van vervangende hechtenis heeft bevolen (artikel 22g Sr).

Voorts vragen deze leden met betrekking tot de inverzekeringstelling en bewaring van de veroordeelde in afwachting van de beslissing over de erkenning, wat de bezwaren zijn wanneer aansluiting zou zijn gezocht bij het huidige WOTS-regime, waarin de bewaring voor een termijn van 14 dagen wordt bevolen, welke termijn steeds met ten hoogste 30 dagen kan worden verlengd. De regeling inzake de inverzekeringstelling en bewaring die in dit wetsvoorstel is opgenomen, vertoont veel overeenkomsten met de bestaande regeling in de WOTS. Het is juist dat, anders dan in de WOTS het geval is, in dit wetsvoorstel de bewaring in beginsel voortduurt totdat een beslissing over de erkenning is genomen. Voor deze regeling is gekozen vanwege een tweetal redenen. In de eerste plaats gaat het kaderbesluit, anders dan de thans geldende verdragen, uit van een verplichting tot erkenning. Uitgangspunt is een positieve beslissing. De erkenning en tenuitvoerlegging in Nederland kan slechts om een beperkt aantal redenen worden geweigerd. In de regel zal de toezending van de rechterlijke uitspraak en het certificaat derhalve leiden tot de daadwerkelijke tenuitvoerlegging van de straf in Nederland. In de tweede plaats is voor het nemen van de erkenningsbeslissing in het kaderbesluit een maximumtermijn bepaald (i.e. 90 dagen). In de bestaande verdragen zijn geen termijnen opgenomen en kan met de hele procedure soms langer dan één jaar gemoeid zijn.

Dat de door de rechter-commissaris bevolen bewaring in beginsel voortduurt, betekent overigens niet dat geen tussentijdse toetsing door de rechter mogelijk is. In artikel 2:21, eerste lid, onder b, is bepaald dat de rechter-commissaris de invrijheidstelling van de veroordeelde kan bevelen. Denkbaar is bijvoorbeeld dat zwaarwegende persoonlijke omstandigheden van de veroordeelde zich tegen het voortduren van de bewaring verzetten. Het ligt dan overigens meer voor de hand dat de rechter-commissaris de bewaring schorst op grond van artikel 2:22.

De leden van de PvdA-fractie vragen of zij het goed begrijpen dat de beslissingsruimte ten aanzien van de erkenning beperkt is gehouden omdat de Nederlandse rechter niet kan treden in het oordeel van een onafhankelijke buitenlandse rechter en daarom ook niet mag beoordelen of die buitenlandse rechter de juiste straf heeft opgelegd. Deze leden hebben dat inderdaad goed begrepen. Onder de huidige verdragen wordt ook nu al niet nagegaan of het buitenlandse vonnis terecht is geweest en of de juiste straf is opgelegd. Onder sommige van de huidige verdragen mag de buitenlandse straf in een Nederlandse straf worden omgezet, maar dat betreft tegenwoordig een minderheid van de gevallen. Meestal dient de tenuitvoerlegging van de buitenlandse straf in Nederland te worden voortgezet, zoals nu ook bij de kaderbesluiten het geval is. Maar er is nog een ander aspect. De kaderbesluiten gaan uit van een verplichting tot erkenning. De erkenning kan slechts in een limitatief en beperkt aantal gevallen worden geweigerd. Waar onder de bestaande regelingen een afweging van belangen tussen de betrokken partijen

centraal stond, de overdracht van de tenuitvoerlegging veelal afhankelijk was van de instemming van al die partijen en de procedure veelal op initiatief van de veroordeelde in gang werd gezet, wordt het proces bij de kaderbesluiten grotendeels bepaald door het land van veroordeling. Dat leidt ertoe dat de beslissingsruimte om een buitenlandse rechterlijke uitspraak al dan niet te erkennen in essentie beperkt is tot het toetsen of weigeringsgronden van toepassing zijn en het eventueel aanpassen van de straf zodat de tenuitvoerlegging binnen de kaders van het Nederlandse recht mogelijk is.

Deze leden vragen voorts waarom een Nederlandse rechter als daar bijvoorbeeld door de veroordeelde behoefte aan is, niet zou mogen oordelen over een verzoek tot tenuitvoerlegging van een buitenlandse straf in Nederland en of de kaderbesluiten het juridisch onmogelijk maken om bijvoorbeeld een toetsing door een Nederlandse rechter van een geval van overneming van een buitenlandse straf in de Nederlandse wet in te bouwen. Voor zover deze leden van mening zouden zijn dat wij ons zouden verzetten tegen een rechterlijke betrokkenheid bij de beslissing over de tenuitvoerlegging van een buitenlandse straf in Nederland, nemen wij deze indruk graag weg. Wat betreft de beslissing over de erkenning van een buitenlands vonnis waarbij een vrijheidsbenemende sanctie is opgelegd, hebben wij in dit wetsvoorstel de rechter niet slechts een toetsende rol gegeven, maar hebben wij de rechter een rol gegeven bij die beslissing zelf. Alle wezenlijke aspecten van de erkenningsbeslissing, zoals de kwalificatie van het strafbare feit, de toepassing van de weigeringsgronden en de aanpassing van de straf, zijn onderworpen aan het oordeel van de rechter. Slechts de toepassing van de facultatieve weigeringsgronden is, uit de aard der zaak, voorbehouden aan de minister.

Uit hetgeen wij hiervoor al hebben opgemerkt, moge overigens duidelijk worden dat van een «verzoek» van het land van veroordeling, waar in alle vrijheid over beslist kan worden, geen sprake is.

De kaderbesluiten verzetten zich derhalve niet tegen een rol voor de rechter, maar schrijven deze ook niet voor. Voor de toepassing van het kaderbesluit inzake vrijheidsbenemende sancties hebben wij een specifieke rol voor de rechter, vanuit het belang van rechtsbescherming, aangewezen geacht, maar voor de toepassing van het kaderbesluit inzake voorwaardelijke en alternatieve sancties niet. Hierboven zijn wij al ingegaan op de redenen die daaraan ten grondslag liggen, bij de beantwoording van een vraag van de leden van de VVD-fractie daarover.

De leden van de PvdA-fractie vragen ons om in te gaan op het advies van de Raad voor de rechtspraak, waarin wordt gesteld dat er tegenstrijdigheid bestaat bij de implementatie van het kaderbesluit over het EAB waarbij wel een rechter betrokken is en het kaderbesluit dat ten grondslag ligt aan het voorliggend wetsvoorstel waarbij de betrokkenheid van de rechter beperkt blijft tot advies. Naar ons oordeel is van tegenstrijdigheid geen sprake. Zoals wij hiervoor hebben aangegeven, is in dit wetsvoorstel voorzien in een belangrijke rol voor de rechter waar het gaat om de beslissing tot erkenning van een buitenlands vonnis waarbij een vrijheidsbenemende sanctie is opgelegd. Dat is niet slechts een adviserende rol. De minister beslist over de erkenning met inachtneming van het oordeel van de rechter. Zoals wij hierboven in paragraaf 3 van deze nota hebben aangegeven, is daarbij aansluiting gezocht bij bestaande procedures in de WOTS. Hetzelfde geldt voor de implementatie van het kaderbesluit inzake het EAB. Dat kaderbesluit is geïmplementeerd in de Overleveringswet, waarvoor de bestaande Uitleveringswet model heeft gestaan (Kamerstukken II 2002–2003, 29 042, nr. 3). In onze visie wordt bij de implementatie van EU-regelgeving op het gebied van de wederzijdse erkenning van strafrechtelijke beslissingen de rechtsbescherming vorm gegeven met

inachtneming van de in de kaderbesluiten vastgelegde regeling en worden voor de uitvoering van het kaderbesluit regelingen getroffen die zo veel mogelijk aansluiten bij bestaande verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Hieruit vloeit voort dat niet voor de uitvoering van verschillende kaderbesluiten in één identieke procedure wordt voorzien. Gelet op de aard van de door de verschillende kaderbesluiten geregelde onderwerpen is daar ook geen aanleiding toe. Een beslissing over de overlevering heeft tot gevolg dat een persoon wordt overgebracht van Nederland naar een andere lidstaat van de EU om aldaar terecht te staan voor een strafbaar feit. Die persoon is een verdachte, geen veroordeelde. Een beslissing tot erkenning van een rechterlijke uitspraak waarbij een vrijheidsbenemende sanctie is opgelegd heeft tot gevolg dat een persoon wordt overgebracht naar Nederland om alhier de aan hem opgelegde vrijheidsbenemende sanctie (verder) te ondergaan. Het gaat dus niet om een verdachte, maar om een persoon die is veroordeeld. Ten minste in één, maar eventueel in twee of zelfs drie instanties heeft de buitenlandse rechter zich over de zaak gebogen, met als uiteindelijk resultaat een onherroepelijke veroordeling.

Het gaat dus om situaties die niet alleen wezenlijk verschillen, maar waarin de belangen van de betrokkene ook geheel anders liggen. De overlevering dient het publieke belang van de vervolging en berechting van strafbare feiten. De overbrenging van een veroordeelde naar Nederland dient het publieke belang van een goede voorbereiding op de terugkeer in de samenleving en is daarnaast in het belang van de veroordeelde.

In dit licht concluderen wij dat geen sprake is van een tegenstrijdigheid waar het gaat om de wijze van implementeren van het kaderbesluit inzake het EAB en het thans te implementeren kaderbesluit inzake de wederzijdse erkenning van vrijheidsbenemende sancties.

Voorts vragen deze leden of zij het goed lezen dat de regering naar aanleiding van de adviezen van de NOvA en Raad voor de rechtspraak de adviestaak van de rechter heeft verzwaaard. In antwoord op een vraag van deze leden over de aanpassingen van het wetsvoorstel naar aanleiding van de ontvangen adviezen zijn wij hier reeds op ingegaan (paragraaf 4). De minister beslist met inachtneming van het oordeel van de rechter.

In antwoord op enkele vragen van deze leden over de rol van de civiele rechter naar aanleiding van het advies van de Raad voor de rechtspraak merken wij het volgende op. Naar aanleiding van de ontvangen adviezen is de rol van de rechter in het wetsvoorstel verduidelijkt en verstevigd. In het licht daarvan is ook de oorspronkelijke memorie van toelichting gewijzigd. Deze leden verwijzen naar een passage in het advies van de Raad voor de rechtspraak waarin wordt ingegaan op enkele zinnen betreffende de rechtsbescherming in de versie van de memorie van toelichting zoals die aan de adviesinstanties is aangeboden. In de memorie van toelichting zoals die is ingediend bij de Tweede Kamer, hebben wij deze zinnen geschrapt, omdat zij, gelet op de wijziging van het wetsvoorstel, niet langer op hun plaats waren. Nu in het wetsvoorstel is voorzien in een rechterlijke toets voor zowel inkomende als uitgaande zaken betreffende vrijheidsbenemende sancties ziet de regering in beginsel geen ruimte meer voor een gang naar de civiele rechter. In zaken betreffende voorwaardelijke en alternatieve straffen is die ruimte er wel, maar verwachten wij niet dat de gang naar de civiele rechter meer dan incidenteel aan de orde zal zijn. De veroordeelde kan namelijk door zijn eigen handelen de overdracht van de tenuitvoerlegging van de straf beïnvloeden. Wij verwijzen in dit verband naar artikel 3:5 van het wetsvoorstel en hetgeen wij over de instemming van de veroordeelde op bladzijde 19 van de memorie van toelichting hebben opgemerkt.

De vraag van deze leden over de tenuitvoerlegging in Nederland van een in het buitenland opgelegde levenslange gevangenisstraf, beantwoorden wij als volgt. Wij onderkennen dat de tenuitvoerlegging in Nederland van een in het buitenland opgelegde levenslange gevangenisstraf in strijd kan komen met het beginsel dat de overdracht van de tenuitvoerlegging er niet toe mag leiden dat de sanctie wordt verzwagd, gelet op het feit dat het Nederlandse recht niet voorziet in voorwaardelijke invrijheidstelling van levenslanggestraften. Het gerechtshof te Arnhem zal daarom in het kader van de mogelijke aanpassing van de opgelegde straf moeten onderzoeken of een levenslange gevangenisstraf of de maximale tijdelijke gevangenisstraf (dertig jaar) het meest recht doet aan de bedoelingen van de buitenlandse rechter die de straf oplegde. Aangenomen mag worden dat de buitenlandse rechter levenslange gevangenisstraf heeft opgelegd in de wetenschap dat de tenuitvoerlegging daarvan op enige moment zou kunnen worden beëindigd door toepassing van de in dat buitenland geldende v.i.-regeling. De aanpassing in Nederland naar de maximale tijdelijke gevangenisstraf heeft tot gevolg dat de Nederlandse v.i.-regeling van toepassing wordt. Bij de bepaling van het tijdstip van voorwaardelijke invrijheidstelling kan vervolgens rekening worden gehouden met het tijdstip waarop de veroordeelde in het buitenland voorwaardelijk in vrijheid zou zijn gesteld. Wij verwijzen in dit verband naar hetgeen wij hierover hebben opgemerkt in antwoord op vragen van de leden van de PVV-fractie en van de SP-fractie (paragraaf 5).

Nu de aanpassing van de straf ter beoordeling staat van de rechter en de minister met inachtneming van het oordeel van de rechter over de erkenning beslist, is naar onze mening voorzien in een procedure die met adequate rechtswaarborgen is omkleed.

Aan de vraag van de leden van de SP-fractie om toe te lichten wat precies de betere waarborgen zijn ten aanzien van de rechtsbescherming die zijn aangebracht naar aanleiding van de adviezen van de NOvA en de Raad voor de rechtspraak, is hierboven (in paragraaf 4) gevolg gegeven in antwoord op een zelfde vraag van de leden van de PvdA-fractie.

De leden van de SP-fractie vragen of de regering het zorgelijk vindt dat er in de EU geen eenduidige visie op de betekenis en uitwerking van het beginsel van wederzijdse erkenning en op de rechtsbescherming bij wederzijdse erkenning bestaat. Ons antwoord op deze vraag is tweeledig. Aan de ene kant is de implementatie van instrumenten gebaseerd op het beginsel van wederzijdse erkenning een aangelegenheid van de individuele lidstaten. Daar hoort in onze visie bij dat de lidstaten zelf bevoegd zijn te bepalen op welke wijze de Europese regeling in het eigen rechtssysteem wordt ingebed, hoe de rechtsbescherming wordt vormgegeven en hoe de uitvoering wordt georganiseerd. Aan de andere kant moet op het terrein van de Europese strafrechtelijke samenwerking ook aandacht zijn voor de rechtsbescherming van justitiabelen. Wij staan daarom positief tegenover de maatregelen die voortvloeien uit de routekaart inzake procedurele rechten van verdachten, zoals wij hebben aangegeven in de brief over de visie op de Europese strafrechtelijke samenwerking, waar wij hiervoor al naar verwezen. Minimumnormen voor een eerlijk proces, ook wat betreft het recht op toegang tot een raadsman, dragen eraan bij dat in alle lidstaten de rechtsbescherming van verdachten op een zodanig niveau is dat het recht op een eerlijk proces verzekerd is. Het vertrouwen in een goede rechtspleging is belangrijk voor een snelle en nauwe strafrechtelijke samenwerking tussen de autoriteiten van de lidstaten.

In de routekaart ter versterking van de rechten en de bescherming van slachtoffers, met name in strafrechtelijke procedures, hebben de lidstaten afgesproken te streven naar gemeenschappelijke minimumnormen in de gehele EU voor de bescherming en de rechten van slachtoffers. Wij zijn

verheugd over deze aandacht voor bescherming van het slachtoffer binnen de EU. Het leidt ertoe dat een Nederlandse burger, mocht hij of zij onverhoopt slachtoffer worden van criminaliteit in een van de EU lidstaten, de juiste bescherming krijgt en adequate rechten heeft.

De aan het woord zijnde leden vragen in hoeverre er in het kader van de huidige overbrengingsprocedure voor de betrokkene een recht bestaat op inzage of raadpleging van het advies van het Gerechtshof Arnhem. Er bestaat in het kader van de huidige procedure van voortgezette tenuitvoerlegging geen recht op inzage of raadpleging van het advies van het gerechtshof aan de minister. Van de beslissing die de minister neemt op basis van de het advies van het gerechtshof wordt de veroordeelde in kennis gesteld. Uit deze beslissing blijkt de strekking en de motivatie van het advies van het gerechtshof. Wat betreft het aspect van de binding met Nederland – waar deze leden naar verwijzen – kan het voorkomen dat het de minister reeds aanstonds duidelijk is dat van binding met Nederland onvoldoende sprake is. Het verzoek van de veroordeelde betreffende de overdracht van de tenuitvoerlegging wordt dan afgewezen, zonder dat het advies van het gerechtshof wordt ingewonnen.

Ook in de nieuwe procedure van voortgezette tenuitvoerlegging, voorzien in dit wetsvoorstel, heeft de veroordeelde geen recht op inzage of raadpleging van het oordeel van het gerechtshof, bedoeld in artikel 2:11.

Ook vragen deze leden of de procedure van artikel 2:11 een volle toets betekent, waarbij alles wat van belang is aan bod kan komen bij het beoordelen van de vraag of iemand zijn straf wel of niet in Nederland uit moet zitten. De regeling in het kaderbesluit laat niet toe dat Nederland als beoogde lidstaat van tenuitvoerlegging in alle vrijheid beslist over de erkenning van het buitenlandse vonnis. Zoals wij hiervoor al hebben aangegeven, is het uitgangspunt bij wederzijdse erkenning een positieve beslissing. De beoordeling in de beoogde lidstaat van tenuitvoerlegging blijft in essentie beperkt tot het toetsen of weigeringsgronden van toepassing zijn en het eventueel aanpassen van de straf zodat de tenuitvoerlegging binnen de kaders van het recht van die lidstaat mogelijk is.

Voorts vragen deze leden wat redenen zouden kunnen zijn voor de minister van Veiligheid en Justitie om af te wijken van het door het gerechtshof uitgebrachte oordeel. Van het afwijken van het oordeel van het gerechtshof is geen sprake. Op grond van artikel 2:12 beslist de minister immers met inachtneming van het oordeel van het gerechtshof. Wij plaatsen daarbij nog wel de volgende kanttekening. In het geval dat het gerechtshof oordeelt dat er geen sprake is van een verplichte weigeringsgrond, kan de erkenning niettemin nog door de minister worden geweigerd in verband met een facultatieve weigeringsgrond als bedoeld in artikel 2:14.

De leden van de ChristenUnie-fractie stellen een aantal vragen over de in dit wetsvoorstel voorziene procedures en de rol en belangen van de veroordeelde daarin. Wij hebben daarbij de indruk dat op sommige punten sprake is van een misverstand. Wij maken graag gebruik van de door deze vragen geboden gelegenheid om de regeling in het wetsvoorstel toe te lichten aan de hand van de in de te implementeren kaderbesluiten gemaakte keuzes. De regeling in de kaderbesluiten is gebaseerd op het beginsel van de wederzijdse erkenning. Dat brengt mee dat er wezenlijke verschillen bestaan met de bestaande regelingen inzake de overdracht van de tenuitvoerlegging van strafvonnissen. Dit geldt met name voor de overdracht van de tenuitvoerlegging van vrijheidsbepalende sancties. De overdracht van de tenuitvoerlegging van voorwaardelijke en alternatieve sancties komt in de huidige praktijk slechts zeer

zelden voor. Gaat het bij die bestaande regelingen om verzoeken die tot stand komen op initiatief van de veroordeelde, bij het kaderbesluit inzake de vrijheidsbenemende sancties wordt het proces geïnitieerd en bepaald door het land van veroordeling. De erkenning in het beoogde land van tenuitvoerlegging is daarbij het uitgangspunt. De lidstaat van veroordeling beziet of een onderdaan van een andere EU-lidstaat in zijn eigen land woont. Is dat het geval dan kan hij daar voorbereid worden op de terugkeer in de samenleving. De lidstaat van veroordeling zet vervolgens het overdrachtsproces in gang. De beoogde lidstaat van tenuitvoerlegging toetst of er weigeringsgronden van toepassing zijn. Is dat niet geval dan wordt zo nodig de straf aangepast, zodat de tenuitvoerlegging binnen de kaders van het recht van die lidstaat mogelijk is. De regeling in het kaderbesluit brengt derhalve mee dat voor de veroordeelde de belangrijkste beïnvloedingsmogelijkheid ligt bij de lidstaat van veroordeling. Die beslist immers over het al dan niet toepassen van het kaderbesluit en kan daarbij alle relevant geachte factoren betrekken. Voor de beoogde lidstaat van tenuitvoerlegging bestaat een dergelijke handelingsvrijheid niet, omdat deze in beginsel verplicht is de rechterlijke uitspraak te erkennen. Wij delen de mening van deze leden dat de veroordeelde belang heeft bij beslissingen die over de overdracht van de tenuitvoerlegging van een aan hem of haar opgelegde vrijheidsstraf worden genomen. Daarom is in dit wetsvoorstel voorzien in een procedure waarbij de veroordeelde in de gelegenheid wordt gesteld zijn mening te geven over het voornemen van de minister om de tenuitvoerlegging over te dragen. Dit kan ertoe leiden dat de minister afziet van zijn voornemen (artikel 2:27, lid 1). Ziet de minister niet af van zijn voornemen, dan stelt de minister daarvan de veroordeelde in kennis. Overeenkomstig de regeling in het kaderbesluit (artikel 6), geldt deze procedure overigens niet als de veroordeelde zich reeds in de beoogde lidstaat van tenuitvoerlegging bevindt.

Tegen het voornemen van de minister kan de veroordeelde vervolgens een bezwaarschrift indienen bij de rechter (de bijzondere kamer van het gerechtshof te Arnhem). De rechter toetst of de minister bij afweging van de betrokken belangen in redelijkheid tot de voorgenomen beslissing kan komen (artikel 2:27, lid 4). Acht de rechter het bezwaarschrift gegrond, dan ziet de minister af van de overdracht van de tenuitvoerlegging (artikel 2:27, lid 7). In deze gehele procedure kan de veroordeelde zich laten bijstaan door een raadsman. Zo nodig kan een raadsman worden toegevoegd (artikel 2:27, lid 5).

Waar het gaat om inkomende zaken is het juist, zoals deze leden constateren, dat de veroordeelde geen rol speelt in de in Nederland te volgen erkenningsprocedure. Dat volgt uit de regeling in het kaderbesluit waarbij de erkenning verplicht is en slechts vanwege een limitatief en beperkt aantal redenen geweigerd kan worden, en waarbij de instemming van de veroordeelde in veel gevallen niet is vereist. Zoals wij eerder in deze nota al opmerkten, is de beslissingsruimte in de uitvoerende lidstaat beperkt. Over de erkenning wordt aan de hand van het toegestuurde certificaat en de toegezonden rechterlijke uitspraak beslist. In het certificaat heeft de bevoegde autoriteit van de uitvaardigende lidstaat aangegeven wat de mening van de veroordeelde is over de overdracht van de tenuitvoerlegging (tenzij de veroordeelde daarover niet bevraagd kon worden omdat hij zich reeds in de uitvoerende lidstaat bevindt). De informatie die over de mening van de veroordeelde in het certificaat is opgenomen, kan voor de bevoegde autoriteit in de uitvoerende lidstaat (in Nederland de minister van Veiligheid en Justitie) overigens wel aanleiding zijn om twijfel uit te spreken over de wenselijkheid van de overdracht van de tenuitvoerlegging in het licht van de bijdrage aan de maatschappelijke re-integratie van de veroordeelde (zie hiervoor artikel 2:8, lid 7). Voor de bevoegde autoriteit van de uitvaardigende lidstaat kan dat vervolgens reden zijn om het certificaat in te trekken, maar verplicht daartoe is zij niet. De erkenning kan ook niet om deze reden worden geweigerd.

Over de bijstand door een raadsman, waar deze leden vragen over stellen, merken wij in algemene zin nog op dat niets in het wetsvoorstel eraan in de weg staat dat de veroordeelde zijn belangen in Nederland laat behartigen door een raadsman.

In het geval dat de veroordeelde niet is gedetineerd in de uitvaardigende lidstaat, maar zich in vrijheid in Nederland bevindt, kan hij in verzekering en vervolgens in bewaring worden gesteld in afwachting van de erkenningsbeslissing. Het wetsvoorstel voorziet hierbij in de mogelijkheid van bijstand door een raadsman en de toevoeging van een raadsman (op grond van de artikelen 2:19, lid 6, en 2:20, lid 2).

Voor een antwoord op de vragen van deze leden over de toegang tot de civiele rechter mogen wij verwijzen naar de hiervoor gegeven antwoorden op gelijksoortige vragen van de leden van de PvdA-fractie.

Deze leden merken op dat op grond van artikel 2:27 de minister de veroordeelde alleen om zijn mening dient te vragen indien deze zich in Nederland bevindt en sprake is van overdracht door Nederland. Dat betekent dat indien sprake is van overdracht aan Nederland, terwijl de veroordeelde zich al in Nederland bevindt, deze op grond van het wetsvoorstel door de minister niet om zijn mening behoeft te worden gevraagd. Deze leden vragen of de regering de mening deelt dat, indien de overdragende staat het kaderbesluit op dit punt op dezelfde wijze heeft geïmplementeerd, dit tot gevolg heeft dat geen van beide landen de veroordeelde om zijn mening zal vragen omdat de veroordeelde zich immers niet op het grondgebied van de overdragende staat bevindt. De constatering van deze leden dat de veroordeelde alleen in de gelegenheid wordt gesteld zijn mening te geven als hij zich nog in de uitvaardigende lidstaat bevindt, is juist. Dat vloeit voort uit de regeling in het kaderbesluit (artikel 6). Wij gaan ervan uit dat ook de andere EU-lidstaten het kaderbesluit dienovereenkomstig zullen implementeren. De aan deze regeling ten grondslag liggende gedachte is de volgende. Voor de overdracht van de tenuitvoerlegging van de vrijheidsbenemende sancties is in veel gevallen de instemming van de veroordeelde niet vereist. Het bevragen van de veroordeelde daarover dient dan ook niet zozeer om er achter te komen of hij het met de overdracht eens is, maar om duidelijk te krijgen of het belang van de voorbereiding op de terugkeer in de samenleving gediend is met een overbrenging naar het land van herkomst. De regeling in het kaderbesluit gaat uit van de veronderstelling dat de overdracht van de vrijheidsbenemende sanctie aan het land waar de veroordeelde onderdaan van is en zijn vaste woonplaats heeft, bijdraagt aan een beter voorbereiding op de terugkeer in de samenleving. De mening van de veroordeelde kan in dit verband nog nieuw licht op de zaak werpen doordat kan blijken dat er ook banden zijn met andere landen, waaronder het land van veroordeling, die ertoe kunnen leiden dat de bevoegde autoriteit in de uitvaardigende lidstaat alsnog van de overdracht van de tenuitvoerlegging aan het land van herkomst afziet. In het geval dat de veroordeelde al in het land van herkomst is teruggekeerd, mag aangenomen worden dat de veroordeelde tegen die terugkeer geen bezwaren heeft; dat is immers zijn eigen keuze geweest.

8. Financiële gevolgen en gevolgen voor de capaciteit

Gevolgen van kaderbesluit 2008/909/JBZ (vrijheidstraffen)

De leden van de PVV-fractie merken op dat Nederland de mogelijkheid heeft bedongen om het kaderbesluit inzake de vrijheidsbenemende sancties alleen toe te passen op veroordelingen die na afloop van de implementatietermijn onherroepelijk zijn geworden. Deze leden vragen waarom dit niet is bedongen voor de toepassing van het kaderbesluit

inzake voorwaardelijke en alternatieve straffen. Reeds aan het begin van de onderhandelingen over het kaderbesluit inzake de vrijheidsbenemende sancties was het duidelijk dat de voorgestelde regeling voor Nederland aanzienlijke gevolgen zou hebben vanwege het relatief grote aantal Nederlanders die in andere Europese landen zijn gedetineerd. Het bedingen van de voornoemde mogelijkheid was voor Nederland daarmee een noodzakelijk voorwaarde om de gevolgen van het kaderbesluit beheersbaar te maken. Voor het kaderbesluit inzake de voorwaardelijke en alternatieve straffen ligt dit anders. Op dit terrein bestaat thans vrijwel geen praktijk. De verwachting is wel dat als gevolg van de totstandkoming van het kaderbesluit het aantal overdrachten van voorwaardelijke en alternatieve straffen tussen de EU-lidstaten zal toenemen, maar deze toename zal wat Nederland betreft – anders dan bij het kaderbesluit vrijheidsbenemende sancties – evenredig verdeeld zijn tussen inkomende en uitgaande zaken. Een substantiële impact op de capaciteitsbehoefte voor de uitvoering van voorwaardelijke en alternatieve straffen wordt daarom niet verwacht. De beperking van de toepassing van het kaderbesluit tot «nieuwe» gevallen zoals bij het kaderbesluit vrijheidsbenemende sancties, was in dit licht niet noodzakelijk.

De leden van de CDA-fractie en van de SP-fractie vragen wat de financiële gevolgen zijn van de invoering van de nieuwe regeling in het kaderbesluit. De financiële gevolgen van de nieuwe regeling bestaan voor het overgrote deel uit de kosten van extra behoefte aan celcapaciteit. Uit de uitgevoerde impactanalyse is naar voren gekomen dat na de inwerking-treding van de nieuwe regeling de kosten geleidelijk jaarlijks zullen oplopen om uiteindelijk het structurele niveau te bereiken van ongeveer 40 miljoen euro. De capaciteitsraming is opgenomen in het Prognose-model Justitiële Ketens (PMJ). De capaciteitsplanning van het gevangeniswezen is afgestemd op het PMJ, die het vertrekpunt vormt voor de jaarlijkse begrotingsvoorbereiding. Dit betekent dat meerjarig zowel in de benodigde celcapaciteit als in de financiering van deze capaciteitsuitbreidingen is voorzien op de begroting van het ministerie van Veiligheid en Justitie. Van hieruit voortvloeiende extra bezuinigingen elders op de begroting van het ministerie van Veiligheid en Justitie, waar de leden van de SP-fractie naar vragen, is geen sprake.

Wat de rechtspraak betreft, zal sprake zijn van een verschuiving van werkzaamheden van de rechtbanken (die in het kader van de exequatur-procedure van de WOTS zaken betreffende de overdracht van de tenuitvoerlegging behandelen) naar het gerechtshof te Arnhem. Zoals wij in de memorie van toelichting hebben aangegeven, zullen de gevolgen voor de rechtspraak binnen de toepasselijke kaders van de financiering van de rechtspraak worden opgevangen.

De leden van de SP-fractie stellen voorts een aantal vragen over het transport van gedetineerden van de ene EU-lidstaat naar de andere. Deze leden constateren dat het aantal transportbewegingen van gedetineerden als gevolg van het kaderbesluit zal toenemen. Dat is inderdaad onze verwachting. Hoeveel transportbewegingen jaarlijks zullen worden uitgevoerd tussen de lidstaten van de EU is ons echter niet bekend. Deze leden geven aan dat het aantal transportbewegingen op termijn zou kunnen oplopen tot tienduizenden bewegingen per jaar. Dat aantal hebben wij niet kunnen herleiden tot ons ter beschikking staande informatie. Dat het uiteindelijk per jaar zal kunnen gaan om duizenden overbrengingen tussen alle lidstaten, lijkt ons realistisch.

Met betrekking tot Nederland kunnen wij een preciezere inschatting maken. Wij merken daarbij op dat Nederland in dit verband wel met een bijzondere situatie te maken heeft doordat er relatief veel Nederlanders in detentie in andere EU-landen zitten. Voor andere EU-landen ligt dat anders. Er zijn EU-landen die wel een aanzienlijk aantal EU-burgers in

detentie hebben, maar weinig eigen onderdanen in andere EU-landen in detentie. En er zijn landen waarin weinig EU-burgers zijn gedetineerd en waarvan evenmin veel onderdanen in andere EU-landen zijn gedetineerd. Wij verwachten dat het aantal extra overbrengingen van gedetineerden naar Nederland zal oplopen tot ruim 400 jaarlijks. Het aantal overbrengingen van Nederland naar een ander EU-land zal naar verwachting oplopen tot ongeveer 50 per jaar.

Wat de kosten van overbrenging betreft, wijzen wij erop dat in het kaderbesluit is bepaald dat deze kosten worden gedragen door de uitvaardigende lidstaat (i.e. de lidstaat van veroordeling). Dit heeft tot gevolg dat veroordeelden door de bevoegde autoriteiten van de uitvaardigende lidstaat zullen worden gebracht naar de uitvoerende lidstaat. In de huidige praktijk worden veroordeelden door de uitvoerende lidstaat opgehaald. Voor Nederland betekent dit dat het aantal door Nederland te verzorgen overbrengingen aanzienlijk zal afnemen. De kosten voor Nederland zullen dientengevolge ook kunnen afnemen.

Wat betreft de beveiliging van de overbrenging van gedetineerden heeft de nieuwe regeling geen gevolgen voor de bestaande praktijk. Het vervoer gebeurt altijd beveiligd, waarbij ook steeds op basis van de individuele omstandigheden van het geval de veiligheidsrisico's worden beoordeeld. Over de uitvoering van het transport zullen de bevoegde autoriteiten in de uitvaardigende lidstaat en in de uitvoerende lidstaat steeds in een individuele zaak afspraken maken. De veilige en menswaardige uitvoering van het transport staat uiteraard voorop.

De aan het woord zijnde leden vragen of er, gelet op de recente sluiting van gevangenis en het ontslag van personeel, geen andere oplossing mogelijk was geweest. Zoals wij hierboven hebben opgemerkt, wordt de meerjarige behoefte aan celcapaciteit jaarlijks bepaald aan de hand van het PMJ. In het PMJ worden alle relevante beleidsontwikkelingen en nieuwe wetgeving meegenomen. De uitkomsten zijn het saldo van ontwikkelingen die de behoefte aan celcapaciteit kunnen verhogen of verlagen. De verwachte extra capaciteitsbehoefte als gevolg van het kaderbesluit is al een aantal jaren geleden in de PMJ opgenomen. De PMJ is sindsdien tweemaal geactualiseerd op basis van recentere gegevens over de wijze waarop de betrokken Europese landen het kaderbesluit zullen implementeren en de omvang van de doelgroep in de verschillende landen. De besluitvorming over het sluiten van (delen van) penitentiaire inrichtingen vindt altijd plaats op basis van een integraal meerjarig beeld in relatie tot de PMJ. Er is geen sprake van het afstoten van celcapaciteit die als gevolg van het onderhavige wetsvoorstel weer nodig is. Toen zich een daling naar de vraag van celcapaciteit bij het gevangeniswezen voordeed, zijn maatregelen genomen om de wisselende vraag naar celcapaciteit in het gevangeniswezen beter op te vangen. Tegelijkertijd moesten er maatregelen worden genomen om het bestaande overschot aan cellen af te bouwen. De sluiting van (delen van) een aantal penitentiaire inrichtingen was daarvoor noodzakelijk. Deze maatregelen zijn vastgelegd in het Masterplan Gevangeniswezen 2009–2014. Door natuurlijk verloop en begeleiding van werk naar werk – een uitgangspunt van het Masterplan – konden gedwongen ontslagen daadwerkelijk worden voorkomen.

Deze leden vragen ook hoeveel extra mensen er bij DJJ nodig zijn om de lasten van dit voorstel op te vangen. De behoefte aan extra mensen zal geleidelijk toenemen om over ongeveer vijf jaar het structurele niveau te bereiken van ongeveer 400 fte.

Ten slotte vragen de aan het woord zijnde leden of er een beperking is aangebracht op het aantal keren dat iemand overgebracht kan worden naar een ander land om daar een straf uit te zitten. Het kaderbesluit kent een dergelijk beperking niet. In theorie is dat dus onbeperkt mogelijk. Wij

plaatsen hierbij wel de volgende kanttekening. Zoals wij aan het begin van deze nota hebben aangegeven (in paragraaf 2), is het in Nederland een uitgangspunt van het beleid dat een veroordeelde slechts één keer voor overbrenging op grond van de WOTS in aanmerking komt. Dit geldt met name bij drugsdelicten. Een tweede verzoek zal in beginsel worden afgewezen. Onder het nieuwe regime van het kaderbesluit kan Nederland dit beleid in zoverre niet in stand houden dat er niet langer sprake is van een verzoek om de tenuitvoerlegging over te nemen, maar van een verplichting en dat de tenuitvoerlegging slechts vanwege een limitatief aantal gronden kan worden geweigerd. Het feit dat een veroordeelde al eens eerder is overgebracht, is in het kaderbesluit niet als weigeringsgrond opgenomen. Nederland zal in dergelijke gevallen echter wel in overleg blijven treden met de bevoegde autoriteiten van de uitvaardigende lidstaat met het verzoek het opnieuw overbrengen van de veroordeelde naar Nederland te heroverwegen. De uitvoerende lidstaat is immers niet verplicht om toepassing te geven aan het kaderbesluit.

ARTIKELSGEWIJS

Artikel 2:14

De leden van de SP-fractie vragen naar de weigeringsgrond in verband met het strafrestant. Deze leden constateren terecht dat er bij een strafrestant van minder dan zes maanden sprake is van een facultatieve weigeringsgrond. Dit betekent dat in een dergelijk geval de erkenning en tenuitvoerlegging kunnen worden geweigerd, maar dit hoeft niet. Is er in Nederland nog maar zo'n kort deel van de vrijheidsbenemende sanctie te ondergaan dat een adequate voorbereiding op de terugkeer in de samenleving niet te realiseren is, dan is weigering van de erkenning aan de orde. De doelstelling van de overdracht van de tenuitvoerlegging kan dan immers niet worden gehaald. Wij merken in dit verband op dat met de erkenningsprocedure en de daarop volgende daadwerkelijke overbrenging van de veroordeelde enige tijd is gemoeid. Over de erkenning moet binnen 90 dagen worden beslist. De overbrenging van de veroordeelde moet vervolgens binnen 30 dagen plaatsvinden. Dit betekent dat de gehele procedure ongeveer vier maanden in beslag kan nemen. In de gevallen waarin sprake is van een strafrestant van minder dan zes maanden, is er in Nederland dan geen of slechts een zeer kort deel van de straf ten uitvoer te leggen. In zulke gevallen ligt de overname van de tenuitvoerlegging door Nederland niet voor de hand. Voor de grensgevallen, dat wil zeggen de gevallen waarin sprake is van een strafrestant dat net onder de zes maanden ligt, kan een afweging worden gemaakt of de tenuitvoerlegging in Nederland toch niet de voorkeur verdient, ondanks dat na de overbrenging slechts een zeer korte periode van detentie resteert.

Overigens is het niet zo dat de veroordeelde in het land van veroordeling in het geheel niet zou kunnen worden voorbereid op de terugkeer in de samenleving. In het land van herkomst zijn de mogelijkheden daartoe echter – zo is de aan het kaderbesluit ten grondslag liggende gedachte – beter.

Bij de voorbereiding in het buitenland op de terugkeer in de Nederlandse samenleving speelt het Bureau Buitenland van Reclassering Nederland een rol. Het Bureau Buitenland onderhoudt onder meer contacten met de gemeente van herkomst en met hulpverlenende instanties. Dit vergemakkelijkt de inpassing van de gedetineerde in de maatschappij na een jarenlange buitenlandse detentie.

Artikel 2:24

De leden van de SP-fractie vragen naar de redenen die ertoe kunnen leiden dat de tenuitvoerlegging van een in Nederland opgelegde vrijheidsstraf niet aan een ander EU-land wordt overgedragen. In de memorie van toelichting hebben wij onder meer aangegeven dat indien de strafbare feiten waarvoor de straf is opgelegd de Nederlandse rechtsorde ernstig hebben geschokt, van overdracht van de tenuitvoerlegging zou kunnen worden afgezien. Daarmee is niet gezegd dat daar in zulke gevallen altijd van zal worden afgezien. De reden om de tenuitvoerlegging in dergelijke gevallen niet over te dragen, kan zijn gelegen in het feit dat met de overdracht Nederland de zeggenschap over de tenuitvoerlegging uit handen geeft. Over het verlenen van vrijheden en verlof aan de veroordeelde en over de voorwaardelijke invrijheidstelling van de veroordeelde heeft Nederland dan geen zeggenschap meer. Bij deze beslissingen kan in Nederland met bijvoorbeeld de belangen van in Nederland woonachtige slachtoffers beter rekening worden gehouden dan in het buitenland. Steeds zal in het concrete geval bekeken moeten worden of er redenen zijn die zich tegen overdracht van de tenuitvoerlegging verzetten.

Artikel 3:11

De leden van de SP-fractie vragen, onder verwijzing naar de voorbeelden genoemd in de toelichting op artikel 3:11, of de daar genoemde termen wel precies zo gebruikt worden in het buitenland. Zij vragen of er geen problemen zijn te verwachten over de aanpassing van de sanctie en of dit dan nog wel tenuitvoerlegging van dezelfde sanctie is. De aan het woord zijnde leden merken terecht op dat de variatie en diversiteit van sancties tussen de lidstaten van de EU groot is. Dat is ook precies de reden dat Nederland bij de totstandkoming van het kaderbesluit heeft gepleit voor flexibiliteit waar het gaat om de aanpassing van de sanctie. Zonder die flexibiliteit is de overname van de tenuitvoerlegging van voorwaardelijke en alternatieve straffen niet gemakkelijk te realiseren. Tegelijkertijd is er bij de totstandkoming van het kaderbesluit voor gepleit om duidelijk vast te stellen op welke rechterlijke uitspraken en welke verplichtingen het kaderbesluit betrekking zou hebben. Dat is gebeurd in de artikelen 2 en 4 van het kaderbesluit (geïmplementeerd in de artikelen 3:1 en 3:2 van het wetsvoorstel). Hierdoor hebben alle lidstaten van de EU aangegeven dat zij op de naleving van deze verplichtingen toezicht kunnen houden en dat de overname van dat toezicht dus mogelijk is.

Als aan Nederland een rechterlijke uitspraak zou worden aangeboden die niet voldoet aan de omschrijving in artikel 3:1 of de rechterlijke uitspraak een verplichting betreft die niet is toegestaan op grond van artikel 3:2, zal Nederland de erkenning en tenuitvoerlegging weigeren. Is wel aan de vereisten van de artikelen 3:1 en 3:2 voldaan, dan kan tot erkenning en tenuitvoerlegging in Nederland worden overgegaan, maar kan er niettemin een noodzaak voor aanpassing bestaan. Een goed voorbeeld hiervan is de taakstraf. De in strafrechtelijk kader opgelegde verplichting tot het verrichten van onbetaalde arbeid kennen alle EU landen. De juridische vormgeving daarvan loopt echter zeer uiteen. Het kan gaan om een zelfstandige maatregel of om een zelfstandige hoofdstraf, maar de verplichting kan ook worden opgelegd als voorwaarde bij een voorwaardelijke veroordeling. Bij tenuitvoerlegging van deze verplichting in Nederland betekent dit dat aanpassing plaatsvindt naar hoofdstraf, want zo is de taakstraf vormgegeven in Nederland.

Bij de aanpassing dient wel steeds voor ogen gehouden te worden dat de aangepaste straf zo min mogelijk afwijkt van hetgeen in de uitvaardigende lidstaat is opgelegd. Een wezenlijk verandering van de straf is niet toegestaan en een verzwaring van de straf evenmin. Bij de voornoemde

aanpassing van de taakstraf blijft de opgelegde verplichting als zodanig dan ook ongewijzigd: het verrichten van onbetaalde arbeid. Bij de voorbeelden genoemd op de bladzijden 54 en 55 van de memorie van toelichting is het niet zo dat de aldaar genoemde termen precies zo worden gebruikt in het buitenland. Het gaat om de in Nederland gebruikelijke termen en omschrijvingen. Een term als «probatie» die in de Engelse tekst van het kaderbesluit 2008/947/JBZ wordt gebruikt, is in het Nederlands niet goed te vertalen. Het omvat de Nederlandse termen «proeftijd», «bijzondere voorwaarden» en «reclasseringstoezicht».

Artikel 3:12

De leden van de SP-fractie constateren dat het OM de tenuitvoerlegging verplicht moet weigeren indien de opgelegde verplichting een medische of therapeutische behandeling betreft die niet ten uitvoer kan worden gelegd binnen het Nederlandse rechtsstelsel of het Nederlandse stelsel van gezondheidszorg. Zij vragen om wat voor verplichtingen het hier gaat en of er mogelijkheden zijn om dit om te zetten naar terbeschikkingstelling (tbs) of voorwaardelijke tbs. Het gaat bij deze verplichtingen om de verplichting bedoeld in artikel 3:2, eerste lid, onderdeel i, van het wetsvoorstel: het gebod een therapie of ontwenningsskuur te ondergaan. Het gaat dus om vormen van ambulante behandeling in strafrechtelijke kader.

De vraag van deze leden of er mogelijkheden zijn om dit om te zetten naar terbeschikkingstelling (tbs) of voorwaardelijke tbs laat zich niet gemakkelijk beantwoorden. Hiervoor (in paragraaf 5) hebben wij opgemerkt dat de maatregel van terbeschikkingstelling, zoals wij die in Nederland kennen, niet in alle EU-lidstaten bekend is. Zij kennen wel maatregelen die vergelijkbaar zijn, maar de karakteristieken verschillen dan wel van de Nederlandse tbs. Een maatregel die vergelijkbaar is met de Nederlandse tbs *met dwangverpleging* is een vrijheidsbenemende sanctie in de termen van kaderbesluit 2008/909/JBZ. De tenuitvoerlegging daarvan kan dus niet op grond van het andere kaderbesluit (kaderbesluit 2008/947/JBZ) worden overgedragen. De uitvoering van het gebod een therapie of ontwenningsskuur te ondergaan, dat als voorwaarde is opgelegd bij een maatregel die vergelijkbaar is met de Nederlandse tbs met voorwaarden, kan op grond van kaderbesluit 2008/947/JBZ aan Nederland worden overgedragen. Ten behoeve van de tenuitvoerlegging in Nederland zal dan uiteraard bekeken moeten worden welke aanpassing van de maatregel nodig zijn, zodat deze ten uitvoer kan worden gelegd als tbs met voorwaarden.

Artikel 3:19

De leden van de SP-fractie vragen in hoeverre alle straffen en maatregelen die Nederland kent in het buitenland zullen worden erkend en ten uitvoer worden gelegd, of alle lidstaten de taakstraf en alle mogelijke voorwaarden die in Nederland worden opgelegd kennen en hoe het zit met tbs. In antwoord op een vergelijkbare vraag van de leden van de PVV-fractie zijn wij hierop reeds ingegaan (zie paragraaf 5). In algemene zin voegen wij hier nog aan toe dat wij ons goed realiseren dat met betrekking tot voorwaardelijke en alternatieve straffen veel verschillen bestaan tussen de lidstaten wat betreft de juridische vormgeving van deze straffen en de modaliteiten en wijzen van uitvoering. Wij verwachten dan ook niet dat de overdracht van de tenuitvoerlegging van deze straffen vanaf het begin soepel en probleemloos zal verlopen.

Artikel 5:2

De leden van de SP-fractie vragen wanneer deze wet naar verwachting in werking zal treden en wat de gevolgen zijn van het niet halen van de implementatiedatum van 5 december 2011. Ons streven is gericht op inwerkingtreding in de zomer van 2012. Vanaf dat moment kan de nieuwe regeling vervat in dit wetsvoorstel worden toegepast.

Wat betreft kaderbesluit 2008/909/JBZ (vrijheidsstraffen) betekent dit het volgende. Op grond van de huidige wetgeving (WOTS) zullen de zaken worden afgehandeld waarin sprake is van een rechterlijke uitspraak die vóór 5 december 2011 onherroepelijk is geworden. Nederland heeft namelijk de verklaring op grond van artikel 28, tweede lid, van het kaderbesluit afgelegd. Dit heeft tot gevolg dat de nieuwe regeling alleen wordt toegepast op rechterlijke uitspraken die na afloop van de implementatietermijn onherroepelijk zijn geworden. De zaken waarin een rechterlijke uitspraak op of na 5 december 2011 onherroepelijk is geworden, zullen afgehandeld worden op grond van de nieuwe regeling, vanaf het moment dat die in werking treedt.

Wat betreft kaderbesluit 2008/947/JBZ (voorwaardelijke en alternatieve straffen) zal de nieuwe regeling kunnen worden toegepast vanaf de datum van inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel. In kaderbesluit 2008/947/JBZ is geen overgangsregeling opgenomen. De datum waarop de rechterlijke uitspraak onherroepelijk is geworden, is hierbij daarom niet relevant.

Voor beide kaderbesluiten geldt dat de toepassing ervan alleen mogelijk is als zowel de uitvaardigende lidstaat, als de uitvoerende lidstaat de kaderbesluiten heeft geïmplementeerd. Ook na de inwerkingtreding van de nieuwe regeling in dit wetsvoorstel kan het dus zo zijn dat Nederland de WOTS blijft toepassen, omdat een andere lidstaat de kaderbesluiten nog niet in zijn eigen wetgeving heeft geïmplementeerd. Die situatie zal zich naar verwachting in ieder geval met Frankrijk, Duitsland en Spanje voordoen, landen waar relatief veel Nederlanders vastzitten. Volgens de ons ter beschikking staande informatie zullen deze landen niet eerder dan eind 2012 hun wetgeving hebben aangepast.

De minister van Veiligheid en Justitie,
I. W. Opstelten

De staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
F. Teeven