

Vergaderjaar 2010–2011

32 885

Implementatie van kaderbesluit 2008/909/JBZ van de Raad van de Europese Unie van 27 november 2008 inzake de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op 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 de toepassing van het beginsel van de wederzijdse erkenning op vonnissen en proeftijdbeslissingen met het oog op het toezicht op proeftijdvoorwaarden en alternatieve straffen (PbEU L 337) en van kaderbesluit 2009/299/JBZ van de Raad van de Europese Unie van 26 februari 2009 tot wijziging van kaderbesluit 2002/584/JBZ, kaderbesluit 2005/214/JBZ, kaderbesluit 2006/783/JBZ, kaderbesluit 2008/909/JBZ en kaderbesluit 2008/947/JBZ en tot versterking van de procedurele rechten van personen, tot bevordering van de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op beslissingen gegeven ten aanzien van personen die niet verschenen zijn tijdens het proces (PbEU L 81) (Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging vrijheidsbenemende en voorwaardelijke sancties)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel strekt tot implementatie van de kaderbesluiten:

- a) 2008/909/JBZ van de Raad van de Europese Unie van 27 november 2008 inzake de 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;

- b) 2008/947/JBZ van de Raad van de Europese Unie van 27 november 2008 inzake de toepassing van het beginsel van de wederzijdse erkenning op vonnissen en proeftijdbeslissingen met het oog op het toezicht op proeftijdvoorwaarden en alternatieve straffen; en
- c) 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.

Voor het onder c genoemde kaderbesluit geldt dat dit onder meer de onder a en b genoemde kaderbesluiten wijzigt. Die wijzigingen zijn in dit wetsvoorstel verwerkt.¹ In het vervolg wordt alleen bij de desbetreffende bepalingen nog naar het onder c genoemde kaderbesluit verwezen. De onder a en b genoemde kaderbesluiten beogen de strafrechtelijke samenwerking tussen de lidstaten van de Europese Unie op het terrein van de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen, voorwaardelijke en alternatieve straffen te intensiveren en vergemakkelijken. De kaderbesluiten bevatten kort gezegd de volgende regeling. Een strafrechtelijk vonnis waarbij een vrijheidsbenemende of vrijheidsbeperkende sanctie is opgelegd in een lidstaat van de Europese Unie, kan aan een andere lidstaat van de Europese Unie worden gezonden, indien de veroordeelde onderdaan is van die andere lidstaat en/of aldaar zijn vaste woon- of verblijfplaats heeft. Ontvangt een lidstaat een dergelijk vonnis, dan is deze in beginsel gehouden het vonnis overeenkomstig de bepalingen van de kaderbesluiten te erkennen en de opgelegde sanctie ten uitvoer te leggen. De wijze van tenuitvoerlegging geschiedt volgens het recht van de lidstaat waar de tenuitvoerlegging plaatsvindt.

De kaderbesluiten vinden hun rechtsbasis in artikel 31, eerste lid, onderdeel a, en artikel 34, tweede lid, onderdeel b, van het Verdrag betreffende de Europese Unie.² Ze zijn door de Raad van Ministers van de Europese Unie vastgesteld. In Nederland zijn de beide Kamers der Staten-Generaal via het periodieke overleg over JBZ-raden op de hoogte gehouden over het verloop van de onderhandelingen en beide Kamers hebben de onder het Verdrag van Amsterdam vereiste instemming gegeven.

De implementatietermijn loopt af op 5 december 2011 voor kaderbesluit 2008/909/JBZ en op 6 december 2011 voor kaderbesluit 2008/947/JBZ. De implementatie van beide kaderbesluiten vergt aanzienlijke maatregelen van wetgevende en organisatorische aard. Voor de implementatie is meer tijd nodig dan bij de vaststelling van de kaderbesluiten werd voorzien. Dit geldt niet alleen voor Nederland maar ook voor andere lidstaten. Een en ander is gebleken tijdens gezamenlijke bijeenkomsten van vertegenwoordigers van de lidstaten en de Europese Commissie, waarin diverse aspecten van de implementatie zijn besproken. De regering blijft de voortgang in de andere lidstaten volgen, vooral in die lidstaten waarmee Nederland op dit terrein het meeste te maken zal krijgen, namelijk Duitsland, Frankrijk, Spanje, het Verenigd Koninkrijk en België. Voor beide kaderbesluiten zijn als bijlage bij deze memorie transponeringstabellen opgenomen.

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

Intensivering van de strafrechtelijke samenwerking binnen de Europese Unie is in de afgelopen decennia belangrijker geworden. De totstandkoming van de interne markt heeft geleid tot een aanzienlijke toename van het grensoverschrijdende handelsverkeer. Naast de positieve gevolgen hiervan voor de welvaart, moeten ook negatieve gevolgen

¹ Voor het overige is het onder c genoemde kaderbesluit geïmplementeerd in de wet van 12 mei 2011 tot wijziging van de Overlevingswet, de Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging strafrechtelijke sancties 2008 en het Wetboek van Strafvordering ter implementatie van kaderbesluit 2009/299 JBZ van de Raad van de Europese Unie van 26 februari 2009 tot wijziging van het 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) (Stb. 232), die op 1 augustus 2011 in werking is getreden.

² In artikel 9 van het Protocol betreffende de overgangsbepalingen bij het Verdrag van Lissabon is bepaald dat deze rechtsbasis ook na inwerkingtreding van dat Verdrag gehandhaafd blijft.

worden onderkend, zoals de toename van grensoverschrijdende criminaliteit. Binnen de EU worden grensoverschrijdende activiteiten, waaronder helaas ook illegale activiteiten, vergemakkelijkt door het vrij verkeer van personen, goederen en diensten. Bij grensoverschrijdende criminaliteit is strafrechtelijke handhaving door individuele lidstaten niet langer voldoende. Samenwerking bij de opsporing en vervolging van strafbare feiten, maar ook bij het sluitstuk van de strafrechtstoepassing, te weten de tenuitvoerlegging van sancties, is noodzakelijk. Intensivering van de strafrechtelijke samenwerking is daarom gewenst.

Tegen deze achtergrond besloot de Europese Raad van Tampere in 1999 dat de justitiële samenwerking in strafzaken tussen de lidstaten 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. Het beginsel van wederzijdse erkenning stoelt op het uitgangspunt dat de lidstaten een zodanig vertrouwen in elkaars rechtsstelsel en autoriteiten hebben dat een door een buitenlandse bevoegde autoriteit uitgevaardigd bevel of vonnis in beginsel als gelijkwaardig kan worden beschouwd aan een door de eigen nationale autoriteiten uitgevaardigd bevel of vonnis. Uit het beginsel van wederzijdse erkenning vloeit daarom 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.

Er is inmiddels een aantal kaderbesluiten tot stand gekomen op het terrein van de wederzijdse erkenning van strafrechtelijke beslissingen. Het bekendste is het kaderbesluit van 13 juni 2002 betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten van de Europese Unie (PbEG 18 juli 2002, L 190). Op het terrein van de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke sancties zijn al tot stand gekomen het kaderbesluit van 24 februari 2005 inzake de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op geldelijke sancties (PbEU 22 maart 2005, L 76) en het kaderbesluit van 6 oktober 2006 inzake de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op beslissingen tot confiscatie (PbEU 24 november 2006, L 328). Die kaderbesluiten zijn geïmplementeerd in de Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging strafrechtelijke sancties 2008. Met de onderhavige kaderbesluiten wordt nu de regelgeving van de EU met betrekking tot de overdracht van de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke sancties gecompleteerd en bestrijkt zij in beginsel het gehele terrein van de tenuitvoerlegging van straffen.

Overdracht van de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke uitspraken

Een door de rechter opgelegde straf wordt doorgaans in het land waar deze is opgelegd ten uitvoer gelegd. De rechtsmacht om de straf ten uitvoer te leggen reikt in het algemeen ook niet verder dan de landsgrens. Voor de tenuitvoerlegging in het land van veroordeling zijn ook goede redenen. Het strafbare feit, waarvoor de veroordeling is uitgesproken en de straf is opgelegd, zal veelal in het land van veroordeling zijn gepleegd.¹ In dat land is het recht geschonden en zijn doorgaans de slachtoffers woonachtig. In dat land wordt met de vervolging, berechting en de tenuitvoerlegging van de opgelegde straf zichtbaar gemaakt dat het plegen van strafbare feiten niet zonder gevolgen blijft.

Het opleggen van straffen kent verschillende doelen. Vergelding is daar een belangrijke van. Het is echter ook van belang dat de bestraffing eraan bijdraagt dat de veroordeelde na het ondergaan van zijn straf niet

¹ Maar dit hoeft niet altijd zo te zijn, zoals bij de vervolging in Nederland van buiten Nederland gepleegde internationale misdrijven.

opnieuw in de fout gaat. Hierdoor kan recidive worden voorkomen en wordt een bijdrage geleverd aan het vergoten van de veiligheid van de samenleving in het algemeen en van slachtoffers in het bijzonder. Reeds lang geleden is onderkend dat bij de tenuitvoerlegging van een straf in het land van veroordeling de mogelijkheden van resocialisatie uiterst gering zijn voor personen die niet in dat land wonen en na de ommekomst van hun straf al dan niet gedwongen terugkeren naar het land van herkomst. Overdracht van de tenuitvoerlegging van de straf aan het land waar de veroordeelde onderdaan van is en/of woont maakt resocialisatie mogelijk en biedt daarmee belangrijke voordelen. Door (een deel van) een vrijheidsstraf in het land van herkomst ten uitvoer te leggen, kan de veroordeelde beter worden voorbereid op de terugkeer in de samenleving waar hij na zijn vrijlating gaat wonen en daardoor heeft de resocialisatie een betere kans van slagen. Behalve de veroordeelde zelf, heeft ook de samenleving hierbij belang. In de praktijk is namelijk gebleken dat terugkeer in het eigen land, na een detentie in het buitenland, tot verschillende aansluitingsproblemen met de eigen samenleving leidt, zoals onder meer het ontbreken van huisvesting en werk. Door (het laatste deel van) de buitenlandse straf in Nederland ten uitvoer te leggen, wordt voorkomen dat de veroordeelde zonder voorbereiding terugkeert in de Nederlandse maatschappij. Tenuitvoerlegging in Nederland biedt een veroordeelde de mogelijkheid om zich in zijn eigen taal en land voor te bereiden op de terugkeer in de samenleving. Dit vergroot de kans op een succesvolle resocialisatie van de veroordeelde en verkleint het risico van recidive.

Het belang van de mogelijkheid om de tenuitvoerlegging van niet tot vrijheidsbeneming strekkende straffen over te dragen (zoals voorwaardelijke straffen en taakstraffen), is dat bij het ontbreken van een dergelijke mogelijkheid, door de rechter wordt afgezien van het opleggen van een voorwaardelijke of alternatieve straf bij personen die geen vaste woon- of verblijfplaats hebben in het land van veroordeling, terwijl een dergelijke straf wel passend zou zijn geweest. Door het creëren van de mogelijkheid om de tenuitvoerlegging in het land van herkomst te laten plaatsvinden, kan het ontbreken van een vaste woon- of verblijfplaats in het land van berechting geen reden meer zijn om van het opleggen van een voorwaardelijke of alternatieve straf af te zien. De veroordeelde keert terug na de veroordeling naar zijn eigen land, voldoet aldaar aan de aan hem opgelegde voorwaarden of taakstraf en kan dan tegelijkertijd zijn normale werk en leven hervatten. Ook dit is uit het oogpunt van het voorkomen van recidive wenselijk.

Vrijheidsbenemende sancties

Met de overdracht van de tenuitvoerlegging van strafvonnissen en de daar eventueel mee gepaard gaande overbrenging van gedetineerden van het ene land naar het andere land, bestaat inmiddels enige tientallen jaren ervaring. Nederland heeft verschillende bilaterale verdragen gesloten en is partij bij een aantal multilaterale verdragen op dit terrein. Het belangrijkste multilaterale verdrag is het in het kader van de Raad van Europa gesloten verdrag inzake de overbrenging van gevonnisde personen van 1983 (VOGP) en het daarbij behorende Protocol van 1997. Het gaat hierbij om de overbrenging van personen die tot een vrijheidsstraf zijn veroordeeld.

De meest recente cijfers met betrekking tot in het buitenland gedetineerde Nederlanders zijn opgenomen in een brief van de minister van Buitenlandse Zaken van 30 juni 2011 (Kamerstukken II 2010–2011, 30 010, nr. 17).¹ Op 1 april 2011 verbleven 2 343 Nederlanders in het buitenland in detentie. Hiervan zaten 761 personen in voorlopige hechtenis in afwachting van hun berechting. 73% van de gedetineerde Nederlanders zit vast in verband met een drugsdelict. De meeste Nederlanders zijn

¹ Zie ook F. Miedema & S. Stoltz, *Vast(gelopen) in den vreemde. Een onderzoek naar het hoge aantal Nederlanders in buitenlandse detentie*, WODC, Den Haag 2008, bij brief van 2 juli 2008 aangeboden aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2007–2008, 30 010, nr. 10).

gedetineerd in Europese landen. Dat betreft in totaal 1 379 gedetineerden, van wie het merendeel in Duitsland (400), Spanje (291), Frankrijk (177), het Verenigd Koninkrijk (111) en België (81) verbleef.

Jaarlijks worden er ongeveer 200 gevonnisde personen op grond van de toepasselijke verdragen naar Nederland overgebracht (zowel vanuit Europese landen als daarbuiten).

Bij de toepassing door EU lidstaten van het VOGP is gebleken, dat in een aantal gevallen de overdracht van de tenuitvoerlegging van de straf, hoewel in beginsel mogelijk, om uiteenlopende redenen niet tot stand komt. Een van die redenen is dat de verdragen niet *verplichten* tot een overname van een buitenlandse sanctie. Daarom hebben Oostenrijk, Finland en Zweden in 2005 het initiatief genomen om tot een regeling te komen op het niveau van de Europese Unie, waarbij de overdracht van de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen op de leest van het minder vrijblijvende beginsel van de wederzijdse erkenning wordt geschoeid. Deze regeling is neergelegd in het voornoemde kaderbesluit 2008/909/JBZ.

Voorwaardelijke en alternatieve straffen

In het kader van de Raad van Europa is in 1964 ook een verdrag tot stand gekomen dat betrekking heeft op het toezicht op voorwaardelijk veroordeelden of voorwaardelijk in vrijheid gestelden. Dit verdrag wordt in de praktijk niet of nauwelijks toegepast. Slechts negentien lidstaten van de Raad van Europa hebben het verdrag geratificeerd, waaronder twaalf lidstaten van de Europese Unie. Ook Nederland heeft weinig ervaring met de toepassing van het verdrag. De precieze redenen waarom het verdrag slechts door een beperkt aantal landen is geratificeerd en waarom, in geval van ratificatie, het verdrag niet wordt toegepast, zijn niet bekend. Ter gelegenheid van een door de Europese Commissie georganiseerde bijeenkomst van experts werden onder meer de onbekendheid van het verdrag, het gebrek aan termijnen in het verdrag en de ruim geformuleerde weigeringsgronden als oorzaken genoemd. De constatering dat het verdrag amper wordt toegepast, hebben Duitsland en Frankrijk ertoe gebracht in 2007 een voorstel in te dienen voor een regeling waarbij ook de overdracht van de tenuitvoerlegging van voorwaardelijke straffen en alternatieve straffen op de leest van het beginsel van de wederzijdse erkenning wordt geschoeid. Deze regeling is neergelegd in het voornoemde kaderbesluit 2008/947/JBZ.

3. Voorstel voor een nieuwe wet

De huidige regels inzake de overdracht van de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke sancties zijn neergelegd in de Wet overdracht tenuitvoerlegging strafvonnissen (WOTS). Voor zover het gaat om geldelijke sancties en confiscatiebeslissingen wordt de overdracht van de tenuitvoerlegging daarvan tussen lidstaten van de EU geregeld in de voornoemde Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging strafrechtelijke sancties 2008. Voor de thans te implementeren kaderbesluiten 2008/909/JBZ en 2008/947/JBZ is gekozen om niet daartoe de WOTS of de Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging strafrechtelijke sancties 2008 te wijzigen, maar om een nieuwe wet op te stellen. Door de kaderbesluiten niet te implementeren in de WOTS blijft er een helder onderscheid bestaan tussen de overdracht en overname van strafvonnissen met alle landen buiten de EU en de wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen tussen de EU-lidstaten. Hoewel beide vormen van samenwerking overeenkomsten en parallellen vertonen, bestaan er tevens wezenlijke verschillen tussen beide stelsels. Het onderbrengen van de verschillende stelsels in verschillende wetten onderstreept het onderscheid tussen beide vormen van samenwerking.

In de memorie van toelichting bij de Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging strafrechtelijke sancties is aangekondigd dat kaderbesluit 2008/909/JBZ (vrijheidsstraffen) geïmplementeerd zou kunnen worden in die wet (Kamerstukken II 2005–2006, 30 699, nr. 3, blz. 3). Daar wordt thans toch van afgezien. De implementatie van de onderhavige kaderbesluiten vergt een regeling die slechts op een beperkt aantal punten overeen zal komen met de regeling die al in de Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging strafrechtelijke sancties 2008 is opgenomen. Verder zou de implementatie van de onderhavige kaderbesluiten opnieuw¹ een ingrijpende wijziging van die wet tot gevolg hebben. Dat bevordert de overzichtelijkheid voor degenen die met die wet moeten werken niet. De personen en instanties die in de praktijk met de regelingen zullen moeten werken lopen ook uiteen, zodat een gezamenlijke wet ook op dat punt geen voordeel zou bieden. Integendeel, een aparte wettelijke regeling schept in dit geval helderheid voor de praktijk. Een en ander neemt overigens niet weg dat het onderhavige wetsvoorstel een structuur en systematiek heeft die vergelijkbaar is met de Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging strafrechtelijke sancties 2008.

4. Adviezen²

Het conceptwetsvoorstel is voorgelegd aan de Raad voor de rechtspraak (RvdR), de Nederlandse vereniging voor rechtspraak (NVvR), het College van procureurs-generaal van het openbaar ministerie (OM), de Nederlandse orde van advocaten (NOvA) en Reclassering Nederland (RN). Het wetsvoorstel kan op instemming rekenen van het OM en Reclassering Nederland. De NVvR heeft geen opmerkingen bij het wetsvoorstel ingediend. De NOvA en de Raad voor de rechtspraak hebben fundamentele bezwaren tegen het wetsvoorstel, die met name de in hun ogen te beperkte rol van de rechter betreffen. Dit zou, naar hun oordeel, leiden tot een gebrekkige rechtsbescherming voor de veroordeelde. De commentaren en opmerkingen van de verschillende instanties hebben tot aanpassing van het wetsvoorstel en de memorie van toelichting geleid. Zo is de rol van de rechter op een aantal punten verhelderd en verstevigd. Voorts is, waar het gaat om het voornemen om de tenuitvoerlegging van een in Nederland opgelegde vrijheidsbenemende sanctie over te dragen aan een andere lidstaat van de EU, in navolging van artikel 52 van de WOTS, ook in dit wetsvoorstel voorzien in een mogelijkheid voor de veroordeelde om een bezwaarschrift daartegen in te dienen bij de rechter. Ik merk over de adviezen van de RvdR en de NOvA hier in algemene zin het volgende op. De adviezen lijken ervan uit te gaan dat de beslissing over de overname van de tenuitvoerlegging van een vonnis uit het buitenland een zelfstandige beslissing tot vrijheidsbeneming of vrijheidsbeperking inhoudt. Dit is echter geenszins het geval. 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 al onder de huidige verdragen en dat wijzigt niet door de in de kaderbesluiten geregelde erkenning van een buitenlands vonnis. Onder de huidige verdragen is het buitenlandse vonnis reeds onaantastbaar en wordt voorafgaand aan de beslissing dan ook niet nagegaan of het buitenlandse vonnis terecht is geweest (was er voldoende bewijs?) 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. De voorliggende kaderbesluiten bouwen hierop voort, zodat ook bij de erkenning de centrale vraag is *hoe* de opgelegde straf in Nederland ten uitvoer moet worden gelegd. In paragraaf 7 van deze memorie zal de regering nader ingaan op de rechtsbescherming en de kritiek van de RvdR en de NOvA op dit punt.

¹ Deze wet is in 2009 al ingrijpend gewijzigd in verband met de implementatie van het EU kaderbesluit inzake de wederzijdse erkenning van confiscatiebeslissingen (wet van 5 maart 2009, Stb. 124).

² Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

5. Kaderbesluit 2008/909/JBZ: vrijheidsbenemende sancties

Zoals hiervoor reeds is aangegeven, strekt het kaderbesluit ertoe de resocialisatie te bevorderen van Unieonderdanen die zijn veroordeeld tot een vrijheidsbenemende straf of maatregel in een andere lidstaat van de EU dan hun eigen lidstaat, door de overdracht van de tenuitvoerlegging van de opgelegde straf of maatregel. Deze doelstelling komt overeen met de doelstelling van het VOGP. Het kaderbesluit en het VOGP verschillen echter wat betreft de wijze waarop de overdracht van de tenuitvoerlegging is geregeld. De verschillen tussen het kaderbesluit en het VOGP betreffen zowel de materiële toepassing als de duur van de procedure. Het kaderbesluit verschilt, kort gezegd, van het VOGP op de volgende punten. Het uitgangspunt is een *verplichting* om het buitenlandse vonnis te erkennen. De instemming van de veroordeelde met de overdracht is meestal niet meer nodig. De procedure van voortgezette tenuitvoerlegging wordt altijd gevolgd. Er worden vaste termijnen worden gehanteerd voor de erkenningsbeslissing en de overbrenging. 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. Verder vloeien ze voort uit het feit dat het kaderbesluit gestoeld is op het beginsel van wederzijdse erkenning. In het volgende schema zijn de belangrijkste verschillen aangegeven.

Onderwerp	VOGP/WOTS	EU kaderbesluit
<i>rolverdeling tussen betrokken lidstaten</i>	lidstaat van veroordeling verzoekt aan andere lidstaat om tenuitvoerlegging van het vonnis	lidstaat van veroordeling zendt andere lidstaat het vonnis met het oog op erkenning en tenuitvoerlegging daarvan
<i>verplichting</i>	geen verplichting tot erkenning en tenuitvoerlegging, ongeacht of het gaat om eigen onderdanen	in beginsel verplichting tot erkenning en tenuitvoerlegging wanneer het gaat om eigen onderdanen
<i>weigeringsgronden</i>	mogelijkheden om te weigeren zijn in feite onbeperkt	mogelijkheden om de erkenning te weigeren zijn limitatief vastgelegd (erkenning, tenzij)
<i>instemming veroordeelde</i>	instemming veroordeelde in de meest voorkomende gevallen vereist	instemming veroordeelde in de meest voorkomende gevallen niet vereist
<i>dubbele strafbaarheid</i>	dubbele strafbaarheid is vereist	de eis van dubbele strafbaarheid wordt beperkt, maar lidstaten kunnen opteren om deze te behouden
<i>aanpassing straf</i>	de tenuitvoerlegging van de straf kan volgens twee procedures: 1. de omzettingprocedure (d.w.z. omzetting van de straf in een in Nederland gebruikelijk straf) 2. de voortgezette tenuitvoerlegging (d.w.z. in beginsel geen aanpassing van de straf; de straf kan alleen worden aangepast als er een onverenigbaarheid is met het Nederlandse recht, zoals het wettelijk strafmaximum)	de tenuitvoerlegging van de straf vindt altijd plaats volgens de procedure van de voortgezette tenuitvoerlegging
<i>toepasselijk recht op de tenuitvoerlegging</i>	recht van het land van tenuitvoerlegging	recht van het land van tenuitvoerlegging, waarbij rekening mag worden gehouden met het tijdstip van voorwaardelijke invrijheidstelling in het land van veroordeling
<i>termijnen voor behandeling</i>	geen	termijnen voor de erkenningsbeslissing (90 dagen) en de overbrenging van de veroordeelde (30 dagen)

Op deze punten en enkele andere punten die van belang zijn bij de implementatie, zal ik nu ingaan.

De reikwijdte van de verplichting tot erkenning en tenuitvoerlegging

De verplichte erkenning van de rechterlijke uitspraak en de daarbij opgelegde straf geldt voor eigen onderdanen die in het land van hun nationaliteit wonen. De erkenning is verder verplicht, indien de veroordeelde een onderdaan is die weliswaar niet in het land van zijn nationaliteit woonde, maar daar naar toe wordt uitgewezen, omdat hij zijn

verblijfsrecht in het land van veroordeling heeft verloren. Verreweg de meeste EU-burgers die in een ander EU-land dan het land van hun nationaliteit worden veroordeeld tot een vrijheidsstraf, woonden voordien in hun eigen land. Het gaat doorgaans om gevallen waarin de veroordeelde tijdens een (veelal) kortstondig verblijf in een andere lidstaat met de justitie van dat land in aanraking is gekomen. Dit geldt ook voor Nederlanders. Zoals hiervoor al aangegeven, is ruim 70% betrokken geweest bij drugsdelicten, veelal smokkel van drugs.

De erkenning en tenuitvoerlegging in Nederland van een aan een Nederlander in een ander EU-land opgelegde vrijheidsstraf is dus in beginsel verplicht als die Nederlander ook in Nederland woont. Dat dit laatste het geval is, kan blijken uit de inschrijving in de Gemeentelijke Basisadministratie persoonsgegevens (GBA). In het geval dat een Nederlander zich bijvoorbeeld in België of in Duitsland heeft gevestigd en aldaar tot een vrijheidsstraf wordt veroordeeld, is Nederland alleen verplicht de tenuitvoerlegging van deze straf over te nemen indien uitwijzing of uitzetting zal volgen. Zou België of Duitsland de tenuitvoerlegging van deze straf ook zonder uitwijzing aan Nederland willen overdragen, dan bestaat er – net als onder de geldende verdragen – geen verplichting voor Nederland deze over te nemen. Wel kan Nederland dan vrijwillig met een overbrenging instemmen.

De combinatie van de twee vereisten (nationaliteit en woonplaats) is logisch gelet op de doelstelling van de resocialisatie. De Nederlander die zich buiten Nederland heeft gevestigd, heeft daar een leven opgebouwd en zal daar ook zijn leven voortzetten nadat hij zijn straf heeft uitgezeten. Met een overdracht van de tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf naar Nederland kan dan geen resocialisatiebelang worden gediend. Mocht een Nederlander die buiten Nederland woont niettemin verzoeken om zijn straf in Nederland uit te zitten, dan kan daar eventueel mee worden ingestemd als er sprake is van voldoende binding met Nederland waardoor de overbrenging zinvol kan bijdragen aan zijn resocialisatie. Dit fundamentele uitgangspunt heeft de regering uiteengezet in het beleidskader inzake de overdracht van de tenuitvoerlegging van buitenlandse strafvonnissen aan Nederland voor wat betreft de WOTS (Kamerstukken II 2007–2008, 31 200 VI, nr. 30), en dat wordt bij het thans te implementeren kaderbesluit van de EU gehandhaafd, voor zover het verenigbaar is met het kaderbesluit. Meer concreet zal afwijking daarvan nodig zijn, te weten in het hiervoor reeds genoemde geval dat de Nederlander zijn verblijfsrecht in het land van veroordeling, in verband met de veroordeling tot vrijheidstraf, verliest en naar Nederland kan worden uitgezet. Dit zal zich niet vaak voordoen omdat, zoals bekend, de Europese regelgeving en jurisprudentie het beëindigen van het verblijfsrecht van burgers van de EU (en hun familieleden) alleen onder strikte omstandigheden toestaan. Een vertrekplicht kan slechts worden opgelegd aan een burger van de EU, indien er sprake is van een actuele, werkelijke en voldoende ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving vanwege het persoonlijke gedrag van die burger.¹

Ook in gevallen waarin de erkenning van de rechterlijke uitspraak en de overname van de tenuitvoerlegging niet verplicht is, kan de bevoegde autoriteit van het land van veroordeling verzoeken om die erkenning. Naast de instemming van het beoogde land van tenuitvoerlegging is dan overigens ook de instemming van de veroordeelde vereist.

Voorwaarde voor de instemming met tenuitvoerlegging in Nederland is dat er, naar het oordeel van de Nederlandse autoriteiten, wordt voldaan aan de criteria van het beleidskader, in het bijzonder een aantoonbare en voldoende binding met Nederland en dat de tenuitvoerlegging kan bijdragen aan de geslaagde maatschappelijke re-integratie van de veroordeelde in Nederland. Bij het bepalen of er sprake is van binding wordt onder meer gekeken naar waar betrokkene feitelijk woonachtig is

¹ In een prejudiciële beslissing van 23 november 2010 heeft het Hof van Justitie van de EU in dit verband aangegeven dat er in geval van betrokkenheid bij georganiseerde drugscriminaliteit sprake kan zijn van een bedreiging die een maatregel van verwijdering van een burger van de Unie die de voorgaande tien jaar in de gastlidstaat heeft verbleven, kan rechtvaardigen (zaak C-145/09, Land Baden-Württemberg tegen Panagiotis Tsakouridis).

(inschrijving in het GBA) en hoe lang, waar hij werkt, waar het gezin verblijft dan wel de familie en zo meer. 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. Het kaderbesluit biedt lidstaten de mogelijkheid om een verklaring af te leggen die ertoe strekt dat bij voorbaat wordt ingestemd met de toezending van een rechterlijke uitspraak voor bepaalde categorieën veroordeelden met het oog op de tenuitvoerlegging in de lidstaat die de verklaring heeft afgelegd (artikel 4, zevende lid). Het gaat hierbij om gevallen waarin de erkenning van de rechterlijke uitspraak niet verplicht is, maar er wel een bepaalde binding bestaat met het land dat de verklaring heeft afgelegd. Nederland zal deze verklaring niet afleggen. Nederland zal dergelijke gevallen steeds individueel beoordelen en aan de hand van de specifieke omstandigheden van het geval beslissen of ingestemd kan worden met de toezending van de rechterlijke uitspraak ten behoeve van de tenuitvoerlegging van de opgelegde straf in Nederland.

De instemming van de veroordeelde

Hoewel het kaderbesluit als hoofdregel formuleert dat voor de overdracht van de tenuitvoerlegging van een rechterlijke uitspraak de instemming van de veroordeelde benodigd is (artikel 6, eerste lid), is deze instemming in de meest voorkomende gevallen niet vereist. In het kaderbesluit zijn namelijk belangrijke uitzonderingen op de hoofdregel geformuleerd. De instemming van de veroordeelde is niet vereist indien:

- a) de veroordeelde onderdaan is van de beoogde lidstaat van tenuitvoerlegging en daar ook woont;
- b) de veroordeelde na invrijheidstelling naar de beoogde lidstaat van tenuitvoerlegging kan worden uitgezet als gevolg van een daartoe strekkende (vreemdelingenrechtelijke) beslissing in de uitvaardigende lidstaat (d.w.z. de lidstaat van veroordeling);
- c) de tenuitvoerlegging van de rechterlijke uitspraak wordt overgedragen aan het land waarheen de veroordeelde, met het oog op de tegen hem in de uitvaardigende lidstaat ingestelde strafvervolgning of na de uitgesproken veroordeling, is gevlucht of is teruggekeerd.

Alleen uitzondering a is nieuw, de overige twee zijn ontleend aan het Aanvullend Protocol bij het VOGP. De ratio van uitzondering a is gelegen in het feit dat betrokkene terug gaat naar het land waar hij de nationaliteit van heeft en waar hij ook zijn thuisbasis heeft.

De weigeringsgronden

Hoofdregel bij de wederzijdse erkenning is een positieve beslissing, namelijk erkenning. De uitzonderingen op de erkenning worden aangegeven door de weigeringsgronden. De gronden waarop de erkenning en tenuitvoerlegging kan worden geweigerd, zijn grotendeels dezelfde als al in andere kaderbesluiten inzake de wederzijdse erkenning zijn opgenomen. Het gaat daarbij om situaties waarin de tenuitvoerlegging in de beoogde lidstaat onmogelijk is wegens onverenigbaarheid met het recht van die staat, bijvoorbeeld omdat de veroordeelde in die staat voor hetzelfde feit al is bestraft (*ne bis in idem*), omdat er in die staat sprake is van een immuniteit of verjaring, of omdat de veroordeelde de leeftijd van strafrechtelijke aansprakelijkheid nog niet had bereikt.

In het kaderbesluit zijn alle weigeringsgronden facultatief geformuleerd. Dit staat er evenwel niet aan in de weg om deze gronden in de nationale wetgeving als verplichte gronden te formuleren. In het wetvoorstel wordt een onderscheid gemaakt tussen verplichte en facultatieve weigeringsgronden, zoals dat ook is gedaan in de Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging strafrechtelijke sancties 2008. Bij de verplichte weigeringsgronden gaat het om gevallen waarin de erkenning van de rechterlijke uitspraak moet worden geweigerd, omdat er sprake is van een onverenigbaarheid met het Nederlandse recht. Bij de facultatieve weigeringsgronden gaat het om gevallen waarin er ruimte is voor een afweging van belangen per concreet geval die ertoe kan leiden dat niet wordt geweigerd. In de artikelsgewijze toelichting wordt hier nader op ingegaan. Op één aspect van de weigeringsgronden zal ik hier nog wel ingaan en dat betreft de toetsing aan de dubbele strafbaarheid.

Toetsing aan dubbele strafbaarheid

In het VOGP en de WOTS is een belangrijke voorwaarde voor de overdracht van de tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf dat het feit waarvoor de straf is opgelegd, ook in het beoogde land van tenuitvoerlegging strafbaar is. Uitgangspunt bij de wederzijdse erkenning is dat deze voorwaarde niet wordt gesteld met betrekking tot een lijst van ernstige misdrijven (de zogenaamde «lijstfeiten»). Tijdens de onderhandelingen over het kaderbesluit waren enkele lidstaten van oordeel dat de beperking van de dubbele strafbaarheid, zoals die is voorzien in andere kaderbesluiten betreffende de wederzijdse erkenning,¹ ook zou moeten gelden voor de erkenning van de tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende sancties. Veel andere lidstaten waren het daarmee oneens. Desondanks is in het kaderbesluit het model gevolgd van de andere kaderbesluiten, zij het dat is voorzien in de mogelijkheid om een verklaring af te leggen dat in alle gevallen aan de dubbele strafbaarheid zal worden getoetst (artikel 7, vierde lid, van het kaderbesluit).

De beperking van de toetsing aan dubbele strafbaarheid is naar het oordeel van de regering bij deze vorm van erkenning:

- niet noodzakelijk voor een sluitende samenwerking, omdat de veroordeelde in de regel in het land van veroordeling in de cel zit en zijn straf dus niet zal ontlopen als Nederland de erkenning weigert vanwege het ontbreken van strafbaarheid in ons land;
- niet verenigbaar met het doel van het kaderbesluit, nl. de resocialisatie van de veroordeelde. Resocialisatie is in Nederland slecht te realiseren, indien een straf zou moeten worden ondergaan voor iets waarvan de strafbaarheid in ons land niet wordt onderkend;
- niet verenigbaar met de openbare orde: het afschaffen van de toets aan dubbele strafbaarheid zou betekenen dat een zo ingrijpende maatregel als een vrijheidsstraf op Nederlands grondgebied ten uitvoer wordt gelegd ten aanzien van gedrag dat in Nederland niet strafbaar is.

Ook Nederland zal dus de verklaring op grond van artikel 7, vierde lid, van het kaderbesluit afleggen. In het wetsvoorstel is het ontbreken van strafbaarheid van het feit in Nederland als verplichte weigeringsgrond opgenomen in artikel 2:13, eerste lid, onderdeel f.

De aanpassing van de straf

Uitgangspunt in het kaderbesluit is dat de tenuitvoerlegging van de opgelegde straf in de uitvoerende lidstaat integraal wordt voortgezet. Het kaderbesluit staat niet toe dat de straf wordt omgezet in een straf die gebruikelijk is voor het desbetreffende strafbare feit in het de uitvoerende lidstaat. De mogelijkheden om de straf aan te passen, zijn bij voortgezette tenuitvoerlegging beperkt tot: (1) de gevallen waarin de *duur* van de

¹ Zie artikel 2 van het kaderbesluit betreffende het Europees aanhoudingsbevel en artikel 5 van het kaderbesluit inzake de wederzijdse erkenning van geldelijke sancties.

opgelegde vrijheidsbenemende sanctie het wettelijke strafmaximum voor het desbetreffende strafbare feit in de uitvoerende lidstaat overstijgt en (2) de gevallen waarin de aard van de opgelegde straf onverenigbaar is met het recht van de uitvoerende lidstaat. Is het eerste het geval, dan kan de vrijheidsbenemende sanctie naar beneden worden bijgesteld tot aan het maximum dat voor het desbetreffende feit geldt in de uitvoerende lidstaat. Is het tweede het geval, dan kan de sanctie zodanig worden aangepast dat tenuitvoerlegging in de uitvoerende lidstaat wel mogelijk is, waarbij de aangepaste sanctie wel zo veel mogelijk moet overeenkomen met de sanctie zoals die is opgelegd.

De beperkte mogelijkheden om de straf aan te passen, hebben voor Nederland de nodige gevolgen, omdat van het totaal aantal Nederlanders dat in een ander EU-land is gedetineerd meer dan 70% vast zit wegens drugsdelicten. Het is een feit van algemene bekendheid dat voor drugsdelicten in andere lidstaten hogere straffen worden opgelegd dan in Nederland. Nederland zal, indien de tenuitvoerlegging aan ons land wordt overgedragen, die langere straf ten uitvoer moeten leggen (tenzij ons wettelijk strafmaximum wordt overschreden). Verwacht mag dus worden dat de toepassing van het kaderbesluit ertoe zal leiden dat meer dan nu het geval is, Nederlanders in Nederland een straf moeten uitzitten voor drugsdelicten, die hoger is dan de straf die voor hetzelfde feit in Nederland zou zijn opgelegd. Dit lijkt op het eerste gezicht schrijnend, maar de Nederlandse overheid waarschuwt al jaren voor de risico's van drugsmokkel in het buitenland en in het bijzonder voor de daarvoor opgelegde hoge straffen. Een Nederlander kan dus geacht worden te weten welk risico hij of zij loopt indien desondanks een drugsdelict wordt gepleegd.

In paragraaf 8 van deze memorie wordt op ingegaan op de gevolgen die de voortgezette tenuitvoerlegging heeft voor de gevangeniscapaciteit in Nederland.

Toepasselijk recht en vervroegde/voorwaardelijke invrijheidstelling

Is de rechterlijke uitspraak erkend en de tenuitvoerlegging van de vrijheidsbenemende sanctie overgenomen, dan is op de tenuitvoerlegging uitsluitend het recht van toepassing van de uitvoerende lidstaat. Een buitenlandse rechterlijke uitspraak die in Nederland is erkend, wordt dus volgens dezelfde regels ten uitvoer gelegd als een Nederlandse rechterlijke uitspraak. Hieruit vloeit voort dat ook de Nederlandse regeling van voorwaardelijke invrijheidstelling (v.i.) van toepassing is. In Nederland wordt de veroordeelde tot een vrijheidsstraf in de regel na het ondergaan van tweederde gedeelte van de straf voorwaardelijk in vrijheid gesteld. In andere EU landen kan een veroordeelde in aanmerking komen voor vervroegde/voorwaardelijke invrijheidstelling na bijvoorbeeld de helft van de straf te hebben ondergaan. In een aantal landen is v.i. na het ondergaan van slechts eenderde gedeelte van de straf mogelijk (meestal is de veroordeelde dan een «first offender»¹). Juist omdat de tijdstippen waarop veroordeelden in aanmerking komen voor v.i. in de verschillende lidstaten nogal uiteenlopen, is in het kaderbesluit voorzien in de mogelijkheid dat bij de tenuitvoerlegging van de straf in de uitvoerende lidstaat rekening kan worden gehouden met het tijdstip waarop de veroordeelde in de lidstaat van veroordeling in aanmerking zou zijn gekomen voor v.i. Op deze wijze wordt voorkomen dat de veroordeelde als gevolg van de overdracht van de tenuitvoerlegging van de straf feitelijk een langer deel van zijn straf moet ondergaan dan het geval zou zijn geweest als de tenuitvoerlegging van de straf niet was overgedragen. Dat dit geen theorie is, hebben ervaringen met onder andere het Verenigd Koninkrijk geleerd. Door de regeling in het kaderbesluit wordt ook recht gedaan aan de bedoeling van de rechter die de straf oplegde: die ging bij

¹ In de nota naar aanleiding van het verslag van de Tweede Kamer inzake het wetsvoorstel voorwaardelijke invrijheidstelling is een overzicht gegeven van de v.i.-tijdstippen in verschillende EU-landen (Kamerstukken II 2006–2007, 30 513, nr. 6, blz. 24 e.v.).

het opleggen van de straf immers uit van de in zijn land geldende v.i.-regeling. Het onderhavige wetvoorstel voorziet in een wijziging van de regeling van voorwaardelijke invrijheidstelling op dit punt (artikel 4:5). In de artikelsgewijze toelichting wordt hier verder op ingegaan.

Termijnen

Het kaderbesluit bepaalt voor de beslissing over de erkenning van de rechterlijke uitspraak en de eventueel daarop volgende overbrenging van de veroordeelde naar de uitvoerende lidstaat vaste termijnen. De beoogde staat van tenuitvoerlegging heeft ten hoogste negentig dagen de tijd om een beslissing te nemen over de erkenning van de rechterlijke uitspraak. Deze termijn mag slechts in uitzonderlijke gevallen worden overschreden. Overschrijding van de termijn betekent uiteraard niet dat daarmee de verplichting tot erkenning vervalt. De gestelde termijn brengt mee dat in het onderhavige wetsvoorstel is voorzien in een erkenningsprocedure die binnen deze termijn kan worden afgerond.

Nadat de rechterlijke uitspraak is erkend, moet de veroordeelde binnen dertig dagen naar de uitvoerende lidstaat worden overgebracht. Als dit vanwege onvoorziene omstandigheden niet mogelijk is, kan uiteraard van deze termijn worden afgeweken.

De procedure voor wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende sancties

In het voorgaande is aangegeven dat de regeling vervat in het kaderbesluit op verschillende punten wezenlijk verschilt met de bestaande regelingen inzake de overdracht van de tenuitvoerlegging van strafvonnissen. Gaat het bij VOGP/WOTS om verzoeken die tot stand komen op initiatief van de veroordeelde, bij het kaderbesluit wordt het proces geïnitieerd en bepaald door het land van veroordeling, waarbij de erkenning in beginsel regel is. Dit gegeven stelt eisen aan de wijze waarop de overdracht van de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen onder het regime van het kaderbesluit wordt vormgegeven. Het accent bij de behandeling van zaken onder het nieuwe regime ligt op een doelmatige en snellere besluitvorming over overdracht en overname van gedetineerden. De lidstaat van veroordeling beziet of een andere EU-onderdaan in zijn eigen land woont waar hij dus voorbereid kan worden op de terugkeer in de samenleving en brengt vervolgens het proces op gang. De staat van tenuitvoerlegging beziet of aan de voorwaarden voor erkenning is voldaan en neemt op korte termijn een beslissing. Bij de overdracht van de tenuitvoerlegging onder het regime van het kaderbesluit past een procesmatige aanpak, waarbij ook aandacht is voor de verlichting van de administratieve lasten van het justitiële apparaat. Dit klemmt temeer nu verwacht kan worden dat als gevolg van deze regeling er veel regelmatigere gevangenisstraffen aan Nederland overgedragen zullen worden. Dit in combinatie met het al sinds jaren hoge aantal Nederlandse gedetineerden in het buitenland zal leiden tot een toestroom van zaken. Nederland kan ook zelf als land van veroordeling vaker vonnissen overdragen, maar het aantal daarvoor in aanmerking komende gevallen is op dit moment gering, zodat het saldo voorlopig sterk negatief zal zijn. In paragraaf 8 van deze memorie wordt daar verder op ingegaan.

De erkenningsprocedure in Nederland

Bij de erkenning door Nederland moet worden nagegaan of aan alle formaliteiten is voldaan en of er geen weigeringsgronden van toepassing zijn. Bij toetsing aan enkele weigeringsgronden zal er sprake zijn van een materiële (juridische) toets. In het onderhavige wetvoorstel wordt de bevoegdheid om te beslissen over de erkenning van een uit een ander

EU-land afkomstige rechterlijke uitspraak belegd bij de minister van Veiligheid en Justitie. Op grond van artikel 553 van het Wetboek van Strafvordering geschiedt de tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen door het openbaar ministerie dan wel op voordracht van deze door de minister van Veiligheid en Justitie. Waar het gaat om vrijheidsstraffen en vrijheidsbenemende maatregelen worden deze steeds door de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) onder verantwoordelijkheid van de minister van Veiligheid en Justitie ten uitvoer gelegd. De DJI is daarmee het beste in staat om de naar verwachting grote hoeveelheid door Nederland ten uitvoer te leggen vrijheidsstraffen in goede banen te leiden.

De kwalificatie van het gepleegde strafbare feit naar Nederlands recht en de daaraan gekoppelde beoordeling van de verenigbaarheid van de straf met het Nederlandse recht, met inbegrip van de eventuele aanpassing van de straf, vergen een beoordeling die in het Nederlandse rechtssysteem bij het openbaar ministerie en de rechter is belegd. Dit aspect van de erkenning zal daarom worden onderworpen aan het oordeel van de rechter die hiermee onder de bestaande procedure van voortgezette tenuitvoerlegging in de WOTS ook al is belast, namelijk de penitentiaire kamer van het gerechtshof in Arnhem. Tevens wordt de penitentiaire kamer belast met de toetsing van de weigeringsgronden.

De hoofdlijnen van de procedure worden hieronder schematisch weergegeven.

actie/beslissing	actor
• beslissing over erkenning van een toegezonden rechterlijke uitspraak • kwalificatie naar Nederlands recht • toetsing aan weigeringsgronden • aanpassing van de straf, indien nodig • voorlopige aanhouding (indien de veroordeelde in NL is) • overbrenging van de veroordeelde naar Nederland (indien veroordeelde nog in uitvaardigende lidstaat is) • tenuitvoerlegging van de straf	Minister van Veiligheid en Justitie (namens deze, de Dienst Justitiële Inrichtingen) rechter (penitentiaire kamer gerechtshof Arnhem) openbaar ministerie (inverzekeringstelling); rechter-commissaris (bewaring) bevoegde autoriteit in de uitvaardigende lidstaat (in overleg met minister van Veiligheid en Justitie) Minister van Veiligheid en Justitie (DJI) (geen verschil met Nederlandse rechterlijke uitspraken)

De overdracht van de tenuitvoerlegging van een Nederlandse rechterlijke uitspraak aan een ander EU-land

Ook voor de overdracht van de tenuitvoerlegging van een Nederlandse rechterlijke uitspraak aan een ander EU-lidstaat wordt voorgesteld om de beslissingsbevoegdheid bij de minister van Veiligheid en Justitie te leggen. De beslissing over de toezending naar een andere lidstaat vergt een toets aan een reeks voorwaarden. Ook dient het voornemen om de tenuitvoerlegging van een rechterlijke uitspraak over te dragen, ter voorkoming van het doorkruisen van lopende opsporingsonderzoeken of strafvervolgingen, afgestemd te worden met het openbaar ministerie. De veroordeelde wordt in de gelegenheid gesteld zijn mening te geven over de voorgenomen overdracht van de tenuitvoerlegging. Aan de hand hiervan dient de minister van Veiligheid en Justitie zich ervan te vergewissen dat de tenuitvoerlegging in de andere EU-lidstaat kan bijdragen aan de maatschappelijke re-integratie en resocialisatie van de veroordeelde aldaar. In de gevallen waarin de erkenning in beginsel verplicht is, ligt in het kaderbesluit de veronderstelling besloten dat de overdracht van de tenuitvoerlegging zal bijdragen aan de resocialisatie van de veroordeelde. Dit geldt in een geval waarin de veroordeelde de nationaliteit heeft van het beoogde land van tenuitvoerlegging en daar ook woonde

(voorafgaand aan zijn veroordeling in Nederland). Ook als hij daar niet woonde, maar niet in Nederland mag blijven, zal dit het geval zijn. In beide gevallen is de instemming van de veroordeelde niet vereist en is het ontbreken ervan dus geen beletsel om tot overdracht van de tenuitvoerlegging over te gaan.

Van het voornemen van de minister om tot toezending van de rechterlijke uitspraak aan een andere lidstaat van de EU over te gaan, wordt de veroordeelde schriftelijk in kennis gesteld, mits deze zich in Nederland bevindt. De veroordeelde kan vervolgens een bezwaarschrift indienen bij de penitentiaire kamer van het gerechtshof te Arnhem. De penitentiaire kamer van het gerechtshof toetst of de minister in redelijkheid tot de voorgenomen beslissing kan komen. Dit zal in de regel het geval zijn indien de tenuitvoerlegging van de opgelegde straf wordt overgedragen aan het land van herkomst van de veroordeelde. Acht de bijzondere kamer van het gerechtshof het bezwaarschrift gegrond, dan kan geen overdracht van de tenuitvoerlegging plaatsvinden. De opgelegde straf zal dan volledig in Nederland ten uitvoer worden gelegd.

De hoofdlijnen van de procedure worden hieronder schematisch weergegeven.

actie/beslissing	actor
• voorgenomen beslissing over toezending van rechterlijke uitspraak aan uitvoerende lidstaat	Minister van Veiligheid en Justitie (namens deze, de Dienst Justitiële Inrichtingen) in afstemming met openbaar ministerie veroordeelde
• bezwaarschrift tegen voorgenomen beslissing	
• beoordeling bezwaarschrift	rechter (penitentiaire kamer Hof Arnhem)
• beslissing over overdracht van rechterlijke uitspraak / uitvaardiging certificaat	Minister van Veiligheid en Justitie
• beslissing over erkenning	bevoegde autoriteit uitvoerende lidstaat
• overdracht tenuitvoerlegging (incl. eventueel overbrenging)	Minister van Veiligheid en Justitie
• tenuitvoerlegging van de straf	bevoegde autoriteit uitvoerende lidstaat

Verhouding tot het Europees aanhoudingsbevel: overlevering van eigen onderdanen

Bijzondere aandacht verdient de toepassing van het onderhavige kaderbesluit in relatie tot de overlevering van eigen onderdanen op grond van een Europees aanhoudingsbevel (EAB). Artikel 25 van het voorliggende kaderbesluit geeft hiervoor een regeling. De tekst van dit artikel is voor meerdere uitleg vatbaar. Dat is een bewuste uitkomst geweest van de onderhandelingen over het kaderbesluit, omdat tijdens die onderhandelingen bleek dat de standpunten van de lidstaten over deze kwestie zeer uiteenliepen. Van Nederlandse zijde is steeds benadrukt dat van heronderhandeling van het in het kaderbesluit EAB bereikte compromis ten aanzien van de overlevering van eigen onderdanen geen sprake kon zijn. Dit werd door de andere lidstaten erkend. Het gevolg hiervan is dat artikel 25 bepaalt dat de bepalingen van het voorliggende kaderbesluit van overeenkomstige toepassing zijn op de gevallen waarin sprake is van een Europees aanhoudingsbevel in overleveringszaken die eigen onderdanen betreffen, maar ook dat deze toepassing plaatsvindt «onverminderd» en «voor zover verenigbaar met» het kaderbesluit EAB.

Tegen deze achtergrond is ervoor gekozen om het bestaande beleid ten aanzien van de overlevering van eigen onderdanen in stand te houden. Dit houdt het volgende in. De in het kaderbesluit EAB opgenomen regeling voor overlevering van eigen onderdanen is sterk ontleend aan de al sinds eind jaren tachtig van de vorige eeuw in Nederland bestaande regeling

van uitlevering van eigen onderdanen. Het kaderbesluit bepaalt dat overlevering van eigen onderdanen (en daarmee gelijk gestelde personen):

- met het oog op *strafexecutie*, geweigerd mag worden mits de bereidheid wordt uitgesproken het buitenlandse vonnis volgens het eigen recht ten uitvoer te leggen (artikel 4, lid 6, van het kaderbesluit EAB); en
- met het oog op *strafvervolg*ing, afhankelijk mag worden gesteld van een garantie dat betrokkene na veroordeling zijn straf in eigen land mag uitzitten (artikel 5, lid 3, van het kaderbesluit EAB).

Evenals Nederland weigeren veel EU-lidstaten standaard de overlevering van eigen onderdanen met het oog op de strafexecutie. Tegen die achtergrond zal de toepassing van het onderhavige kaderbesluit naar verwachting tot gevolg hebben dat het uitvaardigen van een Europees aanhoudingsbevel ten behoeve van de *executie* van een straf zal afnemen. Die procedure is immers nogal omslachtig als de kans groot is dat de overlevering wordt geweigerd. In een dergelijk geval kan immers direct het onderhavige kaderbesluit worden toegepast en het vonnis aan de lidstaat waar de veroordeelde onderdaan van is, ter erkenning en tenuitvoerlegging worden aangeboden. De regeling in artikel 4, lid 6, van het kaderbesluit EAB zal naar verwachting na enig tijdverloop zijn betekenis gaan verliezen.

Wat betreft de gevallen waarin een EAB is uitgevaardigd met het oog op strafvervolg

ing, is in het kaderbesluit EAB de *wijze* waarop de teruglevering van de eigen onderdaan en de tenuitvoerlegging van het buitenlandse strafvonnis moet plaatsvinden, *niet* geregeld. De grondslag van het Nederlandse beleid voor uit-/overlevering van eigen onderdanen is ingegeven door het belang dat wordt gehecht aan een zo effectief mogelijke strafvervolging, waarbij een balans tussen alle in het geding zijnde belangen is nagestreefd. De drie kernelementen van dit beleid zijn:

- overlevering van onderdanen voor een strafvervolging vindt plaats met het oog op een adequate en effectieve strafvervolging buiten Nederland op de plaats van het delict;
- de voorwaarde van teruglevering dient het belang van de onderdaan bij een optimale resocialisatie en daarmee het belang van de Nederlandse samenleving waarin hij toch zal terugkeren;
- de buitenlandse straf wordt omgezet in een in Nederland voor een soortgelijk feit gebruikelijke straf, omdat daarmee een gelijke behandeling wordt bereikt tussen de over te leveren onderdaan, die immers ook in Nederland had kunnen worden berecht, en een onderdaan die in Nederland wordt berecht, alsmede het belang van een beheersbare detentiecapaciteit.

De onverkorte toepassing van het onderhavige kaderbesluit in de gevallen, waarin een EAB is uitgevaardigd ten behoeve van de strafvervolg

ing, zou meebrengen dat de na de overlevering in het buitenland opgelegde straffen integraal in Nederland ten uitvoer moeten worden gelegd, terwijl Nederland betrokkene ook zelf had kunnen berechten en alsdan tot een Nederlandse straf was gekomen, die bij drugdelicten lager zou zijn uitgevallen. Die onverkorte toepassing zou een einde maken aan het tegengaan van een ongelijke behandeling tussen de over te leveren onderdaan en een onderdaan die in Nederland wordt berecht. Het tegengaan van een dergelijke ongelijke behandeling is niet alleen voor Nederland, maar ook voor andere lidstaten van de EU (bijvoorbeeld Duitsland) een wezenlijk element waar het gaat om de overlevering van eigen onderdanen.

Nu het voorliggende kaderbesluit het kaderbesluit EAB onverlet laat is er naar het oordeel van de regering juridische ruimte het bestaande beleid en de bestaande uitvoeringspraktijk ten aanzien van de overlevering van eigen onderdanen in stand te houden, met dien verstande dat bij overlevering niet langer de zogenaamde «dubbele WOTS-garantie» kan

worden verlangd. De rechtbank Amsterdam zal niet langer kunnen verlangen dat de uitvaardigende autoriteit instemt met de tenuitvoerlegging in Nederland na toepassing van de omzettingsprocedure van het VOGP. De reden hiervan is dat het VOGP niet langer meer van toepassing zal zijn tussen de EU-lidstaten. Voortaan zal de rechtbank dienen te volstaan met het vragen van de garantie van teruglevering. Dit laat onverlet dat na de teruglevering van Nederlandse onderdanen ten behoeve van de tenuitvoerlegging van de straf, de straf zal worden omgezet overeenkomstig de in de WOTS voorziene regeling.

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

Zoals hiervoor al is aangegeven, ligt aan dit kaderbesluit de gedachte ten grondslag dat de toepassing van voorwaardelijke of alternatieve straffen aan personen die geen vaste woon- of verblijfplaats hebben in het land van veroordeling achterwege blijft, omdat de verwachting is dat het moeilijk zal zijn deze straffen ten uitvoer te leggen. Bovendien ontbreken goede mogelijkheden om de tenuitvoerlegging van bij een strafrechtelijke veroordeling opgelegde voorwaarden of alternatieve straf over te dragen aan een andere lidstaat. Het kaderbesluit beoogt de positie van de Unieburger te verbeteren die in een ander lidstaat dan de lidstaat waarin hij woont, vervolgd wordt voor een strafbaar feit. Het niet hebben van een vaste woon- of verblijfplaats in de lidstaat van berechting, kan – zo is de gedachte – geen argument meer zijn om van het opleggen van een voorwaardelijke of alternatieve straf af te zien. Op grond van het voorstel kan een voorwaardelijke of alternatieve straf aan de betrokkene worden opgelegd, zonder dat dit hem verplicht om in het land van veroordeling te blijven. Het kaderbesluit draagt op deze wijze bij aan de resocialisatie van veroordeelden. Het kaderbesluit draagt eveneens bij aan de bescherming van de maatschappij in het algemeen en slachtoffers in het bijzonder, doordat veroordeelden aan voorwaarden en een proeftijd kunnen worden gebonden, waarmee de bij de veroordeelde aanwezige criminogene factoren kunnen worden aangepakt en waarbij gedurende lange tijd toezicht gehouden kan worden op het handelen en nalaten van de veroordeelde in de maatschappij en zo nodig kan worden ingegrepen.

Toepassingsbereik

Soorten rechterlijke uitspraken

Het kaderbesluit heeft betrekking op:

- a. rechterlijke uitspraken waarbij de tenuitvoerlegging van de opgelegde vrijheidsbenemende sanctie voorwaardelijk is opgeschort. In de termen van het Nederlandse Wetboek van Strafrecht hebben we het hier over de voorwaardelijke vrijheidsstraf als bedoeld in artikel 14a van dat wetboek.
- b. rechterlijke uitspraken op grond waarvan een vrijheidsbenemende sanctie ten uitvoer is gelegd en voorwaardelijke invrijheidstelling is verleend. Hierbij gaat het om de voorwaardelijke invrijheidstelling als bedoeld in artikel 15 van het Wetboek van Strafrecht.¹
- c. rechterlijke uitspraken waarbij of op grond waarvan een bepaalde verplichting is opgelegd, die door de veroordeelde moet worden nageleefd, bij gebreke waarvan een vrijheidsbenemende sanctie ten uitvoer kan worden gelegd. In de termen van het Wetboek van Strafrecht gaat het hierbij om de taakstraf, die als zelfstandige hoofdstraf kan worden opgelegd. Andere lidstaten van de EU kennen nog andere verplichtingen dan de verplichting tot het verrichten van een taakstraf, die als zelfstandige, alternatieve straf kunnen worden opgelegd.

¹ Het gaat hierbij enkel om de gevallen waarin de veroordeelde al voorwaardelijk in vrijheid is gesteld en daaraan bijzondere voorwaarden zijn verbonden. Er is dus geen gevangenisstraf meer ten uitvoer te leggen (tenzij de veroordeelde zich niet aan de voorwaarden houdt).

- d. rechterlijke uitspraken waarbij de oplegging van een sanctie voorwaardelijk is opgeschort. Het gaat hierbij om een rechterlijke uitspraak waarbij de rechter op zich vaststelt dat de verdachte een strafbaar feit heeft gepleegd en daarvoor ook strafbaar is, maar de rechter onder voorwaarden het opleggen van een vrijheidsstraf opschort. In Nederland kennen we dit niet als een reguliere manier om strafzaken af te doen.

Soorten verplichtingen

Een tweede grens aan het toepassingsbereik is gelegen in de soorten verplichtingen – in de termen van het Nederlandse strafrecht zou men doorgaans spreken van bijzondere voorwaarden – die voor overdracht van de tenuitvoerlegging in aanmerking komen. Het gaat om de volgende aan de veroordeelde opgelegde verplichtingen:

- een gebod een bepaalde autoriteit in kennis te stellen van een verandering van woonplaats of van de plaats waar hij werkt;
- een meldplicht bij een bepaalde instantie;
- een locatieverbod;
- een beperking van het recht om de uitvoerende lidstaat te verlaten;
- een contactverbod met bepaalde personen of instellingen;
- een gebod contact te vermijden met bepaalde zaken die door de veroordeelde zijn gebruikt of kunnen worden gebruikt om een strafbaar feit te plegen;
- een gebod de door het strafbare feit veroorzaakte schade te vergoeden of het bewijs te leveren dat aan die verplichting is voldaan;
- een gebod samen te werken met de reclassering of een vergelijkbare dienst;
- een gebod een therapie of ontwenningsskuur te ondergaan;
- een verplichting een taakstraf te verrichten;
- verplichtingen betreffende het gedrag, de woonplaats, opleiding, de vrijetijdsbesteding, dan wel verplichtingen die beperkingen op of voorwaarden inzake de beroepsuitoefening inhouden.

Met betrekking tot deze verplichtingen hebben alle EU-lidstaten aangegeven dat zij in staat zijn op de naleving ervan toezicht te houden, waardoor de overdracht van dat toezicht dus in beginsel mogelijk is.

Toezicht en eventuele vervolgbeslissingen

In het kaderbesluit wordt een onderscheid gemaakt tussen het toezicht op de naleving van de aan de veroordeelde opgelegde verplichtingen aan de ene kant en het eventueel nemen van vervolgbeslissingen als die verplichtingen niet worden nageleefd, aan de andere kant. Bij vervolgbeslissingen gaat het bijvoorbeeld om het wijzigingen van de duur van de proeftijd, het bevelen van de tenuitvoerlegging van de voorwaardelijke straf of het herroepen van de voorwaardelijke invrijheidstelling.

Het maken van dit onderscheid tussen toezicht en vervolgbeslissingen werd mede noodzakelijk, omdat het kaderbesluit de hiervoor genoemde rechterlijke uitspraken omvat waarbij het opleggen van een straf voorwaardelijk is opgeschort. In een dergelijk geval is het aan de rechter in het land van veroordeling om een beslissing te nemen over de op te leggen straf, indien een aan de veroordeelde opgelegde voorwaarde (verplichting) niet is nageleefd. Het kaderbesluit voorziet in een regeling dat voor dergelijke rechterlijke uitspraken wel de verantwoordelijkheid voor het houden van toezicht op de naleving van de voorwaarden aan een andere lidstaat van de EU kan worden overgedragen, maar dat de lidstaat van veroordeling bevoegd blijft om de voornoemde vervolgmaterie te nemen. Uitgangspunt voor Nederland is dat de erkenning van een buitenlandse rechterlijke uitspraak zo veel mogelijk tot gevolg heeft dat de volledige bevoegdheid voor de tenuitvoerlegging wordt overgenomen, in

de zin dat niet alleen toezicht wordt gehouden op de naleving van de verplichtingen door de veroordeelde, maar dat Nederland ook maatregelen kan treffen, indien de verplichtingen niet worden nageleefd. Een verdeling van bevoegdheden over de uitvaardigende lidstaat en de uitvoerende lidstaat met betrekking tot dezelfde rechterlijke uitspraak dient zo mogelijk te worden voorkomen. De ervaringen opgedaan met de toepassing van het kaderbesluit in de praktijk zullen moeten uitwijzen of in gevallen waarin sprake is van een verdeling van bevoegdheden en er dus verschillende autoriteiten in verschillende landen bij betrokken zijn, niettemin een voldoende snelle en adequate reactie volgt op het niet-naleven van de verplichtingen door de veroordeelde. In de artikelsgewijze toelichting kom ik hier nog op terug.

Als uitvaardigende lidstaat zal Nederland steeds de verantwoordelijkheid voor de tenuitvoerlegging geheel kunnen overdragen aan de uitvoerende lidstaat. Uit Nederlandse rechterlijke uitspraken blijkt namelijk steeds wat de duur is van de vrijheidsstraf die ten uitvoer kan worden gelegd, indien de veroordeelde zich niet aan de aan hem opgelegde verplichtingen houdt. De situatie dat de uitvoerende lidstaat toezicht houdt en Nederland nog bevoegd zou zijn om eventuele vervolgbeslissingen te nemen, doet zich dus niet voor. Artikel 17 van het kaderbesluit behoeft voor deze situatie verder niet te worden geïmplementeerd.

De algemene voorwaarde

In de hiervoor genoemde lijst met verplichtingen is niet opgenomen wat in de termen van de Nederlandse strafwetgeving de algemene voorwaarde wordt genoemd, dat wil zeggen de verplichting om voor het einde van de proeftijd geen strafbare feiten te plegen. Dit komt doordat het kaderbesluit tot doel heeft om het mogelijk te maken dat het toezicht op de naleving van opgelegde verplichtingen wordt overdragen aan een ander lidstaat. Op de algemene voorwaarde wordt geen specifiek toezicht gehouden. De politie zal uit hoofde van haar reguliere taken veelal een schending van de algemene voorwaarde kunnen constateren. Omdat er op de naleving van de algemene voorwaarde geen specifiek toezicht wordt gehouden, maakt deze ook geen deel uit van de bepalingen van het kaderbesluit die zien op de overdracht van het toezicht op de naleving van die voorwaarden tussen de lidstaten van de EU. Daarmee is niet gezegd dat de algemene voorwaarde van geen betekenis meer is in gevallen waarin het toezicht aan een ander land is overgedragen. De tenuitvoerlegging in de uitvoerende lidstaat wordt in beginsel immers beheerst door het recht van die lidstaat, inclusief, waar het gaat om Nederland, de van rechtswege aan de voorwaardelijke veroordeling en de voorwaardelijke invrijheidstelling verbonden algemene voorwaarde. In artikel 14, eerste lid, van het kaderbesluit is verder uitdrukkelijk aangegeven dat de bevoegde autoriteit van de uitvoerende lidstaat bevoegd is alle vervolgbeslissingen te nemen in verband met de rechterlijke uitspraak in het geval dat de veroordeelde een nieuw strafbaar feit pleegt. In het geval dat het toezicht op de naleving van voorwaarden in het kader van een voorwaardelijke straf of voorwaardelijke invrijheidstelling in Nederland plaatsvindt, is de algemene voorwaarde daar dus een onderdeel van. Het plegen van een (nieuw) strafbaar feit door de veroordeelde kan dan ook leiden tot een vordering tenuitvoerlegging van de voorwaardelijke straf of herroeping van de voorwaardelijke invrijheidstelling.

De verplichting tot erkenning en tenuitvoerlegging

Een verplichting tot erkenning van de rechterlijke uitspraak en de tenuitvoerlegging van de daarbij opgelegde voorwaardelijke of alternatieve sanctie geldt voor veroordeelden die hun vaste woon- of verblijfplaats in het beoogde land van tenuitvoerlegging hebben, mits zij in dat

land zijn teruggekeerd of willen terugkeren. Het bezit van de nationaliteit van het beoogde land van tenuitvoerlegging is niet vereist. Nederland heeft daarvoor wel gepleit in de onderhandelingen, mede vanuit het oogpunt van de consistentie met het criterium voor de verplichte gevallen in het kaderbesluit betreffende de onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen, maar heeft daarvoor bij de andere lidstaten geen steun gekregen. Het onderhavige kaderbesluit heeft op dit punt dus een ruimer toepassingsbereik dan het kaderbesluit inzake de onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen. In de gevallen waarin de erkenning van de rechterlijke uitspraak niet verplicht is (de veroordeelde heeft geen vaste woon- of verblijfplaats in Nederland), kan de bevoegde autoriteit van het land van veroordeling aan de bevoegde autoriteit van het beoogde land van tenuitvoerlegging vragen om de tenuitvoerlegging over te nemen. Voorwaarde voor de instemming met tenuitvoerlegging in Nederland is dat er sprake is van een aantoonbare en voldoende binding met Nederland. Wat betreft de instemming van de veroordeelde kan het volgende worden opgemerkt. Anders dan bij het kaderbesluit inzake de onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen het geval is, bevat het onderhavige kaderbesluit hierover geen expliciete bepaling. Het kaderbesluit gaat uit van de veronderstelling dat de veroordeelde om het opleggen van een voorwaardelijke of alternatieve straf heeft gevraagd, althans zich bereid heeft verklaard eventueel op te leggen voorwaarden na te zullen leven of een eventueel op te leggen alternatieve straf uit te zullen voeren. De rechterlijke uitspraak kan vervolgens alleen aan een andere lidstaat worden toegezonden als de veroordeelde naar die lidstaat is teruggekeerd of naar die lidstaat wil terugkeren (zie hiervoor artikel 5, lid 1, van het kaderbesluit). Het kaderbesluit voorwaardelijke en alternatieve straffen kent derhalve niet dezelfde beperkingen ten aanzien van de instemming van de veroordeelde, als het kaderbesluit vrijheidsstraffen.

De weigeringsgronden

Wat betreft de weigeringsgronden geldt hetzelfde als hetgeen hiervoor over de weigeringsgronden in het kaderbesluit inzake de onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen is opgemerkt (paragraaf 5 van deze memorie). Over de toetsing aan dubbele strafbaarheid merk ik nog het volgende op. Hoewel er bij voorwaardelijke en alternatieve straffen niet direct sprake is van vrijheidsbeneming, kunnen deze straffen daar wel toe leiden. Daarnaast kunnen voorwaardelijke en alternatieve straffen vergaande en eventueel ook langdurige vormen van vrijheidsbeperking met zich meebrengen. In het licht hiervan zal Nederland de verklaring op grond van artikel 10, vierde lid, van het kaderbesluit afleggen en derhalve blijven toetsen of de voorwaardelijke of alternatieve straf is opgelegd voor een feit dat ook naar Nederlands recht strafbaar is. Als er geen sprake is van strafbaarheid naar Nederlands recht, dan zal de erkenning van de rechterlijke uitspraak moeten worden geweigerd (zie artikel 3:12, eerste lid, onderdeel f).

Artikel 11, vierde lid, van het kaderbesluit biedt de mogelijkheid om de erkenning van de rechterlijke uitspraak te weigeren in verband met het ontbreken van dubbele strafbaarheid, maar niettemin toezicht te houden op de naleving van de aan de veroordeelde opgelegde verplichtingen. Nederland zal van deze mogelijkheid geen gebruik maken, nu vanwege de hiervoor aangegeven redenen de tenuitvoerlegging in Nederland van voorwaardelijke en alternatieve straffen voor feiten die in Nederland niet strafbaar zijn, onaanvaardbaar wordt geacht.

De aanpassing van de straf

Ook hier geldt dat de mogelijkheden om de sanctie aan te passen beperkt zijn tot gevallen waarin wat betreft aard en/of duur een onverenigbaarheid bestaat met het recht van de uitvoerende lidstaat. Het feit dat de regelingen in de lidstaten van de EU met betrekking tot voorwaardelijke straffen, alternatieve straffen en voorwaardelijke invrijheidstelling een grote variëteit kennen, brengt wel mee dat er bij de aanpassing van de straf meer flexibiliteit nodig is, teneinde overdracht en overname van de tenuitvoerlegging toch mogelijk te maken. Een als bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke straf opgelegde taakstraf kennen we in Nederland bijvoorbeeld niet meer. Een dergelijke voorwaarde zal dus voor de tenuitvoerlegging in Nederland aangepast moeten worden aan de Nederlandse regeling inzake de taakstraf. In de artikelsgewijze toelichting wordt hier verder op ingegaan.

Toepasselijk recht

Is de rechterlijke uitspraak erkend en de tenuitvoerlegging van de sanctie overgenomen, dan is op de tenuitvoerlegging uitsluitend het recht van toepassing van de uitvoerende lidstaat. Een buitenlandse rechterlijke uitspraak die in Nederland is erkend, wordt dus volgens dezelfde regels ten uitvoer gelegd als een Nederlandse rechterlijke uitspraak.

Termijnen

Het kaderbesluit bepaalt voor de beslissing over de erkenning van de rechterlijke uitspraak een vaste termijn. De beoogde staat van tenuitvoerlegging heeft ten hoogste zestig dagen de tijd om een beslissing te nemen over de erkenning van de rechterlijke uitspraak. Deze termijn mag slechts in uitzonderlijke gevallen worden overschreden. De overschrijding van de termijn betekent uiteraard niet dat daarmee de verplichting tot erkenning vervalt.

De procedure voor wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging van voorwaardelijke en alternatieve sancties

In het onderhavige wetvoorstel wordt de bevoegdheid om te beslissen over de erkenning van een uit een andere EU-lidstaat afkomstige rechterlijke uitspraak en over de toezending van Nederlandse rechterlijke uitspraken aan een ander EU-lidstaat, belegd bij het openbaar ministerie. Het openbaar ministerie is in het Nederlandse strafrecht belast met het toezicht op de naleving van in justitieel kader opgelegde voorwaarden en verantwoordelijk voor de tenuitvoerlegging van taakstraffen. Dat maakt het openbaar ministerie tot de voor de hand liggende keuze om te beslissen over de erkenning en tenuitvoerlegging van buitenlandse voorwaarden en taakstraffen in Nederland en over de toezending van Nederlandse rechterlijke uitspraken aan andere EU-landen.

De erkenningsprocedure in Nederland

Bij de erkenning door Nederland, gaat het grotendeels om het nagaan of aan alle formaliteiten is voldaan en of er weigeringsgronden van toepassing zijn. Bij enkele weigeringsgronden kan sprake zijn van een materiële (juridische) toets. Verder moet bezien worden of de opgelegde straf verenigbaar is met het Nederlandse recht of dat aanpassing, zoals hiervoor aangegeven, nodig is. Deze aanpassing vergt kennis van de regelgeving inzake voorwaardelijke straffen, de voorwaardelijke invrijheidstelling en taakstraffen, die bij het openbaar ministerie aanwezig is.

De hoofdlijnen van de procedure worden hieronder schematisch weergegeven.

actie/beslissing	actor
• beslissing over erkenning van een toegezonden rechterlijke uitspraak	openbaar ministerie
• tenuitvoerlegging van de straf	openbaar ministerie en reclassering (toezicht); openbaar ministerie en rechter (vervolgbeslissingen) (geen verschil met Nederlandse rechterlijke uitspraken)

De overdracht van de tenuitvoerlegging van een Nederlandse rechterlijke uitspraak aan een andere EU-lidstaat

Met het oog op een voorgenomen overdracht van de tenuitvoerlegging aan een andere EU-lidstaat zal het openbaar ministerie eerst moeten nagaan of er geen omstandigheden zijn die zich tegen tenuitvoerlegging buiten Nederland verzetten. Het kan bijvoorbeeld zijn dat er een opsporingsonderzoek of strafvervolgning loopt tegen de veroordeelde met betrekking tot nieuwe strafbare feiten. Vervolgens zal het openbaar ministerie moeten toetsen aan de criteria van het kaderbesluit alvorens te beslissen over de toezending van een Nederlandse rechterlijke uitspraak aan een andere EU-lidstaat. Ten slotte zal het openbaar ministerie de toestemming van de bevoegde autoriteit van het beoogde land van tenuitvoerlegging moeten verkrijgen, in het geval dat die toestemming vereist is.

De hoofdlijnen van de procedure worden hieronder schematisch weergegeven.

actie/beslissing	actor
• beslissing over overdracht van rechterlijke uitspraak / uitvaardiging certificaat	openbaar ministerie
• beslissing over erkenning	bevoegde autoriteit uitvoerende lidstaat
• overdracht van de tenuitvoerlegging	openbaar ministerie
• tenuitvoerlegging van de straf	bevoegde autoriteit uitvoerende lidstaat

7. Rechtsbescherming

Met de totstandkoming van de onderhavige kaderbesluiten is beoogd de strafrechtelijke samenwerking tussen de lidstaten van de EU op het terrein van de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen, voorwaardelijke en alternatieve straffen te versnellen en vereenvoudigen door deze samenwerking vorm te geven volgens het beginsel van wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen. 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. Nu de overdracht van de tenuitvoerlegging van strafvonnissen wordt gebaseerd op het beginsel van de wederzijdse erkenning van strafrechtelijke beslissingen, is er een wezenlijk nieuwe situatie ontstaan, die wordt gekenmerkt door een andere rolverdeling tussen de betrokken partijen. De kaderbesluiten gaan uit van een verplichting om het buitenlandse vonnis te erkennen. Hoofdregel bij de wederzijdse erkenning is een positieve beslissing. Voorts wordt in de kaderbesluiten de procedure van voortgezette tenuitvoerlegging gevolgd, als gevolg waarvan de opgelegde straf in beginsel niet wordt aangepast. Ook wordt, waar het gaat om het

kaderbesluit inzake de vrijheidsbenemende sancties, de instemming van de veroordeelde met de overdracht van de tenuitvoerlegging in de meest voorkomende gevallen afgeschaft. In de Europese wetgeving zijn hier aldus (met instemming van Nederland) keuzes gemaakt die de beslissingsruimte voor nationale autoriteiten waar het gaat om de erkenning van een buitenlandse rechterlijke uitspraak aanzienlijk inperken. Dat raakt niet alleen de uitvoerende macht, maar ook de rechter. Waar onder het regime van de VOGP/WOTS 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. Daarmee is niet gezegd – en in de adviezen van de Raad voor de rechtspraak en de Nederlandse orde van advocaten wordt daar terecht op gewezen – dat er geen ruimte is voor rechtsbescherming waar het gaat om de belangen van de veroordeelde. Wel is het zo dat die rechtsbescherming vorm moet worden gegeven met inachtneming van de in de kaderbesluiten vastgelegde regeling.

De adviezen van de RvdR en de NOvA lijken ervan uit te gaan dat de beslissing over de overname van de tenuitvoerlegging van een vonnis uit het buitenland een zelfstandige beslissing tot vrijheidsbeneming of vrijheidsbeperking inhoudt. Zoals ik hiervoor in paragraaf 4 reeds heb aangegeven, is dat niet het geval. 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. De regering kan niet ontkennen dat de beide kaderbesluiten betrekking hebben op beslissingen (i.e. rechterlijke uitspraken) die voor een veroordeelde verstrekkende gevolgen hebben. Het gaat ten slotte om straffen die door de onafhankelijke rechter zijn opgelegd in verband met door de veroordeelde gepleegde strafbare feiten. Maar de juistheid van die bestraffing of de wijze waarop die tot stand is gekomen, is niet wat ter uitvoering van de regeling in de kaderbesluiten moet worden getoetst. De beslissingen die op grond van de kaderbesluiten moeten worden genomen betreffen in essentie de vraag of de tenuitvoerlegging van een straf kan worden overgedragen aan een andere lidstaat van de EU met het oog op de resocialisatie van de veroordeelde en de vraag of en hoe een toegezonden rechterlijke uitspraak ten uitvoer moet worden gelegd. In de adviezen van de RvdR en de NOvA heb ik aanleiding gezien om de rol van de rechter in het wetsvoorstel te verhelderen en verstevigen. In dit wetsvoorstel is bij het opdragen van de bevoegdheid te beslissen over de overdracht dan wel overname van sancties aangesloten bij de bestaande nationale bevoegdheden inzake de tenuitvoerlegging van deze straffen: de minister van Veiligheid en Justitie is verantwoordelijk voor de tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende sancties, het openbaar ministerie is verantwoordelijk voor de tenuitvoerlegging van voorwaardelijke en alternatieve sancties. Onderkend is dat waar het gaat om de erkenning van een buitenlandse vrijheidsbenemende sanctie, een rol voor de rechter is aangewezen, mede gelet op het belang van rechtsbescherming. Een aantal, vanuit het perspectief van de veroordeelde meest wezenlijke onderdelen van de erkenningsbeslissing wordt daarom ter beoordeling voorgelegd aan de rechter (het gerechtshof te Arnhem). Echter ook daarbij is aangesloten bij de reguliere taken van de rechter. De minister besluit vervolgens met inachtneming van de beoordeling van het gerechtshof over de erkenning. De regering is van mening dat op deze wijze wordt voorzien in een adequate en met voldoende waarborgen omgeven procedure die aansluit bij de nationale verhoudingen én binnen de daarvoor gestelde termijn kan worden afgerond.

Wat betreft het voornemen van de minister om een in Nederland opgelegde vrijheidsbenemende sanctie toe te zenden aan een andere lidstaat van de EU is, in navolging van de adviezen van de RvdR en NOvA,

voorzien in de mogelijkheid voor de veroordeelde om daartegen een bezwaarschrift in te dienen bij de penitenciaire kamer van het gerechtshof te Arnhem. De penitenciaire kamer van het gerechtshof toetst of de minister in redelijkheid tot de voorgenomen beslissing kan komen.

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. Dat hangt samen met het volgende. Aan het desbetreffende kaderbesluit ligt de gedachte ten grondslag dat de veroordeelde om het opleggen van een voorwaardelijke of alternatieve straf heeft gevraagd, althans zich bereid heeft verklaard eventueel op te leggen voorwaarden na te zullen leven of een eventueel op te leggen alternatieve straf uit te zullen voeren. Na de veroordeling kan de rechterlijke uitspraak vervolgens alleen aan een andere EU-lidstaat worden toegezonden als de veroordeelde naar die lidstaat is teruggekeerd of wil terugkeren. Het kaderbesluit voorwaardelijke en alternatieve straffen kent derhalve niet dezelfde beperkingen ten aanzien van de instemming van de veroordeelde als het kaderbesluit inzake de vrijheidsbenemende sancties. Dit brengt ook mee dat voor de toepassing van het kaderbesluit het initiatief veel meer bij de veroordeelde ligt. De situatie dat een veroordeelde zich in de lidstaat bevindt waar de veroordeling is uitgesproken en de voorwaardelijke en alternatieve straf is opgelegd en de tenuitvoerlegging van deze straf zonder zijn instemming wordt overgedragen aan de lidstaat waar hij zijn vaste woon- of verblijfplaats heeft, kan zich dan ook niet voordoen. In het licht van het voorgaande ziet de regering geen reden om te voorzien in een specifieke betrokkenheid van de rechter met het oog op rechtsbescherming in de procedures betreffende de overname of overdracht van voorwaardelijke en alternatieve straffen.

De beslissing over de erkenning van een buitenlandse rechterlijke uitspraak waarbij een voorwaardelijke of alternatieve straf is opgelegd, vergt een kwalificatie van het strafbare feit naar Nederlands recht. Hiervoor is kennis en ervaring vereist, die bij het openbaar ministerie aanwezig is. Het duiden van feiten met het oog op de eventuele strafbaarheid ervan, behoort in het Nederlandse rechtssysteem tot de kerntaken van het openbaar ministerie. De beoordeling van de verenigbaarheid van de opgelegde straf met het Nederlandse recht en de daaruit eventueel voortvloeiende aanpassing vergt kennis van de regelgeving inzake voorwaardelijke straffen, de voorwaardelijke invrijheidstelling en taakstraffen, die eveneens bij het openbaar ministerie aanwezig is. De regering ziet daarom ook met betrekking tot deze aspecten van de erkenningsbeslissing geen reden om te voorzien in een specifieke betrokkenheid van de rechter.

In zijn advies concludeert de RvdR dat de rechtspraak van het Europees Hof voor de rechten van de mens op dit moment niet duidelijk is over de vraag of artikel 6 EVRM van toepassing is op overnameprocedures van vrijheidsbenemende en vrijheidsbeperkende sancties. De regering deelt deze conclusie niet. Volgens vaste jurisprudentie heeft artikel 6 EVRM geen betrekking op procedures betreffende de tenuitvoerlegging van een strafrechtelijk vonnis en is artikel 6 EVRM evenmin van toepassing op procedures betreffende de overdracht van de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen.¹ Deze lijn heeft het EHRM ook gevolgd waar het gaat om procedures betreffende de uitlevering dan wel de overlevering op grond van een Europees aanhoudingsbevel.² Ook de Nederlandse rechter deelt dit oordeel.³

Het is juist dat het EHRM in de zaak Saccoccia, waar de RvdR naar verwijst, tot het oordeel kwam dat artikel 6 EVRM van toepassing was op een procedure betreffende de tenuitvoerlegging van een buitenlandse rechterlijke beslissing in Oostenrijk.⁴ Voorwaarde voor het EHRM was

¹ EHRM 14 september 2000, Aydin v. Turkije (zaak nr. 41954/98), EHRM 27 juni 2006, Csozászski v. Zweden (zaak nr. 22318/02) en EHRM 27 juni 2006, Szabó v. Zweden (28578/03).

² HRM 16 april 2002, Peñafiel Salgado v. Spanje (zaak nr. 65964/01) en EHRM 7 oktober 2008, Monedero Angora v. Spanje (zaak nr. 41138/05).

³ Zie bijvoorbeeld Hoge Raad 2 december 1986, NJ 1987, 516 en rechtbank Amsterdam (internationale rechtshulpkamer) 25 oktober 2005, LJN: AU4909.

⁴ EHRM 18 december 2008, Saccoccia v. Oostenrijk (zaak nr. 69917/01).

daarbij wel dat de procedure betrekking had op een «civil right or obligation» als bedoeld in artikel 6 EVRM. In deze zaak ging het om de tenuitvoerlegging van een beslissing tot ontneming van wederrechtelijk verkregen vermogensbestanddelen. Dat het hierbij naar het oordeel van het EHRM gaat om het vaststellen van een burgerlijk recht, wekt geen verbazing. Reeds in 1992 constateerde de Nederlandse wetgever dat «met name op grond van het criterium dat burgerlijke rechten en verplichtingen in het geding kunnen zijn artikel 6 EVRM van toepassing is te achten op de (beklag)procedures met betrekking tot inbeslaggenomen voorwerpen, de verbeurdverklaring dan wel de onttrekking aan het verkeer hiervan, op executie-geschillen omtrent het verhaal van geldboetes en de ontneming van het wederrechtelijk verkregen voordeel, alsmede op schadevergoedingsacties» (Kamerstukken II 1991–1992, 22 584, nr. 3, blz. 17). Geheel in lijn hiermee schrijft het kaderbesluit inzake de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op beslissingen tot confiscatie de lidstaten voor ervoor te zorgen dat belanghebbenden, met inbegrip van derden te goeder trouw, rechtsmiddelen kunnen instellen tegen de erkenning en tenuitvoerlegging van een beslissing tot confiscatie teneinde hun rechten te beschermen (artikel 9 van dat kaderbesluit). In de wet waarmee de Europese kaderbesluiten inzake geldelijke sancties en inzake confiscatie-beslissingen zijn geïmplementeerd (de Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging strafrechtelijke sancties 2008), is dan ook voorzien in rechtsbescherming bij de rechtbank (te Leeuwarden) betreffende de tenuitvoerlegging van deze sancties in Nederland, in het bijzonder het verhaal op vermogensbestanddelen van de veroordeelde. De thans te implementeren kaderbesluiten bevatten een dergelijke regeling terecht niet.

Met betrekking tot het Handvest van de Grondrechten van de EU merk ik het volgende op. Artikel 47 van het handvest waarborgt het recht op een doeltreffende voorziening in rechte en op een onpartijdig gerecht. Dit artikel kent niet dezelfde beperkingen in werkingssfeer als artikel 6 van het EVRM, maar kent wel degelijk beperkingen. Artikel 47 geldt namelijk alleen voor die rechten die worden gewaarborgd door het Unierecht. Hoewel over de precieze reikwijdte van artikel 47 nog weinig met zekerheid is te zeggen, constateert de regering wel dat in het Unierecht geen recht is vastgelegd om een opgelegde straf in een andere lidstaat dan de lidstaat van veroordeling te ondergaan. Ook de thans te implementeren kaderbesluiten bevatten een dergelijk recht niet. De kaderbesluiten geven weliswaar een regeling waardoor de overname en overdracht van de tenuitvoerlegging mogelijk wordt, maar een verplichting van de lidstaat van veroordeling om de tenuitvoerlegging over te dragen, laat staan een aanspraak van de veroordeelde hierop, bevatten de kaderbesluiten niet.

Voor zover zou worden betoogd dat artikel 47 van het handvest geldt omdat er sprake is van vrijheidsbeneming of vrijheidsbeperking, herhaal ik hetgeen hiervoor al is opgemerkt, te weten dat de beslissing over de overname van de tenuitvoerlegging van een vonnis uit het buitenland geen zelfstandige beslissing tot vrijheidsbeneming of vrijheidsbeperking inhoudt. 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. In de procedure die heeft geleid tot die veroordeling, was artikel 47 van het handvest (en overigens ook artikel 6 EVRM) uiteraard wel van toepassing.

De regering onderkent met de RvdR dat aan de diverse kaderbesluiten die betrekking hebben op wederzijdse erkenning, geen eenduidige visie op de rechtsbescherming en de omvang daarvan ten grondslag is gelegd. Er bestaat in de EU (nog) geen eenduidige visie op de betekenis en uitwerking van het beginsel van wederzijdse erkenning. Dat ook op nationaal niveau een coherente visie op de rechtsbescherming lijkt te

ontbreken, zoals de RvdR constateert, deelt de regering niet. Bij de implementatie van kaderbesluiten wordt 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. In geval van de wederzijdse erkenning van strafrechtelijke sancties is daarbij de in het land van veroordeling gedane rechterlijke uitspraak een gegeven. De beslissingen die ten behoeve van de wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging moeten worden genomen, dienen er niet toe de veroordeelde een mogelijkheid te geven de veroordeling, opnieuw, maar nu in een andere lidstaat, aan te vechten. 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.

De regering is van mening dat in het wetsvoorstel is voorzien in procedures die met adequate en voldoende waarborgen omgeven zijn in het licht van de in de kaderbesluiten getroffen regeling. Mocht de veroordeelde desalniettemin van mening zijn dat de erkenning en tenuitvoerlegging in Nederland van een buitenlandse rechterlijke uitspraak onrechtmatig is, dan staat voor hem de gang naar de civiele rechter, al dan niet in kort geding, open. In het geval de veroordeelde het ondanks zijn voorafgaande instemming of verzoek niet eens mocht zijn met de overdracht van de tenuitvoerlegging van zijn voorwaardelijke of alternatieve straf naar het buitenland, dan staat ook voor hem de weg naar de civiele rechter open.

De rechtsgang bij de civiele rechter voldoet uiteraard aan de eisen van artikel 6 EVRM en artikel 47 van het EU Grondrechtenhandvest wat betreft de toegang tot de onafhankelijk en onpartijdige rechter.

8. Financiële gevolgen en gevolgen voor de capaciteit en uitvoering

Gevolgen van kaderbesluit 2008/909/JBZ (vrijheidstraffen)

Het kaderbesluit heeft naar verwachting aanzienlijke gevolgen voor de detentiecapaciteit en daarmee ook financiële gevolgen. De oorzaak daarvan ligt in het (relatief) grote aantal Nederlanders dat in andere EU-lidstaten vast zit, zoals hiervoor in paragraaf 2 al aangegeven. Het aantal EU-burgers dat in Nederland is gedetineerd en dat in aanmerking komt voor overdracht van de tenuitvoerlegging van de aan hen opgelegde vrijheidsstraf, is beduidend lager. Van de Nederlanders die in een andere EU-lidstaat vast zitten, zullen de vrijheidstraffen naar verwachting vaker worden overgedragen dan het geval is bij de bestaande regelingen. Zowel omdat de overdracht veelal niet langer afhankelijk is van de instemming van de veroordeelde en de beoogde staat van tenuitvoerlegging, als vanwege het sneller verlopen van de procedures, waardoor ook kortere vrijheidstraffen kunnen worden overgedragen. Daar komt bij, zoals hiervoor in deze memorie beschreven, dat er op grond van het kaderbesluit slechts beperkte mogelijkheden bestaan om de (hoogte van) de straf aan te passen. Daar waar in een andere EU-lidstaat aan een Nederlander een langere straf is opgelegd dan in Nederland gebruikelijk (bijvoorbeeld voor drugsdelicten), zal Nederland, indien de tenuitvoerlegging aan ons land wordt overgedragen, die langere straf ten uitvoer moeten leggen. Ook hier geldt dat door het snellere verloop van de procedures, een groter deel van de in een andere EU-lidstaat opgelegde straf in Nederland ten uitvoer zal worden gelegd. Kortom, Nederland zal niet alleen *meer*, maar ook *langere* straffen ten uitvoer moeten leggen.

Nederland behoeft echter niet meteen vanaf de inwerkingtreding van de regeling in dit wetsvoorstel rekening te houden met de overbrenging van grote aantallen gedetineerden naar Nederland. Nederland heeft in de onderhandelingen weten te bereiken dat in het kaderbesluit een voorziening is getroffen die ertoe leidt dat lidstaten ervoor kunnen zorgen dat alleen nieuwe gevallen onder de werking van het kaderbesluit vallen. Nederland heeft daartoe de verklaring op grond van artikel 28, tweede lid, van het kaderbesluit afgelegd, wat inhoudt dat het kaderbesluit alleen wordt toegepast op veroordelingen tot een vrijheidsbenemende sanctie die na afloop van de implementatietermijn onherroepelijk worden.¹ Op veroordelingen die vóór het einde van die termijn onherroepelijk zijn geworden, blijven de bestaande regelingen van toepassing (VOGP/WOTS). Op deze wijze kan worden voorkomen dat landen meteen na afloop van de implementatietermijn worden geconfronteerd met grote aantallen uit andere EU landen afkomstige vrijheidsstraffen die ten uitvoer moeten worden gelegd. Een dergelijke plotselinge toestroom van zaken is voor de instanties die de nieuwe regeling moeten gaan toepassen niet uitvoerbaar. Door de nieuwe regeling alleen toe te passen op veroordelingen die na afloop van de implementatietermijn onherroepelijk worden, kan geleidelijk ervaring worden opgedaan met de toepassing van het kaderbesluit en kunnen de naar verwachting oplopende aantallen vrijheidsstraffen waarvan Nederland de tenuitvoerlegging zal moeten overnemen, in goede banen worden geleid.

Om de gevolgen van de implementatie van het kaderbesluit in kaart te brengen, is een impactanalyse uitgevoerd. Tussen 2012/2013 en 2020 zal het aantal personen dat onder toepassing van kaderbesluit aan Nederland wordt overgedragen, geleidelijk toenemen. In vergelijking met de situatie van de bestaande regelingen leidt dit per saldo tot zowel een toename van het aantal overgedragen vonnissen als een toename van detentieduur en daardoor tot een extra behoefte aan celcapaciteit. Uit de impactanalyse is naar voren gekomen dat na de inwerkingtreding van de nieuwe regeling de behoefte aan celcapaciteit geleidelijk jaarlijks oploopt om in 2020 haar structurele niveau te bereiken van ongeveer 450 à 500 plaatsen. De capaciteitsraming is opgenomen in het Prognosemodel Justitiële Ketens (PMJ). De capaciteitsplanning van het gevangeniswezen is afgestemd op het PMJ. Dit betekent dat zowel in de benodigde celcapaciteit als in de financiering van deze capaciteitsuitbreidingen is voorzien op de begroting van het ministerie van Veiligheid en Justitie.

Voorts zullen er ten opzichte van de huidige regelingen meer overdrachtszaken worden behandeld. De behandeling van deze dossiers leidt tot een additionele werklast. Om deze werklast op te vangen, is voorzien in enige uitbreiding van de personele capaciteit bij de Dienst Justitiële Inrichtingen.

Wat de rechtspraak betreft, zal sprake zijn van een verschuiving van werkzaamheden van de rechtbanken (die onder het regime van de WOTS doorgaans zaken betreffende de overdracht van de tenuitvoerlegging behandelen) naar het gerechtshof te Arnhem. Op termijn zal sprake zijn van een toename van het aantal zaken. In zijn advies heeft de Raad voor de rechtspraak aangegeven geen betrouwbare schatting te kunnen maken van deze werklastverzwaring. De regering gaat ervan uit dat een en ander binnen de toepasselijke kaders van de financiering van de rechtspraak kan worden opgevangen.

Gevolgen van kaderbesluit 2008/947/JBZ (voorwaardelijke en alternatieve straffen)

Wat betreft het kaderbesluit 2008/947/JBZ inzake de voorwaardelijke en alternatieve straffen is een uitgebreide impactanalyse nog niet mogelijk. De reden hiervan is dat buitenlandse voorwaardelijke en alternatieve

¹ Deze verklaring is gepubliceerd in PbEU 2009 L 265/41.

sancties nog nauwelijks deel uitmaken van de huidige rechtspraktijk inzake de overdracht van de tenuitvoerlegging. Uitgaand van de bestaande behoefte tot overdracht van voorwaardelijke en alternatieve straffen, met name in de grensstreek, en een geringe verschuiving in het straftoemittingsbeleid¹ is een ruwe schatting opgesteld die uitgaat van 100 tot 150 zaken per jaar.

De behandeling van de overdrachtdossiers voor dit kaderbesluit zal leiden tot een beperkte additionele capaciteitsbehoefte. Zowel bij het openbaar ministerie als de reclassering zal de personele capaciteit worden uitgebreid. Omdat verwacht wordt dat inkomende en uitgaande zaken evenredig verdeeld zullen zijn, wordt er geen substantiële impact voorzien op de capaciteitsbehoefte voor de uitvoering van voorwaardelijke en alternatieve straffen.

ARTIKELSGEWIJS

Hoofdstuk 1. Algemene bepalingen

Artikel 1:1

In dit artikel worden een aantal in het wetsvoorstel veel gebruikte begrippen gedefinieerd.

Uit de definitie van «rechterlijke uitspraak» blijkt dat de regeling in het wetsvoorstel alleen betrekking heeft op straffen die door een rechter zijn opgelegd. Een door het Nederlandse openbaar ministerie opgelegde taakstraf in het kader van een transactie of een strafbeschikking, komt dus niet voor overdracht op grond van de regeling vervat in dit wetsvoorstel in aanmerking. Nederland heeft hier, in de onderhandelingen over kaderbesluit 2008/947/JBZ, wel voor gepleit, maar dat pleidooi werd door andere EU-lidstaten niet ondersteund.

Verder komen alleen die rechterlijke uitspraken in aanmerking die onherroepelijk zijn geworden. Staat er nog een hoger beroep op of cassatieberoep open, dan is de overdracht van de tenuitvoerlegging van de opgelegde straf niet mogelijk.

Een «vrijheidsbenemende sanctie» is gedefinieerd als een sanctie bestaande uit een vrijheidsstraf of een vrijheidsbenemende maatregel van bepaalde of onbepaalde duur. In de termen van het Wetboek van Strafrecht omvat dit de gevangenisstraf (zowel de tijdelijke als de levenslange), de hechtenis (ook de vervangende, maar niet de voorlopige hechtenis), de plaatsing in een psychiatrisch ziekenhuis, de terbeschikkingstelling met dwangverpleging en de plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders.

De «uitvaardigende lidstaat» is de lidstaat waar de rechterlijke uitspraak is gewezen en de sanctie is opgelegd. Het is de lidstaat die het certificaat, waarmee de procedure van overdracht van de tenuitvoerlegging wordt geïnitieerd, opstelt en verzendt.

De «uitvoerende lidstaat» is de beoogde lidstaat van tenuitvoerlegging, met andere woorden: de lidstaat waaraan het certificaat en de rechterlijke uitspraak worden toegezonden met het oog op de tenuitvoerlegging in die staat.

Artikelen 1:2 en 1:3

In deze artikelen is het beginsel van wederzijdse erkenning neergelegd. Artikel 1:2 bepaalt dat rechterlijke uitspraken die zijn gedaan in een andere lidstaat van de Europese Unie en die aan Nederland zijn toegezonden met het oog op de tenuitvoerlegging alhier, worden erkend en ten uitvoer gelegd overeenkomstig de bepalingen van dit wetsvoorstel. Artikel 1:3 bepaalt dat in Nederland gewezen rechterlijke uitspraken overeenkomstig de bepalingen van dit wetsvoorstel aan een andere lidstaat in de Europese

¹ Hierbij is verondersteld dat er zowel in Nederland als in de overige lidstaten een geringe verschuiving zal optreden in de straftoemeting van korte onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen naar taakstraffen en voorwaardelijke vrijheidsstraffen.

Unie kunnen worden gezonden met het oog op de tenuitvoerlegging van die uitspraak in die andere lidstaat.

Hoofdstuk 2. Vrijheidsbenemende sancties

Hoofdstuk 2 bevat een regeling voor de implementatie van kaderbesluit 2008/909/JBZ. Het hoofdstuk bestaat uit vier afdelingen:

1. Algemene bepalingen
2. Erkenning en tenuitvoerlegging van buitenlandse rechterlijke uitspraken in Nederland
3. Erkenning en tenuitvoerlegging van Nederlandse rechterlijke uitspraken in het buitenland
4. Doortocht

Afdeling 1. Algemene bepalingen

Artikel 2:1

Dit artikel geeft aan op welke rechterlijke uitspraken hoofdstuk 2 van het wetsvoorstel betrekking heeft. Het gaat om rechterlijke uitspraken waarbij een vrijheidsbenemende sanctie is opgelegd. De toevoeging in deze bepaling dat de vrijheidsbenemende sanctie voor tenuitvoerlegging vatbaar is, heeft tot doel duidelijk te maken dat dit hoofdstuk van het wetsvoorstel niet ziet op rechterlijke uitspraken waarbij een vrijheidsbenemende sanctie is opgelegd waarvan de tenuitvoerlegging afhankelijk is van het al dan niet naleven door de veroordeelde van aan hem opgelegde voorwaarden. Op dergelijke rechterlijke uitspraken is hoofdstuk 3 van het wetsvoorstel van toepassing.

Artikel 2:2

Deze bepaling legt vast dat de minister van Veiligheid en Justitie bevoegd is uit andere lidstaten van de EU afkomstige rechterlijke uitspraken te erkennen met het oog op de tenuitvoerlegging in Nederland. De minister van Veiligheid en Justitie eveneens bevoegd om Nederlandse rechterlijke uitspraken toe te zenden aan een andere lidstaat van de EU met het oog op de tenuitvoerlegging aldaar. Binnen het ministerie van Justitie zal de Dienst Justitiële Inrichtingen belast worden om namens de minister te beslissen. Daartoe zal een gespecialiseerde afdeling bij DJI worden ingericht.

Afdeling 2. Erkenning en tenuitvoerlegging van buitenlandse rechterlijke uitspraken in Nederland

Artikel 2:3

Dit artikel bepaalt onder welke voorwaarden een vrijheidsbenemende sanctie opgelegd in een lidstaat van de EU, in Nederland kan worden erkend en ten uitvoer worden gelegd. Die voorwaarden zijn:

- de veroordeelde bevindt zich in de uitvaardigende lidstaat of in Nederland;
- de minister van Veiligheid en Justitie heeft ermee ingestemd dat de rechterlijke uitspraak wordt toegezonden, tenzij deze instemming niet vereist is;
- de veroordeelde heeft ermee ingestemd dat de rechterlijke uitspraak aan Nederland wordt toegezonden, tenzij deze instemming niet vereist is.

De voorwaarden zijn cumulatief; er moet derhalve aan alle voorwaarden zijn voldaan.

De gevallen waarin de instemming van de minister van Veiligheid en Justitie niet vereist is, zijn neergelegd in artikel 2:4; de gevallen waarin de instemming van de veroordeelde niet vereist is, in artikel 2:5.

Wat betreft de verblijfplaats van de veroordeelde kan nog het volgende worden opgemerkt. Voor de toepassing van het kaderbesluit is vereist dat de veroordeelde zich of in de uitvaardigende lidstaat bevindt of in de uitvoerende lidstaat, in dit geval Nederland. In veel gevallen zal de veroordeelde zich in detentie bevinden in de uitvaardigende lidstaat. Als dit niet het geval is en onbekend is of de veroordeelde zich in Nederland bevindt, dan wel bekend is dat de veroordeelde zich in een derde land bevindt, kan aan het kaderbesluit geen toepassing worden gegeven.

Artikel 2:4

In dit artikel is geregeld in welke gevallen een rechterlijke uitspraak, gedaan in een andere lidstaat van de EU, aan Nederland kan worden toegezonden, zonder dat de minister van Veiligheid en Justitie daarmee hoeft in te stemmen. Het gaat dus om de gevallen waarin Nederland verplicht is de rechterlijke uitspraak te erkennen en ten uitvoer te leggen (behoudens de toepassing van weigeringsgronden). In paragraaf 5 van deze memorie is hier al op ingegaan.

De door de minister gegeven instemming betreft slechts de toezending van de rechterlijke uitspraak door middel van het certificaat. Daarmee is de rechterlijke uitspraak nog niet erkend. Na toezending van de uitspraak en het certificaat kan uit de daarin opgenomen informatie blijken dat een weigeringsgrond van toepassing is. Het ligt evenwel voor de hand dat de minister van Veiligheid en Justitie de instemming met de toezending niet zal geven, op het moment dat hij al weet dat er redenen zijn om de erkenning te weigeren.

Artikel 2:5

In dit artikel is geregeld in welke gevallen een rechterlijke uitspraak, gedaan in een andere lidstaat van de EU, aan Nederland kan worden toegezonden, zonder dat de veroordeelde daarmee heeft ingestemd. De instemming van de veroordeelde met de toezending van de rechterlijke uitspraak aan Nederland is niet vereist in de volgende drie gevallen:

- a) de veroordeelde heeft de Nederlandse nationaliteit en heeft in Nederland zijn vaste woon- of verblijfplaats;
- b) de veroordeelde kan op grond van een (vreemdelingenrechtelijke) maatregel die in de desbetreffende EU lidstaat is getroffen naar aanleiding of als onderdeel van de strafrechtelijke veroordeling, naar Nederland worden uitgezet, na het ondergaan van zijn straf;
- c) de veroordeelde is naar Nederland gevlucht of teruggekeerd naar aanleiding van de tegen hem ingestelde strafvervolgning in de uitvaardigende lidstaat of na de veroordeling in die staat.

Ad a)

De aan het kaderbesluit ten grondslag liggende gedachte is dat de maatschappelijke re-integratie gediend is bij de tenuitvoerlegging van de opgelegde vrijheidsbenemende sanctie in het land waar de veroordeelde onderdaan van is en zijn vaste woonplaats heeft. In een dergelijk geval is de instemming van de veroordeelde met de toezending van de rechterlijke uitspraak aan dat land niet vereist.

Ad b)

Het gaat hierbij om de gevallen waarin de veroordeelde geen verblijfsrecht heeft in het land van veroordeling of dat heeft verloren als gevolg van een in verband met de veroordeling genomen maatregel. De veroordeelde is het dan niet toegestaan in het land van veroordeling te blijven, nadat hij zijn straf heeft ondergaan en in vrijheid is gesteld, maar kan naar Nederland terugkeren. Dit veronderstelt wel dat er voor Nederland op enigerlei wijze een verplichting bestaat om de veroordeelde toe te laten tot Nederland. Dat kan bijvoorbeeld zijn omdat de veroordeelde Nederlander is (maar hier niet woont, want anders zou hij onder categorie a) vallen) of omdat de veroordeelde vreemdeling is, maar verblijfsrecht geniet in Nederland. In het laatste geval is overigens wel de instemming van Nederland (de minister van Veiligheid en Justitie) vereist met de toezending van de rechterlijke uitspraak.

Ad c)

Dit betreft de gevallen waarin de veroordeelde naar Nederland is gevlucht of teruggekeerd naar aanleiding van de tegen hem ingestelde strafvervolgning of na de veroordeling in de uitvaardigende lidstaat. Waar het hierbij om gaat, is dat de veroordeelde er zelf voor heeft gekozen naar Nederland terug te keren en zich daarmee aan de tenuitvoerlegging in de lidstaat van veroordeling heeft onttrokken.

Artikel 2:6

Het initiatief voor de overdracht van de tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf hoeft niet *per se* van het land waar de veroordeling is uitgesproken, uit te gaan. Onder het systeem van het VOGP en de WOTS is het doorgaans de veroordeelde die om overdracht van de tenuitvoerlegging verzoekt. Ook Nederland kan als beoogd land van tenuitvoerlegging om de overdracht verzoeken, al dan niet op verzoek van de veroordeelde. Dit is neergelegd in artikel 2:6. Een verzoek van de veroordeelde verplicht overigens noch het land van veroordeling, noch Nederland om daaraan gehoor te geven. Evenmin verplicht een verzoek van Nederland het land van veroordeling om toepassing te geven aan het kaderbesluit.

Voorwaarde voor de instemming met tenuitvoerlegging in Nederland is dat er sprake is van een aantoonbare en voldoende binding met Nederland en dat de tenuitvoerlegging kan bijdragen aan de geslaagde maatschappelijke re-integratie van de veroordeelde in Nederland. In paragraaf 5 van deze memorie is hier op ingegaan.

Artikel 2:7

De erkenningsprocedure begint met de ontvangst van de rechterlijke uitspraak die door de bevoegde autoriteit van de uitvaardigende lidstaat door middel van het certificaat aan de minister van Veiligheid en Justitie wordt verzonden. Het certificaat moet zijn opgesteld conform het model dat is opgenomen in een algemene maatregel van bestuur en is gebaseerd op bijlage I van het kaderbesluit. Voor het vastleggen van het model van het certificaat in een algemene maatregel van bestuur is gekozen, omdat op deze wijze een geconsolideerde versie van het certificaat in de regelgeving kon worden opgenomen op een wijze die het mogelijk maakt om eventuele wijzigingen in het certificaat op relatief eenvoudige wijze te verwerken. Het model voor het certificaat, zoals opgenomen in bijlage I van het kaderbesluit, is inmiddels gewijzigd door kaderbesluit 2009/299/JBZ van 26 februari 2009 betreffende personen die niet verschenen zijn tijdens het proces, zoals genoemd aan het begin van

deze memorie. In de Europese wetgeving is geen geconsolideerde versie van het certificaat (en overigens ook niet van het kaderbesluit) voorhanden.

In het certificaat is belangrijke informatie opgenomen over de veroordeelde, het strafbare feit of de strafbare feiten waarvoor de straf is opgelegd en de aard en hoogte van de straf. Voorts bevat het certificaat informatie over de tijd die de veroordeelde mogelijk al in detentie in de uitvaardigende lidstaat heeft doorgebracht en over de voorwaardelijke invrijheidstelling. Ook bevat het certificaat informatie over de bevoegde autoriteit van de uitvaardigende staat waarmee zo nodig contact opgenomen kan worden.

De toezending van het certificaat en de rechterlijke uitspraak kan plaatsvinden per gewone post, telefax of elektronische post (e-mail). In geval van toezending per e-mail is wel vereist dat de echtheid van de toegezonden documenten door het openbaar ministerie kan worden vastgesteld.

Het derde lid van dit artikel bevat de gebruikelijk regeling voor het geval het certificaat en de rechterlijke uitspraak niet aan de minister van Veiligheid en Justitie zijn verzonden. De instantie die deze documenten ontvangt, is gehouden ze door te sturen naar de minister van Veiligheid en Justitie.

Artikel 2:8

Zodra de minister van Veiligheid en Justitie de rechterlijke uitspraak en het certificaat heeft ontvangen, controleert hij of het aan alle daaraan gestelde eisen voldoet. De minister kan de bevoegde autoriteit in de uitvaardigende lidstaat verzoeken om een gewaarmerkt afschrift van de rechterlijke uitspraak of het origineel van het certificaat over te leggen, bijvoorbeeld als deze documenten per e-mail zijn toegezonden en er twijfel bestaat over de echtheid.

Het certificaat moet zijn vertaald in het Nederlands. Nederland kan een verklaring afleggen dat het certificaten in een andere taal accepteert (zo is bepaald in artikel 23, eerste lid, van het kaderbesluit). Bekeken wordt nog of Nederland een dergelijke verklaring zal afleggen. De rechterlijke uitspraak hoeft niet te worden vertaald in het Nederlands, tenzij de minister van Veiligheid en Justitie daarom verzoekt. Indien de minister van Veiligheid en Justitie de inhoud van het certificaat ontoereikend acht om een beslissing te kunnen nemen over de erkenning van de rechterlijke uitspraak, kan hij in overleg treden met de bevoegde autoriteit van de uitvaardigende lidstaat en vragen om een vertaling van de rechterlijke uitspraak of specifieke onderdelen ervan in het Nederlands of in een andere officiële taal van de Europese Unie. Nederland zal in dit verband de verklaring op grond van artikel 23, derde lid, van het kaderbesluit afleggen.

Indien de minister van Veiligheid en Justitie een rechterlijke uitspraak ontvangt zonder certificaat, het certificaat onvolledig is of kennelijk niet in overeenstemt met de rechterlijke uitspraak, verzoekt hij de bevoegde autoriteit in de uitvaardigende lidstaat het certificaat alsnog te overleggen, aan te vullen of te verbeteren. Zolang de bevoegde autoriteit in de uitvaardigende lidstaat niet aan dit verzoek heeft voldaan, is de minister niet gehouden een beslissing te nemen over de erkenning (zie daarvoor verder de toelichting bij artikel 2:10).

De bevoegde autoriteit van de uitvaardigende lidstaat kan in het certificaat aangeven geïnformeerd te willen worden over de in Nederland toepasselijke regels betreffende de voorwaardelijke invrijheidstelling. De minister van Veiligheid en Justitie stelt de bevoegde autoriteit van de uitvaardigende lidstaat hiervan zo snel mogelijk op de hoogte.

Zoals hiervoor aangegeven, ligt aan het kaderbesluit de gedachte ten grondslag dat de tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf in het land waar

de veroordeelde onderdaan van is en ook woont, zijn resocialisatie en maatschappelijke re-integratie dient. Dat land is dan ook verplicht de tenuitvoerlegging van de straf over te nemen (behoudens de toepassing van weigeringsgronden) en de instemming van de veroordeelde daarmee is niet vereist. Mocht de minister van Veiligheid en Justitie van oordeel zijn dat er naast de banden met Nederland (nationaliteit, woonplaats), ook banden zijn met het land van veroordeling (of eventueel een derde land), zoals bijvoorbeeld familiebanden of economische banden, die maken dat de resocialisatie doelstelling wellicht beter in dat land gerealiseerd kan worden, dan kan hij de bevoegde autoriteit in dat land daarvan op de hoogte stellen. 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.

Artikel 2:9

De bevoegde autoriteit van de uitvaardigende lidstaat moet de veroordeelde in de gelegenheid stellen om zijn mening te geven over de voorgenomen overdracht van de tenuitvoerlegging, als deze zich nog in die staat bevindt. Van zijn definitieve beslissing om de rechterlijke uitspraak te verzenden aan de beoogde staat van tenuitvoerlegging stelt deze autoriteit de veroordeelde op de hoogte door middel van een daarvoor bestemd formulier. Dat formulier is opgenomen in bijlage II van het kaderbesluit. Het formulier zal in dezelfde algemene maatregel van bestuur worden opgenomen als het model van het certificaat. Bevindt de veroordeelde zich in Nederland, dan zendt de bevoegde autoriteit van de uitvaardigende lidstaat het formulier mee met het certificaat en doet de minister van Veiligheid en Justitie het formulier toekomen aan de veroordeelde, die daarmee dan op de hoogte is gesteld van de toezending van de rechterlijke uitspraak.

Artikel 2:10

De minister van Veiligheid en Justitie heeft negentig dagen de tijd om een besluit nemen over de erkenning van de rechterlijke uitspraak. De termijn vangt aan op het moment van de ontvangst van de rechterlijke uitspraak en het certificaat. De termijn kan alleen worden overschreden indien er een verzoek is gedaan om vertaling van het certificaat of om het certificaat alsnog te overleggen, aan te vullen of te verbeteren op grond van artikel 2:8, of indien uitzonderlijke omstandigheden een beslissing binnen de termijn onmogelijk maken. Is dit laatste het geval dan stelt de minister de bevoegde autoriteit van de uitvaardigende lidstaat daarvan onverwijld in kennis en geeft hij aan welke tijd hij nog nodig denkt te hebben om een beslissing te nemen.

Artikel 2:11

De minister van Veiligheid en Justitie legt de rechterlijke uitspraak en het certificaat (en eventuele daarbij behorende stukken) ten behoeve van de beslissing over de erkenning van de rechterlijke uitspraak voor aan de rechter, te weten de penitentiaire kamer van het gerechtshof te Arnhem, door tussenkomst van de advocaat-generaal bij het ressortsparket. De stukken worden echter niet aan het gerechtshof voorgelegd indien het voor de minister meteen duidelijk is dat er een grond is om de erkenning te weigeren, zoals bijvoorbeeld omdat het certificaat gebreken vertoont (ondanks een verzoek om verbetering), omdat de veroordeelde voor het desbetreffende feit als is bestraft of omdat bekend is dat veroordeelde zich in detentie in een derde land bevindt.

De penitentiaire kamer van het gerechtshof te Arnhem beoordeelt een aantal specifieke punten betreffende de erkenning. Het gerechtshof beoordeelt:

- of er gronden zijn om de erkenning van de rechterlijke uitspraak met toepassing van artikel 2:13, eerste lid, te weigeren;
- of de ten uitvoer te leggen vrijheidsbenemende sanctie is opgelegd voor een feit dat ook naar Nederlands recht strafbaar is en zo ja, welk strafbaar feit dit oplevert;
- of de opgelegde vrijheidsbenemende sanctie moet worden aangepast in verband met een onverenigbaarheid qua aard of duur met het Nederlandse recht.

Toetsing weigeringsgronden en strafbaarheid van het feit naar Nederlands recht

Het gerechtshof toets aan de in artikel 2:13 opgenomen verplichte weigeringsgronden, waaronder de strafbaarheid naar Nederlands recht. Is er naar het oordeel van het gerechtshof geen sprake van een strafbaar feit naar Nederlands recht, dan zal de erkenning moeten worden geweigerd. Is er wel sprake van een strafbaar feit naar Nederlands recht, dan is de vaststelling om welke strafbaar feit het gaat, van belang voor de toepassing van de bepalingen inzake de aanpassing van de opgelegde vrijheidsbenemende sanctie.

Aanpassing van de duur van de vrijheidsbenemende sanctie

Indien de opgelegde vrijheidsbenemende sanctie een langere duur heeft dan het strafmaximum waarmee het desbetreffende feit naar Nederlands recht is bedreigd, verlaagt het gerechtshof de duur van de vrijheidsbenemende sanctie tot dat maximum. Indien bijvoorbeeld een gevangenisstraf is opgelegd van tien jaar voor een misdrijf waarop in Nederland gevangenisstraf van ten hoogste acht jaar is gesteld, wordt de straf verlaagd tot acht jaar. Indien een gevangenisstraf is opgelegd van zes jaar voor een misdrijf waarop in Nederland gevangenisstraf van ten hoogste tien jaar is gesteld, wordt de straf uiteraard niet aangepast; de opgelegde gevangenisstraf is dan immers lager dan het Nederlandse strafmaximum. Bij de vaststelling van het naar Nederlands recht toepasselijke strafmaximum wordt niet enkel gekeken naar de strafbedreiging in de delictsomschrijving. Met omstandigheden die in het Nederlandse recht het strafmaximum verhogen of verlagen, zoals poging en deelneming, recidive en samenloop, wordt rekening gehouden.

Bijzondere aandacht verdient de mogelijkheid van een overname van de tenuitvoerlegging van een in het buitenland opgelegde levenslange gevangenisstraf door Nederland. Ik teken hier overigens bij aan dat een dergelijke overname zich in de praktijk zelden voordoet.

Als de tenuitvoerlegging van een in een ander EU-land opgelegde levenslange gevangenisstraf aan Nederland wordt overgedragen en het strafbare feit gekwalificeerd moet worden als een misdrijf waarop naar Nederlands recht geen levenslange gevangenisstraf is gesteld, dan wordt de straf aangepast naar de daarop gestelde maximale tijdelijke gevangenisstraf. Gaat het om een strafbaar feit waarop naar Nederlands recht een levenslange of een tijdelijke gevangenisstraf is gesteld, dan moet een keuze worden gemaakt. In het Nederlandse Wetboek van Strafrecht is het namelijk zo dat in geval van misdrijven waarop door de wetgever levenslange gevangenisstraf is gesteld, ook altijd (ter keuze van de rechter) een tijdelijke gevangenisstraf van ten hoogste dertig jaar op deze misdrijven is gesteld. Het Nederlandse recht kent hier derhalve twee verschillende strafmaxima. In deze gevallen zal voor de tenuitvoerlegging in Nederland onderzocht moeten worden of een levenslange gevangenis-

straf of een tijdelijke gevangenisstraf (van dertig jaar) het meest recht doet aan de bedoelingen van de buitenlandse rechter die de straf oplegde. In andere EU-landen bestaat namelijk ook voor levenslanggestraften veelal de mogelijkheid van voorwaardelijke invrijheidstelling. 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 tenuitvoerlegging in Nederland als levenslange gevangenisstraf kan, nu het Nederlandse recht niet voorziet in voorwaardelijke invrijheidstelling van levenslanggestraften, in strijd komen met het aan het kaderbesluit ten grondslag liggende beginsel dat de overdracht van de tenuitvoerlegging er niet toe mag leiden dat de sanctie wordt verzwaard (ik kom daar hieronder nog op terug). Om te kunnen bepalen of de tenuitvoerlegging van de opgelegde levenslange gevangenisstraf in Nederland kan worden voortgezet of dat aanpassing tot de hoogste tijdelijke gevangenisstraf aangewezen is, waardoor voorwaardelijke invrijheidstelling mogelijk wordt, zal van de uitvaardigende lidstaat (nadere) informatie moeten worden gevraagd over de toepassing van voorwaardelijke invrijheidstelling in die staat, waarbij het gedrag van de veroordeelde tijdens detentie eveneens een rol kan spelen. Op basis van deze informatie kan de bijzondere kamer van het gerechtshof zijn beoordeling van de noodzaak om de levenslange gevangenisstraf al dan niet aan te passen, goed onderbouwen.

Aanpassing in verband met de aard van de opgelegde vrijheidsbenemende sanctie

Ook in geval de aard van de opgelegde vrijheidsbenemende sanctie onverenigbaar is met het Nederlandse recht, wordt de vrijheidsbenemende sanctie aangepast, zodat tenuitvoerlegging in Nederland mogelijk is. Bij de gevangenisstraf zal zich dit niet voordoen, maar waar het gaat om andersoortige vrijheidsbenemende sancties bestaan er aanzienlijke verschillen in de wijze waarop deze in de verschillende lidstaten van de EU juridisch zijn vormgegeven. Het Nederlandse strafrechtssysteem kent de plaatsing in een psychiatrisch ziekenhuis, de terbeschikkingstelling en de plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders. Hoewel vergelijkbare maatregelen ook in andere EU-landen voorkomen, kunnen er verschillen in de wijze van toepassing en tenuitvoerlegging bestaan. Om de tenuitvoerlegging in Nederland mogelijk te maken, kunnen dergelijke vrijheidsbenemende sancties worden aangepast aan een straf of maatregel waarin het Nederlands recht voorziet en die zoveel mogelijk overeenstemt met de in de uitvaardigende lidstaat opgelegde vrijheidsbenemende sanctie.

Indien in de buitenlandse rechterlijke uitspraak is aangegeven dat er bij de veroordeelde een ziekelijke stoornis van de geestvermogens is vastgesteld en daarom een vrijheidsbenemende sanctie is opgelegd die (mede) tot doel heeft om een behandeling van die stoornis mogelijk te maken en niet bestaat uit gevangenisstraf, dan zal in Nederland bekeken moeten worden of tenuitvoerlegging door middel van plaatsing in een psychiatrisch ziekenhuis of door middel van terbeschikkingstelling aangewezen is.

Geen verzwarend

In alle gevallen waarin de opgelegde vrijheidsbenemende sanctie wordt aangepast, geldt dat dit er niet toe mag leiden dat de sanctie wordt verzwaard. Hiermee houdt verband, zoals in paragraaf 5 al is aangegeven, dat is voorzien in de mogelijkheid dat bij de tenuitvoerlegging van de straf in de uitvoerende lidstaat rekening kan worden gehouden met het tijdstip waarop de veroordeelde in de lidstaat van veroordeling in aanmerking zou zijn gekomen voor voorwaardelijke invrijheidstelling. Op deze wijze

wordt voorkomen dat de veroordeelde als gevolg van de overdracht van de tenuitvoerlegging van de straf feitelijk een langer deel van zijn straf moet ondergaan dan het geval zou zijn geweest als de tenuitvoerlegging van de straf niet was overgedragen.

Procedure

De minister doet de rechterlijke uitspraak en het certificaat toekomen aan de advocaat-generaal van het ressortsparket te Arnhem. Deze legt de stukken onverwijld voor aan het gerechtshof. Zo nodig stelt de advocaat-generaal de bijzondere kamer van het gerechtshof op de hoogte van zijn opmerkingen bij de stukken. Hij kan dit doen binnen twee weken nadat hij de stukken aan het gerechtshof heeft voorgelegd.

De procedure bij het gerechtshof is schriftelijk. Er vindt geen hoorzitting plaats. De veroordeelde wordt dus ook niet gehoord en kan overigens ook geen opmerkingen inbrengen. Volgens de regeling in het kaderbesluit is het uitgangspunt dat op basis van de rechterlijke uitspraak en de informatie in het certificaat een beslissing kan worden genomen over de erkenning. Mocht evenwel toch nog aanvullende informatie benodigd zijn, bijvoorbeeld met het oog op de aanpassing van de sanctie, dan kan het gerechtshof de minister hiervan op de hoogte stellen. De minister kan vervolgens de bevoegde autoriteit in de uitvaardigende lidstaat om de benodigde informatie vragen.

De bijzondere kamer van het gerechtshof in Arnhem doet zijn bevindingen en de op grond daarvan getrokken conclusies zo spoedig mogelijk aan de minister toekomen. Voor zijn beoordeling heeft het gerechtshof ten hoogste zes weken de tijd. Deze termijn begint te lopen op het moment dat de rechterlijke uitspraak en het certificaat zijn ontvangen. Tussen het ministerie, het openbaar ministerie en het gerechtshof zullen afspraken worden gemaakt, opdat deze termijn kan worden gehaald.

Artikel 2:12

De minister van Veiligheid en Justitie neemt op grond van het oordeel van het gerechtshof een besluit over de erkenning. Als er zich geen weigeringsgronden voordoen, erkent hij de rechterlijke uitspraak met inachtneming van de eventuele aanpassing van de vrijheidsbenemende sanctie overeenkomstig het oordeel van het gerechtshof. De minister stelt de bevoegde autoriteit van de uitvaardigende lidstaat onverwijld schriftelijk op de hoogte van zijn beslissing omtrent de erkenning van de rechterlijke uitspraak. De beslissing wordt met redenen omkleed.

Het tweede lid van dit artikel voorziet in de mogelijkheid van gedeeltelijke erkenning. Bij gedeeltelijke erkenning gaat het om gevallen waarin de rechterlijke uitspraak betrekking heeft op meerdere strafbare feiten. Sommige landen kunnen aangeven welk deel van de opgelegde straf betrekking heeft op welk strafbaar feit. Als zich een weigeringsgrond zou voordoen ten aanzien van één strafbaar feit, dan kan de rechterlijke uitspraak niettemin erkend worden voor wat betreft de andere strafbare feiten. In het Nederlandse rechtssysteem is het niet mogelijk om aan te geven welk deel van de opgelegde straf in een vonnis betrekking heeft op de verschillende strafbare feiten waarvoor de veroordeling is uitgesproken. Bij veroordeling voor meerdere strafbare feiten wordt in Nederland één straf opgelegd. Nederland zal dus als uitvaardigende lidstaat geen gebruik kunnen maken van de mogelijkheid van gedeeltelijke erkenning, maar Nederland kan er als uitvoerende lidstaat wel mee te maken krijgen.

Gedeeltelijke erkenning brengt mee, dat de tenuitvoerlegging van een vrijheidsbenemende sanctie in de uitvoerende lidstaat plaatsvindt, maar dat er nog een deel van de opgelegde sanctie in de uitvaardigende lidstaat ten uitvoer gelegd kan worden. Het gevolg daarvan zou zijn dat de

veroordeelde weer terug moeten keren naar de uitvaardigende lidstaat of aan die staat overgeleverd zou moeten worden. Dat wringt met de resocialisatiedoelstelling die met de overdracht van de tenuitvoerlegging werd gediend. Om deze reden kan de minister van Veiligheid en Justitie aan de gedeeltelijke erkenning de voorwaarde verbinden dat na de tenuitvoerlegging in Nederland geen verdere tenuitvoerlegging van de rechterlijke uitspraak in de uitvaardigende lidstaat meer plaatsvindt. Het is aan de bevoegde autoriteit van de uitvaardigende lidstaat om te beslissen of zij met deze voorwaarde kan instemmen. Zo nee, dan kan deze autoriteit het certificaat intrekken of zal de minister van Veiligheid en Justitie de erkenning weigeren.

Artikel 2:13

In het eerste lid van dit artikel zijn de verplichte weigeringsgronden opgenomen. Het gaat hierbij om gevallen waarin er een onverenigbaarheid bestaat met het Nederlandse recht als gevolg waarvan de erkenning en tenuitvoerlegging van de rechterlijke uitspraak in Nederland niet kan worden toegestaan.

a) het certificaat ontbreekt of vertoont gebreken

In artikel 2:8, vierde lid, is aangegeven dat de minister van Veiligheid en Justitie de bevoegde autoriteit in de uitvaardigende lidstaat kan verzoeken het certificaat alsnog te overleggen, aan te vullen of te verbeteren, indien het certificaat ontbreekt of bepaalde gebreken vertoont. Als niet binnen redelijke termijn aan dit verzoek wordt voldaan, weigert de minister de erkenning. Voor de wederzijdse erkenning is het certificaat van dusdanig belang, dat voor het nemen van een positieve beslissing over die erkenning een adequaat certificaat voorhanden moet zijn. Ontbreekt het certificaat of vertoont het fundamentele gebreken, dan moet de erkenning dus geweigerd worden.

b) aan de voorwaarden voor erkenning is niet voldaan

Artikel 2:3 bepaalt onder welke voorwaarden een vrijheidsbenemende sanctie opgelegd in een lidstaat van de EU, in Nederland kan worden erkend en ten uitvoer worden gelegd. Als niet aan deze voorwaarden is voldaan, moet de erkenning geweigerd worden. Geweigerd wordt dus als:

- de veroordeelde zich niet in de uitvaardigende lidstaat of in Nederland bevindt;
- de minister van Veiligheid en Justitie niet heeft ingestemd met de toezending van de rechterlijke uitspraak, terwijl deze instemming wel vereist is;
- de veroordeelde niet heeft ingestemd met de toezending van de rechterlijke uitspraak, terwijl deze instemming wel vereist is.

c) leeftijd van strafrechtelijke aansprakelijkheid

Deze weigeringsgrond houdt verband met de leeftijd waarop iemand strafrechtelijk kan worden aangesproken. Die leeftijd is niet in alle lidstaten van de EU dezelfde. In Nederland kan niemand strafrechtelijk worden vervolgd wegens een feit dat is begaan voordat hij de leeftijd van twaalf jaar heeft bereikt, zo bepaalt artikel 486 van het Wetboek van Strafvordering. In verband hiermee wordt de tenuitvoerlegging van een in een andere lidstaat opgelegde vrijheidsbenemende sanctie geweigerd, indien de veroordeelde ten tijde van het begaan van het feit de leeftijd van twaalf jaar nog niet had bereikt.

d) immuniteit

In dit onderdeel is bepaald dat de tenuitvoerlegging van een vrijheidsbenemende sanctie wordt geweigerd als een naar Nederlands recht geldende immuniteit daaraan in de weg staat. Wat immuniteiten op grond van het nationale recht betreft, kent Nederland alleen de zogeheten parlementaire onschendbaarheid, bedoeld in artikel 71 van de Grondwet. Zoals bekend kan deze immuniteit nimmer worden opgeheven. Voorts zijn er immuniteiten die hun grondslag vinden in het internationale recht. Zo genieten buitenlandse staatshoofden, regeringsleiders en ministers van buitenlandse zaken in Nederland immuniteit, maar ook buitenlandse diplomaten en functionarissen van internationale organisaties. Het opheffen van bedoelde immuniteit kan niet door de Nederlandse autoriteiten geschieden, hetgeen betekent dat de bevoegde autoriteit van de uitvaardigende lidstaat zich zelf tot de daartoe bevoegde autoriteiten zal dienen te wenden.

e) ne bis in idem

Deze weigeringsgrond ziet op de situatie dat de tenuitvoerlegging in Nederland van de in een andere lidstaat opgelegde vrijheidsbenemende sanctie in strijd is met het beginsel van *ne bis in idem*, zoals neergelegd in artikel 68 van het Wetboek van Strafrecht en artikel 255 van het Wetboek van Strafvordering. Verschillende situaties kunnen worden onderscheiden. De veroordeelde is wegens het feit waarvoor de vrijheidsbenemende sanctie is opgelegd eerder voor een Nederlandse rechter vervolgd of eerder voor een buitenlandse rechter. In het eerste geval staat het enkele feit dat de Nederlandse rechter onherroepelijk in die zaak heeft beslist reeds aan tenuitvoerlegging van de buitenlandse vrijheidsbenemende sanctie in de weg. In het tweede geval moet de uitspraak van de buitenlandse rechter hebben geresulteerd in strafoplegging en de tenuitvoerlegging van die straf moet reeds hebben plaatsgevonden (of er is gratie verleend, dan wel het recht om de straf ten uitvoer te leggen is verjaard), wil de eerdere buitenlandse veroordeling in de weg staan aan tenuitvoerlegging van de vrijheidsbenemende sanctie in Nederland. Voorts is de tenuitvoerlegging van de vrijheidsbenemende sancties niet mogelijk in Nederland, indien de sanctie is opgelegd voor een feit dat ten aanzien van de veroordeelde in Nederland of in een derde staat onherroepelijk is afgedaan door de voldoening aan een voorwaarde door een bevoegde autoriteit gesteld ter voorkoming van strafvervolgung. In het geval dat een strafbaar feit in Nederland is afgedaan door middel van een transactie of strafbeschikking en de betrokkene voor datzelfde feit in een ander EU-land bij rechterlijke uitspraak een vrijheidsbenemende sanctie krijgt opgelegd, dan wordt de erkenning en tenuitvoerlegging van die rechterlijke uitspraak in Nederland geweigerd.

f) het feit is niet strafbaar naar Nederlands recht

Dit onderdeel heeft betrekking op het vereiste van dubbele strafbaarheid. In paragraaf 5 van deze memorie is reeds ingegaan op het handhaven van de toetsing aan dubbele strafbaarheid. Dit betekent dat de erkenning van de rechterlijke uitspraak moet worden geweigerd, indien het feit waarvoor de vrijheidsbenemende sanctie is opgelegd, geen strafbaar feit is naar Nederlands recht. Of sprake is van een strafbaar feit naar Nederlands recht, blijkt uit de beoordeling van het gerechtshof te Arnhem (zie hiervoor de toelichting bij artikel 2:11).

g) verjaring van het recht tot uitvoering van de vrijheidsbenemende sanctie

Dit onderdeel ziet op de executieverjaring. Is de vrijheidsbenemende sanctie opgelegd voor een feit waarover Nederland rechtsmacht had kunnen uitoefenen (bijvoorbeeld omdat het een door een Nederlander gepleegd misdrijf betreft) en het recht op tenuitvoerlegging van die sanctie is naar Nederlands recht verjaard, dan wordt de tenuitvoerlegging van de vrijheidsbenemende sanctie geweigerd. Artikel 76, tweede lid, van het Wetboek van Strafrecht bepaalt wanneer naar Nederlands recht sprake is van executieverjaring. Deze weigeringsgrond heeft alleen betrekking op gevallen waarin Nederland rechtsmacht had kunnen uitoefenen. Is dat niet het geval geweest, dan geldt deze weigeringsgrond niet.

h) veroordelingen bij verstek

Dit onderdeel ziet op de weigering van de erkenning en tenuitvoerlegging van een vrijheidsbenemende sanctie, indien blijkt dat de veroordeelde niet aanwezig was bij de behandeling van de zaak ter terechtzitting. Het aan het begin van deze memorie genoemde kaderbesluit 2009/299/JBZ van 26 februari 2009 betreffende personen die niet verschenen zijn tijdens het proces, uniformeert de wederzijdse erkenning van verstekbeslissingen en wijzigt daartoe onder meer de bij dit wetsvoorstel te implementeren kaderbesluiten.

Uitgangspunt is dat de erkenning wordt geweigerd, indien de veroordeelde niet aanwezig was tijdens de procedure die tot de rechterlijke uitspraak heeft geleid. Echter, indien zich bepaalde omstandigheden hebben voorgedaan, zoals de dagvaarding in persoon, verdediging door een gemachtigde raadsman, mededeling van het verstekvonnis met daarna een recht op een nieuw proces dan wel hoger beroep, is een weigering van de erkenning niet gerechtvaardigd. Deze omstandigheden zijn gebaseerd op de relevante jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens.

i) de vrijheidsbenemende sanctie is onuitvoerbaar in Nederland

Hiervoor, bij de toelichting op artikel 2:11, heb ik aangegeven dat er, waar het gaat om andere vrijheidsbenemende sancties dan gevangenisstraf, aanzienlijke verschillen bestaan in de wijze waarop deze in de verschillende lidstaten van de EU juridisch zijn vormgegeven en in de wijze waarop deze ten uitvoer moeten worden gelegd. Artikel 2:11 biedt de mogelijkheid van aanpassing van de opgelegde sanctie, maar niet uit te sluiten is dat een vergelijkbare sanctie in Nederland niet voorhanden is. Dit onderdeel voorziet daarom in de weigering van de erkenning, indien de opgelegde sanctie een vrijheidsbenemende maatregel in de sfeer van de gezondheidszorg betreft die niet ten uitvoer kan worden gelegd binnen het Nederlandse rechtstelsel of het Nederlandse stelsel van gezondheidszorg. De term gezondheidszorg omvat overigens ook de geestelijke gezondheidszorg.

Consultatie

Het tweede lid van artikel 2:13 bevat een verplichting voor de minister van Veiligheid en Justitie om de bevoegde autoriteit van de uitvaardigende lidstaat in de gelegenheid te stellen (nadere) informatie te verschaffen over een aantal weigeringsgronden, waarvan de minister overweegt een beroep op te doen. Het gaat om de volgende, hiervoor genoemde gronden: a) het certificaat ontbreekt of vertoont gebreken, b) aan de voorwaarden voor erkenning is niet voldaan, e) ne bis in idem en i) de vrijheidsbenemende sanctie is onuitvoerbaar in Nederland. Levert de van

de bevoegde autoriteit van de uitvaardigende lidstaat verkregen informatie geen nieuwe gezichtspunten op over de weigeringsgrond, dan weigert de minister de erkenning.

Artikel 2:14

In het eerste lid van dit artikel zijn twee facultatieve weigeringsgronden opgenomen. Bij de *facultatieve* weigeringsgronden gaat het om gevallen waarin er gronden zijn om de erkenning te weigeren, maar er ruimte is voor een afweging van belangen die ertoe kan leiden dat toch niet wordt geweigerd.

a) territorialiteitsclausule

In onderdeel a gaat het om de zogenoemde territorialiteitsclausule. Deze is ook opgenomen in de Overleveringswet en de Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging strafrechtelijke sancties 2008. Kort gezegd komt deze bepaling erop neer dat de erkenning en tenuitvoerlegging van een vrijheidsbenemende sanctie kan worden geweigerd, wanneer het feit waarvoor de sanctie is opgelegd geheel of gedeeltelijk op Nederlands grondgebied is gepleegd. Deze weigeringsgrond beoogt de soevereiniteit van Nederland te beschermen en waarborgt het gelijkheidsbeginsel. Het beoogt te verzekeren dat gelijke gevallen die op Nederlands grondgebied plaatsvinden ook gelijk behandeld kunnen worden. Heeft een andere lidstaat een vervolging ingesteld en een vrijheidsbenemende sanctie opgelegd voor een feit dat op Nederlands grondgebied is gepleegd en zou een dergelijke feit bijvoorbeeld door de Nederlandse autoriteiten op een geheel andere wijze zijn afgedaan, dan zal de erkenning en tenuitvoerlegging van de vrijheidsbenemende sanctie worden geweigerd. Van een andere wijze van afdoening zal in ieder geval sprake zijn, wanneer de vrijheidsbenemende sanctie is opgelegd naar aanleiding van een gedraging die in Nederland niet strafbaar is of niet vervolgd wordt. Hierbij valt te denken aan een arts die handelt binnen de kaders van de in Nederland geldende abortuswetgeving.

Onderdeel a, onder 2°, maakt tevens deel uit van de territorialiteitsclausule. Hierbij gaat het om de mogelijkheid de erkenning en tenuitvoerlegging van een vrijheidsbenemende sanctie te weigeren indien deze is opgelegd wegens een feit dat buiten het grondgebied van de uitvaardigende staat is gepleegd en waarover Nederland ook geen extraterritoriale rechtsmacht zou kunnen uitoefenen. Deze bepaling beoogt te voorkomen dat Nederland wordt verplicht medewerking te verlenen aan de tenuitvoerlegging van een vrijheidsbenemende sanctie die is opgelegd met toepassing van een (ruime) vorm van extraterritoriale rechtsmacht die de uitvoerende lidstaat niet kent.

b) strafresant minder dan zes maanden

De erkenning kan worden geweigerd, indien de veroordeelde een strafresant heeft van minder dan zes maanden. Dit houdt verband met de mogelijkheden om de veroordeelde voor te bereiden op de terugkeer in de samenleving. Voor een adequate voorbereiding op de terugkeer in de samenleving is in de regel ten minste vier maanden nodig. In het programma Modernisering gevangeniswezen wordt om deze reden ook een onderscheid gemaakt tussen kort- en langverblijvenden in detentie, waarbij de grens is gelegd bij vier maanden (zie daarvoor onder meer de brief over het Masterplan gevangeniswezen, Kamerstukken II 2008/09, 24 587, nr. 341). 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.

Consultatie

Het tweede lid van artikel 2:14 bevat een verplichting voor de minister van Veiligheid en Justitie om de bevoegde autoriteit van de uitvaardigende lidstaat in de gelegenheid te stellen (nadere) informatie te verschaffen over de toepassing van de weigeringsgrond inzake de territorialiteits-clausule. In overweging (21) van het kaderbesluit is aangegeven dat deze weigeringsgrond slechts in uitzonderlijke gevallen dient te worden toegepast. Een besluit om deze weigeringsgrond toe te passen dient te zijn gebaseerd op een beoordeling per individueel geval en overleg tussen de bevoegde autoriteiten van de uitvaardigende lidstaat en de uitvoerende lidstaat. Levert dit overleg geen nieuwe gezichtspunten op over de weigeringsgrond, dan weigert de minister de erkenning.

Artikel 2:15

Nadat een rechterlijke uitspraak is erkend, wordt deze overeenkomstig de regels van het Nederlandse recht ten uitvoer gelegd. Is een rechterlijke uitspraak eenmaal erkend, dan is er geen verschil wat betreft de tenuitvoerlegging met in Nederland gedane rechterlijke uitspraken. In het certificaat geeft de uitvaardigende lidstaat aan hoeveel tijd van de tenuitvoerlegging van de vrijheidsbenemende sanctie dient te worden afgetrokken in verband met de tijd die al in detentie is doorgebracht of vanwege een gedeeltelijke amnestie of kwijtschelding in de uitvaardigende lidstaat. Ook de tijd die in verzekering of bewaring is ondergaan als gevolg van de toepassing van de artikelen 2:19 en 2:20 wordt bij de tenuitvoerlegging van de sanctie in mindering gebracht.

In het kader van de tenuitvoerlegging bestaat er wat betreft de toepassing van de regeling van de voorwaardelijke invrijheidstelling de mogelijkheid rekening te houden met het tijdstip waarop de veroordeelde in de uitvaardigende lidstaat voorwaardelijk in vrijheid zou zijn gesteld, als de tenuitvoerlegging niet aan Nederland zou zijn overgedragen. In paragraaf 5 van deze memorie ben ik daar al op ingegaan. De wijziging van de v.i.-regeling waarin dit wetsvoorstel op dit punt voorziet, wordt toegelicht bij artikel 4:5.

Artikel 2:16

Dit artikel heeft betrekking op de overbrenging van de veroordeelde naar Nederland. Zodra de rechterlijke uitspraak is erkend, komt de minister van Veiligheid en Justitie met de bevoegde autoriteit van de uitvaardigende lidstaat overeen wanneer de veroordeelde zal worden overgebracht. Uitgangspunt is dat de veroordeelde binnen dertig dagen na de erkenningsbeslissing wordt overgebracht naar Nederland. Indien onvoorziene omstandigheden de overbrenging binnen die termijn verhinderen, vindt de overbrenging plaats binnen tien dagen nadat deze omstandigheden zijn geëindigd.

Artikel 2:17

In dit artikel is uitwerking gegeven aan het zogenaamde «specialiteitsbeginsel», zoals neergelegd in artikel 18 van het kaderbesluit. Dit beginsel houdt in dat de veroordeelde na de overbrenging naar Nederland niet kan worden vervolgd of bestraft voor strafbare feiten die hij voorafgaand aan zijn overbrenging heeft gepleegd, maar waarvoor hij niet is overgebracht. De ratio hiervan is de rechtszekerheid. De toepassing van het specialiteitsbeginsel garandeert dat de overdracht van de tenuitvoerlegging en de

daarmee gepaard gaande overbrenging van de veroordeelde niet gebruikt worden voor andere doeleinden dan waarvoor zij bedoeld zijn (de tenuitvoerlegging van een onherroepelijk opgelegde vrijheidsbenemende sanctie). Verder strekt het beginsel tot bescherming van de veroordeelde, die in veel gevallen zonder zijn instemming is overgebracht.

Het artikel noemt een aantal gevallen waarin er geen belemmering bestaat voor vervolging of bestraffing in de uitvoerende lidstaat. Deze zijn ontleend aan de bepaling betreffende het specialiteitsbeginsel in het kaderbesluit betreffende het Europees aanhoudingsbevel (artikel 27). Het gaat om de volgende gevallen:

- a. de veroordeelde heeft niet binnen vijfenveertig dagen na zijn invrijheidstelling Nederland verlaten, hoewel dat mogelijk was, of is in Nederland teruggekeerd, nadat hij Nederland verlaten had;
- b. de feiten waarvoor de veroordeelde vervolgd zal worden, zijn niet bedreigd met een vrijheidsbenemende sanctie;
- c. de strafvervolging leidt niet tot de toepassing van een vrijheidsbeperkende maatregel;
- d. het gaat om de tenuitvoerlegging van een andere dan een vrijheidsbenemende sanctie;
- e. de veroordeelde heeft met de overbrenging ingestemd;
- f. de veroordeelde heeft na zijn overbrenging uitdrukkelijk afstand gedaan van de bescherming van het specialiteitsbeginsel;
- g. van de bevoegde autoriteit van de uitvaardigende lidstaat is vooraf toestemming verkregen voor de vervolging/bestrafing.

In een geval waarin de tenuitvoerlegging van een in het buitenland opgelegde vrijheidsbenemende sanctie in Nederland plaatsvindt en de veroordeelde niet met de overbrenging heeft ingestemd, hoeft het specialiteitsbeginsel er niet aan in de weg te staan dat *aansluitend* aan de tenuitvoerlegging van die sanctie eventueel in Nederland opgelegde vrijheidsstraffen ten uitvoer worden gelegd. De veroordeelde kan gevraagd worden om afstand te doen van de bescherming die hij op grond van het specialiteitsbeginsel geniet. Hij is er immers ook niet bij gebaat dat hij in vrijheid zou worden gesteld, nadat de buitenlandse rechterlijke uitspraak ten uitvoer is gelegd, en hij na een periode van tenminste vijfenveertig dagen (zie onder a) de nog openstaande Nederlandse vrijheidsstraf(fen) zou moeten uitzitten. Doet de veroordeelde evenwel geen afstand, dan kan aan de bevoegde autoriteit van de uitvaardigende lidstaat toestemming worden gevraagd, zodat toch een aansluitende tenuitvoerlegging kan plaatsvinden.

Artikel 2:18

Dit artikel bevat enige verplichtingen voor de minister van Veiligheid en Justitie om de bevoegde autoriteit van de uitvaardigende lidstaat te informeren over de tenuitvoerlegging van de vrijheidsbenemende sanctie in Nederland. Het gaat om de volgende informatie:

- a. het tijdstip waarop de voorwaardelijke invrijheidstelling van de veroordeelde ingaat en het tijdstip waarop de proeftijd van de voorwaardelijke invrijheidstelling afloopt, voor zover in het certificaat om deze informatie is gevraagd;
- b. het feit dat de tenuitvoerlegging van de sanctie is voltooid.
- c. een beslissing betreffende gratie of amnestie;
- d. het feit dat het onmogelijk is om de sanctie ten uitvoer te leggen, omdat de veroordeelde niet in Nederland kan worden gevonden;
- e. het feit dat de veroordeelde zich aan de tenuitvoerlegging van de sanctie heeft onttrokken;

Artikel 2:19

De veroordeelde die zich in Nederland bevindt, kan worden aangehouden, in afwachting van de beslissing over de erkenning en tenuitvoerlegging van de in het buitenland opgelegde vrijheidsbenemende sanctie. In het certificaat kan de bevoegde autoriteit van de uitvaardigende lidstaat aangeven om deze aanhouding te verzoeken. Deze autoriteit kan dit verzoek ook doen voordat het certificaat en de rechterlijke uitspraak aan de minister van Veiligheid en Justitie zijn toegezonden. Het verzoek dient dan een zo nauwkeurig mogelijk signalement van de veroordeelde te bevatten en enige informatie over het strafbare feit en de opgelegde straf. De minister van Veiligheid en Justitie stelt het openbaar ministerie zo spoedig mogelijk op de hoogte van een verzoek van de bevoegde autoriteit van de uitvaardigende lidstaat. Vervolgens kan iedere officier van justitie de aanhouding van de veroordeelde bevelen. Is de veroordeelde eenmaal aangehouden, dan wordt hij door de officier van justitie gehoord. De officier kan daarna bevelen dat de opgeëiste persoon gedurende drie dagen in verzekering gesteld zal blijven. Artikel 40 van het Wetboek van Strafvordering betreffende de piketdienst van advocaten voor het verlenen van rechtsbijstand aan in verzekering gestelde verdachten, is van overeenkomstige toepassing.

Artikel 2:20

Nadat de veroordeelde in verzekering is gesteld, kan daarna, op vordering van de officier van justitie, de bewaring door de rechter-commissaris worden bevolen. De rechter-commissaris hoort zo mogelijk de veroordeelde, voordat hij het bevel geeft. Voorts is voorzien in de toevoeging van een advocaat aan veroordeelden die in bewaring worden gesteld, voor zover de veroordeelde nog geen advocaat heeft.

Artikel 2:21

In dit artikel is neergelegd wanneer de bewaring van de veroordeelde eindigt. De veroordeelde wordt in vrijheid gesteld indien niet binnen veertien dagen na de dag van de voorlopige aanhouding de rechterlijke uitspraak en het certificaat door Onze Minister zijn ontvangen. Het gaat hierbij dus om een geval waarin de bevoegde autoriteit van de uitvaardigende lidstaat een verzoek om voorlopige aanhouding heeft gedaan, voorafgaand aan de toezending van de rechterlijke uitspraak en het certificaat. Aangezien het bij de bewaring gaat om een voorlopige maatregel, in afwachting van de beslissing over de erkenning van de rechterlijke uitspraak, is het van belang dat het certificaat en de rechterlijke uitspraak zo snel mogelijk na het verzoek om aanhouding aan de minister van Veiligheid en Justitie worden toegezonden. Zijn deze documenten niet binnen veertien dagen na het verzoek door Onze Minister ontvangen, dan mag worden aangenomen dat de bevoegde autoriteit van de uitvaardigende lidstaat de overdacht van de tenuitvoerlegging niet wil doorzetten. Daarmee komt de grondslag voor de vrijheidsbeneming van de veroordeelde te vervallen. Het gelasten van de invrijheidstelling van de veroordeelde door de rechter-commissaris of de officier van justitie kan bijvoorbeeld aan de orde zijn indien de bevoegde autoriteit van de uitvaardigende lidstaat het certificaat intrekt, voordat een beslissing over de erkenning is genomen of indien de minister van Veiligheid en Justitie tot de conclusie komt dat de erkenning moet worden geweigerd. De bewaring eindigt van rechtswege op het moment dat de tenuitvoerlegging van de rechterlijke uitspraak een aanvang neemt. Op grond van artikel 2:15, tweede lid, wordt de tijd die in verzekering of bewaring is

doorgebracht, bij de tenuitvoerlegging van de sanctie in mindering gebracht.

Artikel 2:22

Voor het geval het niet nodig is om de veroordeelde zijn vrijheid te ontnemen, maar er wel maatregelen moeten worden getroffen die eraan bijdragen dat de veroordeelde zich niet aan de tenuitvoerlegging van de straf zal onttrekken, voorziet dit artikel in de mogelijkheid dat de bewaring voorwaardelijk wordt opgeschort of geschorst. De rechter-commissaris kan ambtshalve, op de vordering van de officier van justitie of op het verzoek van de veroordeelde de opschorting of schorsing bevelen. De aan de opschorting of schorsing te verbinden voorwaarden kunnen bijvoorbeeld een meldplicht zijn of een verplichting Nederland niet te verlaten. Ook het storten van een waarborgsom is mogelijk. De opschorting of schorsing eindigt van rechtswege zodra de officier van justitie in kennis is gesteld van de beslissing omtrent de erkenning van de minister van Veiligheid en Justitie.

Artikel 2:23

In dit artikel zijn een aantal gebruikelijk formaliteiten en bepalingen ten aanzien van de tenuitvoerlegging van de vrijheidsbeneming op grond van de voorgaande artikelen opgenomen. Zij komen overeen met gelijklopende bepalingen in hoofdstuk V van de Overleveringswet en eveneens hoofdstuk V van de WOTS.

Voorts is in het vierde lid bepaald dat de officier van justitie onverwijld de minister van Veiligheid en Justitie op de hoogte stelt van elke beslissing betreffende de in verzekeringstelling, bewaring of de opschorting of schorsing daarvan. Indien nodig informeert de minister vervolgens de bevoegde autoriteit van de uitvaardigende lidstaat.

Afdeling 3. Erkenning en tenuitvoerlegging van Nederlandse rechterlijke uitspraken in het buitenland

Artikel 2:24

Dit artikel bepaalt onder welke voorwaarden een Nederlandse rechterlijke uitspraak, waarbij een vrijheidsbenemende sanctie is opgelegd, aan een andere lidstaat van de EU kan worden toegezonden met het oog op de tenuitvoerlegging aldaar. Die voorwaarden zijn:

- de veroordeelde bevindt zich in Nederland of in beoogde lidstaat van tenuitvoerlegging (de uitvoerende lidstaat);
- de bevoegde autoriteit van de uitvoerende lidstaat heeft met de toezending ingestemd, tenzij deze instemming niet vereist is;
- de veroordeelde heeft om de toezending verzocht of daarmee ingestemd, tenzij deze instemming niet vereist is;
- de minister van Veiligheid en Justitie heeft zich ervan vergewist, al dan niet na overleg met de bevoegde autoriteit van de uitvoerende lidstaat, dat de tenuitvoerlegging in de uitvoerende lidstaat kan bijdragen aan de maatschappelijke re-integratie van de veroordeelde in die staat.

De voorwaarden zijn cumulatief; er moet derhalve aan alle voorwaarden zijn voldaan. De gevallen waarin de instemming van de bevoegde autoriteit van de uitvoerende lidstaat niet vereist is, zijn neergelegd in artikel 2:25; de gevallen waarin de instemming van de veroordeelde niet vereist is, in artikel 2:26.

Voordat de minister overgaat tot de toezending van de rechterlijke uitspraak moet hij zich ervan hebben vergewist dat de tenuitvoerlegging in de uitvoerende lidstaat kan bijdragen aan de maatschappelijke re-integratie van de veroordeelde in die staat. In de gevallen waarin de

erkenning verplicht is, veronderstelt het kaderbesluit dat de maatschappelijke re-integratie van de veroordeelde bij overdracht van de tenuitvoerlegging gediend is. In dergelijke gevallen zal slechts in uitzonderlijke omstandigheden aangenomen mogen worden dat dit *niet* het geval is. De minister kan in overleg treden met de bevoegde autoriteit van de uitvoerende lidstaat over de bijdrage die de overdracht van de tenuitvoerlegging zou leveren aan de maatschappelijke re-integratie van de veroordeelde. Die autoriteit kan eventueel aangeven dat de resocialisatie-doelstelling beter in Nederland (of in een derde land) gerealiseerd kan worden, maar dat vormt geen beletsel om tot toezending van de rechterlijke uitspraak over te gaan. Evenmin kan de erkenning door de bevoegde autoriteit van de uitvoerende lidstaat om deze reden worden geweigerd.

Er bestaat geen verplichting om de tenuitvoerlegging over te dragen. Dat komt tot uitdrukking in het gebruik van het woord «kan» in deze bepaling. Er kunnen altijd omstandigheden zijn die zich tegen de tenuitvoerlegging buiten Nederland verzetten. Daarbij moet bijvoorbeeld gedacht worden aan opsporingsonderzoeken of strafvervolgingen waarin de veroordeelde op enigerlei wijze betrokken is (als verdachte, getuige of anderszins). Verder is goed voorstelbaar dat in geval van veroordeling wegens feiten die de Nederlandse rechtsorde ernstig hebben geschokt en veel maatschappelijke onrust hebben veroorzaakt, afgezien wordt van de overdracht van de tenuitvoerlegging van de opgelegde straf. Met die overdracht zou Nederland immers de tenuitvoerlegging uit handen geven en daar ook geen invloed meer op hebben.

Artikel 2:25

In dit artikel is geregeld in welke gevallen een Nederlandse rechterlijke uitspraak aan een andere lidstaat van de EU kan worden toegezonden, zonder dat de bevoegde autoriteit van de uitvoerende lidstaat daarmee hoeft in te stemmen. Het gaat dus om de gevallen waarin de uitvoerende lidstaat verplicht is de rechterlijke uitspraak te erkennen en ten uitvoer te leggen (behoudens de toepassing van weigeringsgronden). In onderdeel 6 van het algemeen deel van deze memorie is hier al op ingegaan.

Artikel 2:26

In dit artikel is geregeld in welke gevallen een Nederlandse rechterlijke uitspraak aan een andere lidstaat van de EU kan worden toegezonden, zonder dat de veroordeelde daarmee heeft ingestemd. De instemming van de veroordeelde is niet vereist in de volgende drie gevallen:

- a) de veroordeelde is onderdaan is van de uitvoerende lidstaat en heeft in de uitvoerende lidstaat zijn vaste woon- of verblijfplaats;
- b) de veroordeelde kan na invrijheidstelling naar de uitvoerende lidstaat worden uitgezet als gevolg van een op grond van de Vreemdelingenwet 2000 aan hem opgelegde verplichting Nederland te verlaten;
- c) de veroordeelde is naar de uitvoerende lidstaat gevlucht of teruggekeerd naar aanleiding van de tegen hem in Nederland ingestelde strafvervolging of na de veroordeling in Nederland.

Ad a)

Dit geval is in het voorgaande reeds toegelicht (zie paragraaf 5 van deze memorie).

Ad b)

Het gaat hierbij om de gevallen waarin de veroordeelde geen verblijfsrecht heeft in Nederland of dat heeft verloren als gevolg van een in verband met de veroordeling genomen vreemdelingenrechtelijke maatregel. De veroordeelde is het dan niet toegestaan in Nederland te blijven, nadat hij zijn straf heeft ondergaan en in vrijheid is gesteld, maar kan naar de uitvoerende lidstaat. Dit veronderstelt wel dat er voor de uitvoerende lidstaat op enigerlei wijze een verplichting bestaat om de veroordeelde toe te laten. Dat kan bijvoorbeeld zijn omdat de veroordeelde onderdaan is van de uitvoerende lidstaat of omdat de veroordeelde vreemdeling is, maar verblijfsrecht geniet in die staat. In het laatste geval is overigens wel de instemming van de bevoegde autoriteit van de uitvoerende lidstaat vereist met de toezending van de rechterlijke uitspraak.

Ad c)

Dit betreft de gevallen waarin de veroordeelde naar de uitvoerende lidstaat is gevlucht of teruggekeerd naar aanleiding van de tegen hem ingestelde strafvervolgning of na de veroordeling in Nederland. Waar het hierbij om gaat is dat de veroordeelde er zelf voor heeft gekozen naar de uitvoerende lidstaat terug te keren en zich daarmee aan de tenuitvoerlegging in Nederland heeft onttrokken.

Artikel 2:27

Indien de veroordeelde zich in Nederland bevindt, stelt de minister van Veiligheid en Justitie de veroordeelde in de gelegenheid om zijn mening te geven over het voornemen om de tenuitvoerlegging van de straf over te dragen aan een andere lidstaat van de EU. De minister bekijkt vervolgens of de mening van de veroordeelde aanleiding geeft om van het voornemen af te zien. Is dat niet het geval, dan geeft de minister schriftelijk kennis van zijn voornemen aan de veroordeelde. De veroordeelde hoeft uiteraard niet op de hoogte te worden gesteld van het voornemen van de minister als de veroordeelde zelf om de tenuitvoerlegging van de rechterlijke uitspraak in een ander EU-land heeft verzocht. Tegen de kennisgeving van de voorgenomen toezending van de rechterlijke uitspraak aan een andere EU-lidstaat kan de veroordeelde een bezwaarschrift indienen bij de penitentiare kamer van het gerechtshof in Arnhem. Deze mogelijkheid is thans ook al voorzien in artikel 52 van de WOTS. Deze bezwaarprocedure blijft dus onder het nieuwe regime van het kaderbesluit gehandhaafd.

Het gerechtshof beoordeelt of de minister bij afweging van de betrokken belangen in redelijkheid tot de voorgenomen beslissing kan komen. De clausule «bij afweging van de betrokken belangen» moet begrepen worden in het licht van de in het kaderbesluit getroffen regeling, waarbij de overdracht van de tenuitvoerlegging van de opgelegde vrijheidsbepalende sanctie aan de lidstaat waar de veroordeelde onderdaan van is en woont (voorafgaand aan zijn detentie), verondersteld wordt in het belang te zijn van de resocialisatie van de veroordeelde. In de wetgeving is hiermee een keuze gemaakt die meebrengt dat slechts in uitzonderlijke omstandigheden de redelijkheid zich zal verzetten tegen een voorgenomen overdracht van de tenuitvoerlegging in een geval waarin de instemming van de veroordeelde daarmee niet vereist is. Indien het gerechtshof het bezwaarschrift gegrond verklaart, ziet de minister af van zijn voornemen om de rechterlijke uitspraak aan een andere lidstaat van de EU toe te zenden met het oog op de tenuitvoerlegging aldaar.

Tegen de beslissing van het gerechtshof staat geen (gewoon) rechtsmiddel open. Wel is voorzien in de mogelijkheid van cassatie in het belang der wet als bedoeld in artikel 456 van het Wetboek van Strafvordering.

Artikel 2:28

De minister van Veiligheid en Justitie zendt de rechterlijke uitspraak door middel van het ingevulde certificaat aan de bevoegde autoriteit van de uitvoerende lidstaat. Het certificaat moet zijn opgesteld conform het model dat is opgenomen in een algemene maatregel van bestuur en is gebaseerd op bijlage I van het kaderbesluit. In de toelichting bij artikel 2:7 ben ik daar al op ingegaan.

Het certificaat moet zijn gesteld in de officiële taal of een van de officiële talen van de uitvoerende lidstaat, maar ook hier geldt dat die lidstaat kan verklaren dat het certificaat accepteert die gesteld zijn in een andere taal. De minister zendt de rechterlijke uitspraak en het certificaat aan één lidstaat tegelijkertijd toe. De toezending kan plaatsvinden per gewone post, telefax of elektronische post, op voorwaarde dat de echtheid van de toegezonden documenten door de bevoegde autoriteit van de uitvoerende lidstaat kan worden vastgesteld. Op verzoek stuurt de minister de bevoegde autoriteit van de uitvoerende lidstaat een gewaarmerkt afschrift van de rechterlijke uitspraak of het origineel van het certificaat toe. De bevoegde autoriteit van de uitvoerende lidstaat kan de minister verzoeken om een vertaling van de rechterlijke uitspraak of de belangrijkste onderdelen ervan in een van de officiële talen van de Europese Unie, bijvoorbeeld de officiële taal van de uitvoerende lidstaat. De minister overlegt er met de bevoegde autoriteit van de uitvaardigende lidstaat over of de rechterlijke uitspraak in het geheel dient te worden vertaald of slechts delen ervan.

Ten slotte stelt de minister de veroordeelde, in een taal die de veroordeelde begrijpt, op de hoogte van de beslissing om het certificaat en de rechterlijke uitspraak toe te zenden aan de uitvoerende lidstaat. Hij doet dit door middel van een formulier, dat is opgenomen in bijlage II van het kaderbesluit en dat is opgesteld overeenkomstig een bij algemene maatregel van bestuur vastgesteld model. Indien de veroordeelde zich niet in Nederland, maar in de uitvoerende lidstaat bevindt, zendt de minister dit formulier aan de bevoegde autoriteit van die staat, die het vervolgens aan de veroordeelde doet toekomen.

Artikel 2:29

De minister van Veiligheid en Justitie kan door middel van het certificaat, maar ook voorafgaand aan de toezending van het certificaat, de uitvoerende lidstaat verzoeken om ten aanzien van de veroordeelde voorlopige maatregelen ter voorkoming van vlucht te treffen. Het kan gaan om een verzoek om vrijheidsbeneming, maar andere, vrijheidsbeperkende maatregelen zijn ook denkbaar.

Als het verzoek wordt gedaan voorafgaand aan de toezending van het certificaat, moet het verzoek een vermelding bevatten van het strafbare feit waarop de rechterlijke uitspraak betrekking heeft, de vrijheidsbenemende sanctie die is opgelegd en een beknopte beschrijving van de feiten en omstandigheden waaronder het feit is begaan. Het verzoek moet tevens een zo nauwkeurig mogelijk signalement van de veroordeelde bevatten. Deze gegevens zijn ook in het certificaat opgenomen.

Aangezien het verzoek om voorlopige maatregelen vooruit loopt op de besluitvorming over de overdracht van de tenuitvoerlegging, is het van belang dat de minister de rechterlijke uitspraak en het certificaat zo spoedig mogelijk, nadat hij het verzoek heeft gedaan, aan de bevoegde autoriteit van de uitvoerende lidstaat toezendt. Hij doet dit in ieder geval

binnen een termijn van zeven dagen of zoveel eerder als op aangeven van de bevoegde autoriteit van de uitvoerende lidstaat nodig is.

Artikel 2:30

Het certificaat kan te allen tijde worden ingetrokken op voorwaarde dat de tenuitvoerlegging van de rechterlijke uitspraak in de uitvoerende lidstaat nog niet is aangevangen. Het intrekken van het certificaat zou aan de orde kunnen zijn na ontvangst van de mededeling van de bevoegde autoriteit van de uitvoerende lidstaat dat de tenuitvoerlegging in die staat niet zal bijdragen aan de maatschappelijke re-integratie van de veroordeelde, na ontvangst van informatie over de aanpassing van de vrijheidsbenemende sanctie of nadat nieuwe feiten en omstandigheden aan het licht zijn gekomen die het alsnog onwenselijk maken dat de veroordeelde naar de uitvoerende lidstaat wordt overgebracht.

De minister stelt de bevoegde autoriteit van de uitvaardigende lidstaat en de veroordeelde onverwijld schriftelijk en met redenen omkleed in kennis van de beslissing om het certificaat in te trekken.

Artikel 2:31

Nadat de Nederlandse rechterlijke uitspraak is erkend, komt de minister met de bevoegde autoriteit van de uitvoerende lidstaat het tijdstip overeen waarop de veroordeelde wordt overgebracht naar die lidstaat, in het geval dat de veroordeelde zich in Nederlandse detentie bevindt. Dit tijdstip mag niet later liggen dan dertig dagen na de erkenningbeslissing. Als onvoorziene omstandigheden de overbrenging binnen die termijn verhinderen, vindt de overbrenging plaats binnen tien dagen nadat deze omstandigheden zijn geëindigd.

De veroordeelde wordt onder bewaking van Nederlandse ambtenaren naar de uitvoerende lidstaat overgebracht. Deze ambtenaren zijn bevoegd alle dienstige maatregelen te nemen ter beveiliging van de veroordeelde en ter voorkoming van zijn ontvluchting.

Artikel 2:32

Het recht om de aan de veroordeelde opgelegde vrijheidsbenemende sanctie ten uitvoer te leggen in Nederland wordt opgeschort gedurende de periode dat de beslissing ten uitvoer wordt gelegd in de uitvoerende lidstaat. Tot tenuitvoerlegging in Nederland kan weer worden overgegaan zodra van de bevoegde autoriteit van de uitvoerende lidstaat bericht is ontvangen dat de beslissing geheel of gedeeltelijk niet ten uitvoer is gelegd, bijvoorbeeld omdat de veroordeelde zich aan de tenuitvoerlegging van de sanctie heeft onttrokken. Het recht van tenuitvoerlegging in Nederland eindigt zodra van de bevoegde autoriteit van de uitvoerende lidstaat bericht is ontvangen dat de tenuitvoerlegging van de rechterlijke uitspraak is voltooid.

Artikel 2:33

Dit artikel bevat een verplichting voor de minister van Veiligheid en Justitie om de bevoegde autoriteit van de uitvoerende lidstaat op de hoogte te stellen van enige beslissing of maatregel die in Nederland is genomen en die tot gevolg heeft dat de rechterlijke uitspraak niet langer of niet langer geheel ten uitvoer kan worden gelegd. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om gratieverlening of herziening van de rechterlijke uitspraak door de Hoge Raad.

Artikel 2:34

De veroordeelde die is overgebracht naar de uitvoerende lidstaat voor de tenuitvoerlegging van de in Nederland opgelegde vrijheidsbenemende sanctie, kan in die lidstaat in beginsel niet worden vervolgd, bestraft of op enige andere wijze in de persoonlijke vrijheid worden beperkt, ter zake van feiten die vóór het tijdstip van de overbrenging zijn begaan en waarvoor hij niet is overgebracht. Dat vloeit voort uit het specialiteitsbeginsel, waarop ik bij de toelichting op artikel 2:17 ben ingegaan. Op dit beginsel formuleert artikel 18 van het kaderbesluit een aantal uitzonderingen. Één van die uitzonderingen betreft de instemming van de bevoegde autoriteit van de uitvaardigende lidstaat, in dit geval Nederland. De minister van Veiligheid en Justitie kan op verzoek van de bevoegde autoriteit van de uitvoerende lidstaat toestemming verlenen voor de vervolging en/of bestraffing van de veroordeelde in die staat, ter zake van de voornoemde feiten. De minister verleent deze toestemming ten aanzien van feiten waarvoor op grond van de Overleveringswet overlevering had kunnen worden toegestaan.

Het verzoek om toestemming bevat de gegevens, bedoeld in artikel 2, tweede lid, van de Overleveringswet. Dat zijn onder meer de volgende gegevens: identiteit en nationaliteit van de veroordeelde; contactgegevens van de verzoekende autoriteit; de aard en de wettelijke kwalificatie van het strafbare feit, een beschrijving van de omstandigheden waaronder het strafbare feit is gepleegd, de opgelegde straf of maatregel (indien er een onherroepelijk vonnis is) of de in de uitvoerende lidstaat voor het betrokken feit geldende strafbedreiging;

Het verzoek is voorts gesteld in de Nederlandse taal of in een van de talen, genoemd in de verklaring, bedoeld in artikel 2, derde lid, van de Overleveringswet. Nederland heeft in deze verklaring aangegeven ook stukken gesteld in de Engelse taal te accepteren.

De minister van Veiligheid en Justitie beslist binnen een termijn van dertig dagen na ontvangst van het verzoek.

Afdeling 4. Doortocht

Artikelen 2:35 tot en met 2:37

De artikelen 2:35 tot en met 2:37 bevatten een regeling voor het geval Nederland noch uitvaardigende lidstaat, noch uitvoerende lidstaat is, maar de veroordeelde over Nederlands grondgebied vervoerd moet worden van de uitvaardigende lidstaat naar de uitvoerende lidstaat. De regeling is gebaseerd op een vergelijkbare regeling in de Overleveringswet (artikel 51 e.v.).

De regeling behelst, kort samengevat, het volgende. Veroordeelden die ten behoeve van de tenuitvoerlegging van een rechterlijke uitspraak van het ene EU-land worden overgebracht naar het andere EU-land, kunnen met toestemming van de minister van Veiligheid en Justitie over Nederlands grondgebied worden vervoerd. Bij vervoer door de lucht, waarbij geen landing op Nederlands grondgebied wordt gemaakt, is de toestemming van de minister van Veiligheid en Justitie niet benodigd. De toestemming wordt niet gegeven indien de veroordeelde in Nederland signaleerd staat voor strafrechtelijke doeleinden of signaleerd staat ter fine van overlevering aan een andere lidstaat dan die van bestemming, aan het Internationaal Strafhof of aan een ander internationaal tribunaal of ter fine van uitlevering aan een derde staat.

Het feit dat de veroordeelde de Nederlandse nationaliteit heeft, is op zich geen reden om de toestemming voor de doortocht niet te geven. In een dergelijke geval heeft de veroordeelde ingestemd met de overdracht van de tenuitvoerlegging van de straf (hij wordt immers niet overgebracht

naar de lidstaat waar hij onderdaan van is en ook woont, in welk geval zijn instemming niet vereist zou zijn).

Bij vervoer over Nederlands grondgebied wordt de bewaking van de veroordeelde opgedragen aan Nederlandse ambtenaren, die bevoegd zijn alle dienstige maatregelen te nemen ter beveiliging van de vreemdeling en ter voorkoming van zijn ontvluchting.

Hoofdstuk 3. Voorwaardelijke veroordeling, voorwaardelijke invrijheidstelling en taakstraffen

Hoofdstuk 3 bevat een regeling voor de implementatie van kaderbesluit 2008/947/JBZ. Het hoofdstuk bestaat uit drie afdelingen:

1. Algemene bepalingen
2. Erkenning en tenuitvoerlegging van buitenlandse rechterlijke uitspraken in Nederland
3. Erkenning en tenuitvoerlegging van Nederlandse rechterlijke uitspraken in het buitenland

Afdeling 1. Algemene bepalingen

Artikel 3:1

Het eerste lid van dit artikel legt vast op welke rechterlijke uitspraken het hoofdstuk van toepassing is. In paragraaf 6 van deze memorie is daarop al ingegaan.

Met de bepaling in het tweede lid is beoogd aan te geven dat er op grond van de onder het toepassingsbereik van het kaderbesluit vallende rechterlijke uitspraken soms beslissingen worden genomen waarin de aan de veroordeelde opgelegde verplichtingen nader worden bepaald of gespecificeerd. In niet alle lidstaten van de EU worden bijvoorbeeld bij een voorwaardelijke vrijheidsstraf in het vonnis de aan de veroordeelde opgelegde voorwaarden opgenomen. De invulling daarvan kan aan een andere instantie zijn opgedragen, zoals bijvoorbeeld de reclassering. Het is voor de erkenning en tenuitvoerlegging van een dergelijke rechterlijke uitspraak in Nederland uiteraard van belang dat de daarop gebaseerde beslissingen worden meegezonden; zij maken een onlosmakelijk deel uit van de strafrechtelijke veroordeling. Voorts gaat het hierbij om beslissingen betreffende de voorwaardelijke invrijheidstelling en de daaraan te verbinden voorwaarden.

Om te voorkomen dat in de tekst van het wetsvoorstel steeds verwezen zou moeten worden naar de eventueel op grond van de rechterlijke uitspraak genomen beslissingen over de voorwaarden of de voorwaardelijke invrijheidstelling, is in dit artikel bepaald dat onder de term rechterlijke uitspraak deze beslissingen mede worden begrepen (tenzij uit de gekozen formulering van een artikel blijkt dat enkel de rechterlijke uitspraak is bedoeld). Dit komt de leesbaarheid van de wettekst ten goede.

Artikel 3:2

In het eerste lid van dit artikel is aangegeven welke soorten verplichtingen voor overdracht van de tenuitvoerlegging in aanmerking kunnen komen. In paragraaf 6 van deze memorie is daarop al ingegaan.

Voor al deze verplichtingen geldt dat de lidstaten van de EU hebben aangegeven dat zij in staat zijn toezicht te houden op de naleving van deze verplichtingen door de veroordeelde. De meeste van de opgenomen verplichtingen worden in Nederland in meer of mindere mate daadwerkelijk in de praktijk opgelegd als bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke veroordeling of voorwaardelijke invrijheidstelling. Dit geldt alleen niet voor de verplichting een taakstraf te verrichten. De taakstraf is in het Nederlandse strafrecht een (zelfstandige) hoofdstraf en wordt daarom niet

als bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijk veroordeling opgelegd. In andere EU-landen kan een taakstraf wel als bijzondere voorwaarde worden opgelegd.

Bij een «gebod contact te vermijden met bepaalde zaken die door de veroordeelde zijn gebruikt of kunnen worden gebruikt om een strafbaar feit te plegen» kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een verbod om het internet te gebruiken, in geval van een veroordeling voor het downloaden en verspreiden van kinderporno.

In een verplichting om de door het strafbare feit veroorzaakte schade te vergoeden, is ook in het Nederlandse Wetboek van Strafrecht voorzien (artikel 14c, tweede lid, onder 1°). In Nederland wordt deze verplichting echter niet vaak als bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke gevangenisstraf opgelegd. Doorgaan wordt de schadevergoeding aan het slachtoffer gerealiseerd door toewijzing van de vordering van de benadeelde partij en het opleggen van de schadevergoedingsmaatregel (artikel 36f van het Wetboek van Strafrecht). Het reclasseringstoezicht in Nederland op de naleving van een in het buitenland opgelegde verplichting tot vergoeding van de schade zal uit de aard der zaak zeer beperkt zijn. De reclassering kan aan de veroordeelde vragen om bewijs te leveren dat de schadevergoeding is betaald. Nederland kan niet bij de erkenning van de buitenlandse rechterlijke uitspraak de schadevergoedingsmaatregel opleggen.

Bij «verplichtingen betreffende het gedrag, de woonplaats, opleiding, de vrijetijdsbesteding, dan wel verplichtingen die beperkingen op of voorwaarden inzake de beroepsuitoefening inhouden» kan het gaan om zeer verschillende verplichtingen. Overweging (10) van het kaderbesluit noemt onder meer een alcoholverbod, een verhuisplicht en de deelname aan een verkeersveiligheidskursus. Waar het gaat om beperkingen van de beroepsuitoefening kunnen deze niet zo ver gaan dat zij neerkomen op een beroepsverbod. Een beroepsverbod kan in Nederland worden opgelegd als bijkomende straf (artikel 9, eerste lid, onder b, jo. artikel 28 van het Wetboek van Strafrecht). Ook andere EU-landen kennen het beroepsverbod als zelfstandige sanctie. Het beroepsverbod valt niet onder het toepassingsbereik van het kaderbesluit.

Het tweede lid van dit artikel maakt het mogelijk dat Nederland andere verplichtingen dan die in het eerste lid zijn opgenomen, aanwijst. Door deze aanwijzing geeft Nederland aan dat op de naleving van de desbetreffende verplichting in Nederland toezicht kan worden gehouden. Daar waar ander EU-landen op vergelijkbare wijze hebben aangegeven dat op bepaalde verplichtingen toezicht kan worden gehouden, kan Nederland het toezicht op die verplichting overdragen. De aanwijzing geschiedt bij algemene maatregel van bestuur.

Bekeken wordt nog of vormen van elektronisch toezicht op grond van deze bepaling aangewezen zouden kunnen worden. Elektronisch toezicht maakt op zich geen onderdeel uit van het kaderbesluit. De reden daarvoor is dat in veel Europese landen elektronisch toezicht nog in de kinderschoenen staat. Elektronisch toezicht kan in Nederland verbonden worden aan bijzondere voorwaarden. In het Nederlandse rechtssysteem is elektronisch toezicht weliswaar nauw verbonden met het toezicht dat door de reclassering wordt uitgeoefend, maar de reclassering kan niet zelfstandig beslissen over de toepassing van elektronisch toezicht. De rechter (bij de voorwaardelijke veroordeling) of het openbaar ministerie (bij de voorwaardelijke invrijheidstelling) beslist over deze toepassing. In het licht van de regeling in het kaderbesluit brengt dat mee dat, daar waar een buitenlandse rechterlijke uitspraak (mede) de toepassing van elektronisch toezicht omvat, dit niet zonder meer door Nederland overgenomen kan worden, aangezien elektronisch toezicht niet genoemd is in de verplichtingen van het eerste lid. Door elektronisch toezicht aan te

wijzen op grond van het tweede lid, kan dit beletsel weggenomen worden. Hiervoor is wel afstemming met de EU-partners nodig.

Artikel 3:3

Dit artikel wijst het openbaar ministerie aan als bevoegde autoriteit.

Afdeling 2. Erkenning en tenuitvoerlegging van buitenlandse rechterlijke uitspraken in Nederland

Artikel 3:4

In dit artikel zijn de algemene voorwaarden aangegeven waaraan moet zijn voldaan, wil Nederland over kunnen gaan tot erkenning van een in een andere lidstaat van de EU gedane rechterlijke uitspraak. Die voorwaarden zijn:

- a) de veroordeelde bevindt zich in de uitvaardigende lidstaat of in Nederland;
- b) het openbaar ministerie heeft ingestemd met de toezending van de rechterlijke uitspraak, tenzij deze instemming niet vereist is;
- c) de rechterlijke uitspraak bestrijkt geen andere verplichtingen dan die in Nederland ten uitvoer kunnen worden gelegd.

Ad a)

Nederland is niet gehouden een rechterlijke uitspraak te erkennen in het geval dat de veroordeelde in Nederland zijn vaste woon- of verblijfplaats heeft, maar bekend is dat hij (inmiddels) Nederland heeft verlaten, bijvoorbeeld voor een langdurig verblijf in een derde land.

Ad b)

In artikel 3:5 is aangegeven in welk geval ook zonder de toestemming van het openbaar ministerie een rechterlijke uitspraak gedaan in een andere lidstaat van de EU aan Nederland kan worden toegezonden met het oog op de erkenning.

Ad c)

Voorwaarde voor tenuitvoerlegging in Nederland is dat het bij de opgelegde verplichtingen (voorwaarden of een taakstraf) gaat om verplichtingen die zijn opgenomen in het eerste lid van artikel 3:1 van dit wetsvoorstel of dat het gaat om andere verplichtingen waarvan Nederland heeft aangegeven dat zij in Nederland ten uitvoer kunnen worden gelegd (op grond van het tweede lid van het voornoemde artikel).

Artikel 3:5

De instemming van het openbaar ministerie met de toezending van de in de uitvaardigende lidstaat gedane rechterlijke uitspraak is niet vereist indien de veroordeelde zijn vaste woon- of verblijfplaats in Nederland heeft en in Nederland is teruggekeerd of wil terugkeren. Dat de veroordeelde zijn vaste woon- of verblijfplaats in Nederland heeft, kan blijken uit de inschrijving in de Gemeentelijke Basisadministratie persoonsgegevens (GBA). Zoals hiervoor al is aangegeven, is niet het niet nodig dat de veroordeelde de Nederlandse nationaliteit heeft. Voor vreemdelingen geldt uiteraard wel dat zij moeten beschikken over verblijfsrecht in Nederland.

Artikel 3:6

Ook in de gevallen dat de veroordeelde geen vaste woon- of verblijfplaats in Nederland heeft, kan de tenuitvoerlegging van een in een andere lidstaat van de Europese Unie gedane rechterlijke uitspraak in Nederland plaatsvinden. Het openbaar ministerie kan aan de lidstaat van veroordeling om toezending van de rechterlijke uitspraak vragen of kan instemmen met die toezending als de lidstaat van veroordeling daar om vraagt. Veelal zal hierbij sprake zijn van een verzoek van de veroordeelde. De instemming van het openbaar ministerie kan worden gegeven indien er sprake is van een aantoonbare en voldoende binding van de veroordeelde met Nederland. Die binding kan bijvoorbeeld blijken uit het bezit van de Nederlandse nationaliteit.

In overweging (14) van het kaderbesluit en in de bijlage van het kaderbesluit (betreffende het certificaat) is aangegeven dat de tenuitvoerlegging van een rechterlijke uitspraak ook kan plaatsvinden in de lidstaat waar de veroordeelde bijvoorbeeld een arbeidsovereenkomst is aangeboden of waar hij voornemens is onderwijs of een opleiding te volgen. Voor Nederland geldt dat niet uitgesloten is dat in de voornoemde gevallen Nederland bereid is de tenuitvoerlegging over te nemen, maar dat dit zonder bijkomende omstandigheden niet voor de hand ligt. Het enkele feit dat iemand naar Nederland wil komen om hier te werken of te studeren (terwijl er nog een niet in Nederland opgelegde voorwaardelijke of alternatieve straf ten uitvoer te leggen is) is in ieder geval niet voldoende om in te stemmen met tenuitvoerlegging in Nederland.

Artikel 3:7

In dit artikel zijn een aantal formaliteiten opgenomen waaraan moet zijn voldaan, voordat tot erkenning van de rechterlijke uitspraak kan worden besloten. De rechterlijke uitspraak wordt toegezonden door middel van het certificaat dat is opgesteld conform het model dat is opgenomen in een algemene maatregel van bestuur. De toezending van het certificaat en de rechterlijke uitspraak (en eventuele op grond daarvan genomen beslissingen of daarbij behorende documenten) kan plaatsvinden per gewone post, telefax of elektronische post (e-mail). In geval van toezending per e-mail is wel vereist dat de echtheid van de toegezonden documenten door het openbaar ministerie kan worden vastgesteld. Het derde lid bevat de gebruikelijk regeling voor het geval het certificaat en de rechterlijke uitspraak niet aan de juiste instantie zijn verzonden.

Artikel 3:8

Na ontvangst van het certificaat en de rechterlijke uitspraak, neemt het openbaar ministerie deze in behandeling. In de eerste plaats dient het openbaar ministerie na te gaan of de stukken aan alle daaraan gestelde vereisten voldoen. Is het certificaat volledig ingevuld en ondertekend? Stemt het certificaat overeen met de rechterlijke uitspraak? Is het certificaat in het Nederlands gesteld of in een andere door Nederland geaccepteerde taal? Zo nodig kan het openbaar ministerie de bevoegde autoriteit van de uitvaardigende lidstaat verzoeken:

- een gewaarmerkt afschrift van de rechterlijke uitspraak of het origineel van het certificaat over te leggen;
- het certificaat alsnog te vertalen;
- het certificaat alsnog te overleggen, als het (juiste) certificaat ontbreekt;
- het certificaat aan te vullen of het te verbeteren.

Ter gelegenheid van de toezending van de rechterlijke uitspraak kan de bevoegde autoriteit in de uitvaardigende lidstaat vragen op de hoogte te worden gesteld van de maximumduur van de vrijheidsbenemende sanctie die op grond van het Nederlandse recht ten uitvoer kan worden gelegd, indien de veroordeelde de aan hem opgelegde verplichtingen niet naleeft. Deze informatie kan er eventueel toe leiden dat de bevoegde autoriteit het certificaat intrekt. Het is daarom van belang dat het openbaar ministerie deze informatie zo snel mogelijk verstrekt.

Artikel 3:9

Na ontvangst van de rechterlijke uitspraak en het certificaat heeft het openbaar ministerie ten hoogste zestig dagen de tijd om te beslissen over de erkenning van de rechterlijke uitspraak. Deze termijn kan alleen worden overschreden indien er een verzoek is gedaan om vertaling van het certificaat of om het certificaat alsnog te overleggen, aan te vullen of te verbeteren op grond van artikel 3:8, of indien uitzonderlijke omstandigheden een beslissing binnen de termijn onmogelijk maken. Als deze uitzonderlijke omstandigheden zich voordoen, stelt het openbaar ministerie de bevoegde autoriteit van de uitvaardigende lidstaat hier zo snel mogelijk van in kennis. Het openbaar ministerie geeft daarbij tevens aan hoeveel tijd het nog nodig heeft om een beslissing te nemen.

Artikel 3:10

Het openbaar ministerie erkent de rechterlijke uitspraak en past de daarbij opgelegde sanctie zo nodig aan, tenzij er sprake is van een grond om de erkenning te weigeren.

Het openbaar ministerie stelt de bevoegde autoriteit van de uitvaardigende lidstaat zo snel mogelijk schriftelijk en met redenen omkleed op de hoogte van zijn beslissing de rechterlijke uitspraak te erkennen dan wel de erkenning te weigeren. Het openbaar ministerie stelt ook de veroordeelde schriftelijk en met redenen omkleed in kennis van de genomen beslissing. Omdat de bevoegde autoriteit van de uitvaardigende lidstaat het certificaat kan intrekken, nadat deze op de hoogte is gesteld van de beslissing van het openbaar ministerie (bijvoorbeeld in verband met de aanpassing van de sanctie), wordt de veroordeelde pas in kennis gesteld van de erkenningsbeslissing, nadat de termijn waarbinnen het certificaat kan worden ingetrokken is verstreken of zoveel eerder als duidelijk is geworden dat de bevoegde autoriteit van de uitvaardigende lidstaat het certificaat niet intrekt.

Artikel 3:11

Het openbaar ministerie kan de opgelegde sanctie aanpassen indien er sprake is van een onverenigbaarheid qua duur met het Nederlandse recht. Het gaat om de gevallen waarin de aan de veroordeelde opgelegde verplichting, de proeftijd, de termijn waarbinnen de verplichting moet zijn uitgevoerd, of de vrijheidsbenemende sanctie die ten uitvoer kan worden gelegd indien de verplichting niet is nageleefd, een langere duur heeft dan de maximumduur die op grond van het Nederlandse recht is toegestaan. Het openbaar ministerie verlaagt in dergelijke gevallen de desbetreffende duur tot dat maximum.

In het geval dat in het buitenland voorwaardelijke invrijheidstelling is verleend en het toezicht op de naleving van de daaraan verbonden voorwaarden aan Nederland wordt overgedragen, dient de mogelijkheid van aanpassing er niet toe om de periode waarover v.i. is verleend, gelijk te maken aan de periode waarover in Nederland v.i. zou zijn verleend, ook niet als deze periode langer is dan die op grond van de Nederlandse v.i.-regeling zou zijn. Een voorbeeld kan dienen ter verduidelijking. Als aan

een veroordeelde in het buitenland zes jaar gevangenisstraf is opgelegd en hij na drie jaar voorwaardelijk in vrijheid wordt gesteld, wordt over een periode van drie jaar v.i. verleend. De periode van drie jaar gevangenisstraf die niet ten uitvoer zijn gelegd, hangt dus boven het hoofd van de veroordeelde voor het geval dat hij de aan de v.i. verbonden voorwaarden niet naleeft. Die periode wijzigt niet doordat het toezicht op de naleving van de voorwaarden aan Nederland wordt overgedragen, ook al zou in Nederland de v.i.-periode in dit geval niet meer dan twee jaar kunnen bedragen.

Het openbaar ministerie kan de opgelegde sanctie ook aanpassen indien er sprake is van een onverenigbaarheid wat betreft de aard van de aan de veroordeelde opgelegde verplichting of de aard van de vrijheidsbenemende sanctie die ten uitvoer kan worden gelegd indien de verplichting niet is nageleefd. Een voorbeeld hiervan is de in het buitenland als bijzondere voorwaarde opgelegde taakstraf. In Nederland is de taakstraf een zelfstandige hoofdstraf. Bij de erkenningsbeslissing wordt de als bijzondere voorwaarde opgelegde taakstraf door het openbaar ministerie gewijzigd in een zelfstandige taakstraf, die overeenkomstig de taakstrafregeling ten uitvoer wordt gelegd.

De aanpassing mag in geen geval leiden tot een verzwaring van de in de uitvaardigende lidstaat opgelegde verplichting, de proeftijd, de termijn waarbinnen de verplichting moet zijn uitgevoerd dan wel de vrijheidsbenemende sanctie, die ten uitvoer kan worden gelegd indien de verplichting niet is nageleefd.

In het onderstaande schema zijn een aantal voorbeelden gegeven van gevallen waarin aanpassing nodig is van de in het buitenland opgelegde voorwaardelijke of alternatieve straf dan wel verleende voorwaardelijke invrijheidstelling voor de tenuitvoerlegging in Nederland.

opgelegde straf in uitvaardigende lidstaat	aanpassing t.b.v. de tenuitvoerlegging in Nederland
– 2 jaar voorwaardelijke gevangenisstraf – bijzondere voorwaarden (verplichtingen genoemd in artikel 3:2, maar geen taakstraf) – proeftijd 5 jaar	Geen aanpassing nodig van de duur van de gevangenisstraf. De bijzondere voorwaarden hoeven ook niet te worden aangepast. Wel kan aanpassing van de duur van de proeftijd nodig zijn (art. 14b Sr). Afhankelijk van de gestelde bijzondere voorwaarden is de maximumduur van de proeftijd 2 jaar of 3 jaar. Alleen als uit de rechterlijke uitspraak blijkt van een ernstig risico voor gewelds- en/of zedenmisdrijven, hoeft de proeftijd niet te worden aangepast en kan deze 5 jaar blijven. De duur van de gevangenisstraf moet worden aangepast naar 2 jaar op grond van art. 14a Sr. Voor het overige is geen aanpassing nodig.
– 3 jaar voorwaardelijke gevangenisstraf – bijzondere voorwaarden (verplichtingen genoemd in artikel 3:2, maar geen taakstraf) – proeftijd 2 jaar – 2 jaar voorwaardelijke gevangenisstraf – bijzondere voorwaarde: taakstraf van 300 uur – proeftijd 2 jaar	Nederland kent de taakstraf alleen als zelfstandige hoofdstraf. De verplichting om een taakstraf te verrichten wordt daarom aangepast van bijzondere voorwaarde bij de voorwaardelijke gevangenisstraf naar hoofdstraf. Vervolgens moet de duur van de taakstraf naar beneden worden bijgesteld. De maximumduur van de taakstraf in Nederland is 240 uur (art. 22c Sr). De taakstraf moet binnen 1 jaar worden verricht (met mogelijkheid van verlenging met 1 jaar) (art. 22c Sr). Als de taakstraf niet (naar behoren) wordt verricht, kan ten hoogste 120 dagen vervangende hechtenis ten uitvoer worden gelegd (art. 22d Sr). De proeftijd moet naar beneden worden bijgesteld tot 3 jaar (art. 15c Sr). (Als de veroordeelde de voorwaarden niet naleeft en de voorwaardelijke invrijheidstelling wordt herroepen, kan de veroordeelde voor ten hoogste 3 jaar worden ingesloten.) Nederland kan toezicht houden op de naleving van de voorwaarden, maar kan geen vervolgbeslissingen nemen als de voorwaarden niet worden nageleefd. Dat moet de bevoegde autoriteit in de uitvaardigende lidstaat doen. De proeftijd hoeft niet te worden aangepast.
– voorwaardelijke invrijheidstelling na het ondergaan van 3 jaar van een gevangenisstraf van 6 jaar – bijzondere voorwaarden (verplichtingen genoemd in artikel 3:2, maar geen taakstraf) – proeftijd 5 jaar – voorwaardelijke opschorting van het opleggen van een sanctie – bijzondere voorwaarden (verplichtingen genoemd in artikel 3:2, maar geen taakstraf) – proeftijd 2 jaar	

opgelegde straf in uitvaardigende lidstaat	aanpassing t.b.v. de tenuitvoerlegging in Nederland
– voorwaardelijke opschorting van het opleggen van een sanctie – bijzondere voorwaarde: verrichten taakstraf van 120 uur – proeftijd 2 jaar	Nederland kan erop toezien dat de taakstraf wordt verricht. Aanpassing van de duur van de taakstraf is niet nodig. Nederland kan geen vervolgmaatregelen nemen, als de taakstraf niet (naar behoren) wordt verricht. Dat moet de bevoegde autoriteit in de uitvaardigende lidstaat doen. De taakstraf moet binnen 1 jaar worden verricht (met mogelijkheid van verlenging met 1 jaar) (art. 22c Sr).

Artikelen 3:12

In het eerste lid van dit artikel zijn de verplichte weigeringsgronden opgenomen. Het gaat hierbij om dezelfde weigeringsgronden als die zijn opgenomen in artikel 2:13 betreffende de onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen. Het openbaar ministerie weigert de erkenning indien:

- het certificaat ontbreekt of gebreken vertoont;
- niet aan de voorwaarden voor erkenning is voldaan;
- de veroordeelde ten tijde van het begaan van het feit de leeftijd van twaalf jaar nog niet had bereikt;
- een immuniteit aan de tenuitvoerlegging in de weg staat;
- de tenuitvoerlegging in Nederland onverenigbaar is met het *ne bis in idem*-beginsel;
- het feit niet strafbaar is naar Nederlands recht;
- het recht tot uitvoering van de sanctie is verjaard;
- het gaat om een veroordeling bij verstek (in de aangegeven omstandigheden);
- 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 (ondanks de mogelijkheid van aanpassing).

Consultatie

Het tweede lid van dit artikel bevat een verplichting voor het openbaar ministerie om de bevoegde autoriteit van de uitvaardigende lidstaat in de gelegenheid te stellen (nadere) informatie te verschaffen over de mogelijke toepassing van een aantal weigeringsgronden. Het gaat om de volgende, hiervoor genoemde gronden: a) het certificaat ontbreekt of vertoont gebreken, b) aan de voorwaarden voor erkenning is niet voldaan, e) strijd met het *ne bis in idem*-beginsel en i) de onuitvoerbaarheid van een medische of therapeutische behandeling in Nederland. Levert de van de bevoegde autoriteit van de uitvaardigende lidstaat verkregen informatie geen nieuwe gezichtspunten op over de weigeringsgrond, dan weigert het openbaar ministerie de erkenning.

Artikel 3:13

In het eerste lid van dit artikel zijn twee facultatieve weigeringsgronden opgenomen. In onderdeel a gaat het wederom om de territorialiteitsclausule. Ik verwijs hiervoor naar de toelichting bij artikel 2:14. In onderdeel b is neergelegd dat de erkenning kan worden geweigerd indien de opgelegde taakstraf een kortere duur heeft dan tachtig uur, dan wel de opgelegde verplichting of de proeftijd een kortere duur heeft dan zes maanden. Deze weigeringsgrond kan worden toegepast indien voorzienbaar is dat de inspanningen die moeten worden verricht voor de erkenning en tenuitvoerlegging van de sanctie niet in verhouding staan tot de hoogte van de sanctie. In overweging (18) van het kaderbesluit is aangegeven dat de erkenning mag worden geweigerd indien de opgelegde verplichting een taakstraf is, die normaliter binnen zes maanden zal worden uitgevoerd. In Nederland wordt aangenomen dat

een taakstraf van tachtig uur binnen een termijn van zes maanden kan worden verricht.

Consultatie

Het tweede lid bevat een verplichting voor het openbaar ministerie om de bevoegde autoriteit van de uitvaardigende lidstaat in de gelegenheid te stellen (nadere) informatie te verschaffen over de toepassing van de weigeringsgrond inzake de territorialiteitsclausule. In overweging (17) van het kaderbesluit is aangegeven dat deze weigeringsgrond slechts in uitzonderlijke gevallen dient te worden toegepast. Een besluit om deze weigeringsgrond toe te passen dient te zijn gebaseerd op een beoordeling per individueel geval en overleg tussen de bevoegde autoriteiten van de uitvaardigende lidstaat en de uitvoerende lidstaat. Levert dit overleg geen nieuwe gezichtspunten op over de weigeringsgrond, dan weigert het openbaar ministerie de erkenning.

Artikel 3:14

Nadat een rechterlijke uitspraak is erkend, wordt deze overeenkomstig de regels van het Nederlandse recht ten uitvoer gelegd. Omdat de bevoegde autoriteit in de uitvaardigende lidstaat nog de mogelijkheid heeft om het certificaat in te trekken, nadat zij in kennis is gesteld van de erkenningsbeslissing, wordt met de tenuitvoerlegging van de rechterlijke uitspraak niet begonnen voordat tien dagen zijn verstreken na die kennisgeving, tenzij de bevoegde autoriteit vóór het verstrijken van de termijn heeft aangegeven het certificaat niet in te trekken.

De tenuitvoerlegging in Nederland houdt in dat het openbaar ministerie ervoor zorgt dat door de reclassering toezicht wordt gehouden op de naleving van de aan de veroordeelde opgelegde verplichtingen. Als de opdracht tot reclasseringstoezicht niet al uit de rechterlijke uitspraak voortvloeit, kan het openbaar ministerie deze opdracht geven. Waar het gaat om een taakstraf, belast het openbaar ministerie de reclassering met de uitvoering daarvan. Indien de aan de veroordeelde opgelegde verplichtingen niet worden nageleefd of de taakstraf niet (naar behoren) wordt verricht, wordt overeenkomstig de toepasselijke Nederlandse regelgeving gehandeld. Dit betekent dat het openbaar ministerie de tenuitvoerlegging van de voorwaardelijk opgelegde vrijheidsstraf of de herroeping van de voorwaardelijke invrijheidstelling kan vorderen bij de rechter of de tenuitvoerlegging van de vervangende hechtenis kan bevelen bij een taakstraf.

De proeftijd, gedurende welke de veroordeelde de aan hem opgelegde verplichtingen moet naleven, vangt aan op de dag dat de veroordeelde op de hoogte is gesteld van de beslissing van het openbaar ministerie om de rechterlijke uitspraak te erkennen. De tijd dat de proeftijd eventueel al in de uitvaardigende lidstaat heeft gelopen, wordt van de tijd dat de proeftijd in Nederland loopt afgetrokken.

Het vijfde en het zesde lid van dit artikel bevatten enkele bevoegdheidsbepalingen. Deze bepalingen zijn nodig omdat uit de regelingen van de voorwaardelijke veroordeling en de voorwaardelijke invrijheidstelling in het Wetboek van Strafrecht in het geval dat een rechterlijke uitspraak in het buitenland is gedaan, niet duidelijk wordt welke Nederlandse rechter bevoegd is bepaalde beslissingen te nemen, met name indien de aan de veroordeelde opgelegde voorwaarden niet worden nageleefd.

Ook voor de aanvang van de termijn waarbinnen een taakstraf moet worden voltooid, is het nodig een regeling te treffen met betrekking tot in het buitenland opgelegde taakstraffen. De termijn begint te lopen op de dag waarop de veroordeelde in kennis is gesteld van de erkenningsbeslissing van het openbaar ministerie, zo bepaalt het zevende lid van dit artikel.

Het achtste lid bevat wederom een bevoegdheidsregeling voor bepaalde rechterlijke beslissingen in de taakstrafregeling in het geval dat de taakstraf door een buitenlandse rechter is opgelegd.

Artikel 3:15

In dit artikel is een regeling getroffen voor de gevallen waarin in een ander EU-land bij rechterlijke uitspraak verplichtingen aan een veroordeelde zijn opgelegd, maar (nog) niet is vastgesteld welke vrijheidsbenemende sanctie ten uitvoer kan worden gelegd, indien die verplichtingen niet worden nageleefd. In paragraaf 6 van deze memorie is daar al naar verwezen. Als een dergelijke rechterlijke uitspraak aan Nederland wordt gezonden, bestaat er in Nederland geen mogelijkheid om de ten uitvoer te leggen vrijheidsbenemende sanctie te bepalen en is Nederland genoodzaakt de gevolgen van de erkenning van de rechterlijke uitspraak te beperken tot het houden van toezicht op de naleving van de aan de veroordeelde opgelegde verplichtingen. Het nemen van maatregelen indien de verplichtingen door de veroordeelde niet worden nageleefd, is dan voorbehouden aan de bevoegde autoriteit in de uitvaardigende lidstaat. Behelst de opgelegde verplichting het verrichten van een taakstraf, dan kan Nederland er wel voor zorgen dat deze wordt uitgevoerd, maar als de veroordeelde de taakstraf niet naar behoren verricht, kan in Nederland niet de tenuitvoerlegging van de vervangende hechtenis worden bevolen.

De mogelijkheid om de gevolgen van de erkenning te beperken tot het houden van toezicht wordt geboden door artikel 14, derde lid, van het kaderbesluit, waarin is neergelegd dat de lidstaten een hiertoe strekkende verklaring kunnen afleggen. Nederland zal deze verklaring afleggen. Als in de uitvaardigende lidstaat wordt vastgesteld dat een vrijheidsbenemende sanctie ten uitvoer moet worden gelegd vanwege het niet-naleven van de aan de veroordeelde opgelegde verplichtingen, dan kan de tenuitvoerlegging van die sanctie niet op grond van het onderhavige kaderbesluit aan Nederland worden overgedragen. Daarvoor moet het kaderbesluit 2008/909/JBZ inzake de vrijheidsstraffen worden toegepast. De erkenningsprocedure kan wellicht sneller verlopen, omdat de erkenningsprocedure ten behoeve van de overdracht van het toezicht al is doorlopen en kennelijk niet tot weigering van de erkenning heeft geleid. Niettemin gaat het om een andere procedure, waarbij ook andere instanties betrokken zijn, zodat daarmee zeker enige tijd gemoeid zal zijn. Een en ander betekent dat in gevallen waarin Nederland geen maatregelen kan treffen indien de aan de veroordeelde opgelegde verplichtingen niet worden nageleefd, niet te verwachten is dat op korte termijn de tenuitvoerlegging van een (vervangende) vrijheidsbenemende sanctie kan plaatsvinden. Dit komt de geloofwaardigheid en effectiviteit van de bestraffing niet ten goede en Nederland zal dan ook steeds op deze consequentie wijzen indien een rechterlijke uitspraak, zoals hier bedoeld, voor tenuitvoerlegging in Nederland wordt aangeboden.

De bevoegde autoriteit in de uitvaardigende lidstaat kan uiteraard pas een nadere beslissing nemen als de veroordeelde de aan hem opgelegde verplichtingen niet naleeft, indien deze autoriteit daarvan op de hoogte is gesteld. In het tweede lid van artikel 3:15 is geregeld dat het openbaar ministerie de bevoegde autoriteit van de uitvaardigende lidstaat ervan onverwijld in kennis stelt dat een verplichting niet is nageleefd. Het openbaar ministerie doet dit door middel van een formulier waarvan het model zal worden vastgesteld in een algemene maatregel van bestuur. Het model is opgenomen in bijlage II van het kaderbesluit. In de gevallen waarin Nederland slechts toezicht houdt op de naleving van de aan de veroordeelde opgelegde verplichtingen, schrijft het kaderbesluit voor dat de bevoegde autoriteit in de uitvoerende lidstaat wel die

verplichtingen mag wijzigen of de duur van de proeftijd mag wijzigen, indien de verplichtingen niet worden nageleefd of de veroordeelde een nieuw strafbaar feit pleegt. Een beslissing van het openbaar ministerie tot wijziging van de aan de veroordeelde opgelegde verplichtingen of tot wijziging van de proeftijd is evenwel pas aan de orde indien de bevoegde autoriteit van de uitvaardigende lidstaat heeft aangegeven dat daar aanleiding toe is en zij niet zal overgaan tot het nemen van een beslissing over het ten uitvoer leggen van een vrijheidsbenemende sanctie. Wordt in de uitvaardigende lidstaat wel besloten tot de tenuitvoerlegging van een vrijheidsbenemende sanctie, omdat de veroordeelde een verplichting niet heeft nageleefd, dan beëindigt het openbaar ministerie het toezicht, zodra het in kennis is gesteld van deze beslissing. Het openbaar ministerie stelt de veroordeelde en de reclasseringsinstelling, belast met het toezicht, zo spoedig mogelijk op de hoogte van een beslissing om de opgelegde verplichtingen te wijzigen, de proeftijd te verlengen of het toezicht te beëindigen.

Artikel 3:16

In het eerste lid van dit artikel is geregeld in welke gevallen de bevoegdheid om de rechterlijke uitspraak ten uitvoer te leggen weer terugovergedragen kan worden aan de uitvaardigende lidstaat. Het gaat om de volgende gevallen:

- a) de veroordeelde onttrekt zich aan het toezicht op de naleving van de aan hem opgelegde verplichtingen of heeft niet langer zijn vaste woon- of verblijfplaats in Nederland;
- b) in de uitvaardigende lidstaat is een nieuwe strafvervolgung tegen de veroordeelde ingesteld en de bevoegde autoriteit van die staat heeft om de overdracht verzocht.

Het openbaar ministerie is niet verplicht om in deze gevallen de tenuitvoerlegging van de rechterlijke uitspraak aan de uitvaardigende lidstaat over te dragen. In het onder a) genoemde geval zal er in de regel een grond zijn om een vordering tenuitvoerlegging of een vordering tot herroeping van de voorwaardelijke invrijheidstelling bij de rechter in te dienen, dan wel de tenuitvoerlegging van de vervangende hechtenis te bevelen. De veroordeelde kan vervolgens in Nederland worden ingesloten (mits hij uiteraard kan worden gevonden). Als bij het openbaar ministerie bekend is dat de veroordeelde zich in de uitvaardigende lidstaat heeft gevestigd, dan kan het terugoverdragen van de bevoegdheid tot tenuitvoerlegging aan die lidstaat het overwegen waard zijn. Ook in het onder b) genoemde geval is er geen verplichting voor het openbaar ministerie om de bevoegdheid tot tenuitvoerlegging terug over te dragen. In de gevallen waarin de veroordeelde de aan hem opgelegde verplichtingen naleeft en de uitvaardigende lidstaat ook niet om de overlevering van de veroordeelde in verband met de nieuwe strafvervolgung heeft verzocht, ligt deze overdracht niet zonder meer voor de hand.

In het tweede lid is vastgelegd wanneer het recht om de rechterlijke uitspraak in Nederland ten uitvoer te leggen, eindigt. Dat is het geval indien:

- a) de rechterlijke uitspraak is erkend, maar het certificaat door de bevoegde autoriteit van de uitvaardigende lidstaat wordt ingetrokken;
- b) de verantwoordelijkheid voor de tenuitvoerlegging door het openbaar ministerie is overgedragen aan de uitvaardigende lidstaat.

Ad a)

De beslissing tot erkenning van de rechterlijke uitspraak geeft de grondslag voor de tenuitvoerlegging in Nederland. Als na die beslissing

het certificaat wordt ingetrokken (binnen tien dagen) komt aan de tenuitvoerlegging in Nederland alsnog de grondslag te vervallen.

Ad b)

Het gaat hierbij om de in het eerste lid bedoelde gevallen.

Artikel 3:17

Dit artikel bevat enige verplichtingen voor het openbaar ministerie om de bevoegde autoriteit van de uitvaardigende lidstaat te informeren over de tenuitvoerlegging van de vrijheidsbenemende sanctie in Nederland. Het gaat om de volgende informatie:

- a. het feit dat de veroordeelde heeft voldaan aan de aan hem opgelegde verplichtingen;
- b. een beslissing tot wijziging van de aan de veroordeelde opgelegde verplichtingen, omdat de veroordeelde een verplichting niet heeft nageleefd;
- c. een beslissing over de tenuitvoerlegging van een vrijheidsbenemende sanctie, omdat de veroordeelde een verplichting niet heeft nageleefd;
- d. een beslissing betreffende gratie of amnestie als gevolg waarvan de rechterlijke uitspraak niet of niet geheel ten uitvoer wordt gelegd;
- e. het feit dat het onmogelijk is om toezicht te houden op de aan de veroordeelde opgelegde verplichtingen, omdat de veroordeelde niet in Nederland kan worden gevonden.

Afdeling 3. Erkenning en tenuitvoerlegging van Nederlandse rechterlijke uitspraken in het buitenland

Artikel 3:18

Dit artikel bepaalt onder welke voorwaarden een Nederlandse rechterlijke uitspraak, waarbij een voorwaardelijke vrijheidsstraf is opgelegd, op grond waarvan voorwaardelijke invrijheidstelling is verleend of waarbij een taakstraf is opgelegd, aan een andere lidstaat van de EU kan worden toegezonden met het oog op de tenuitvoerlegging aldaar. Die voorwaarden zijn:

- de bevoegde autoriteit van de uitvoerende lidstaat heeft met de toezending ingestemd, tenzij deze instemming niet vereist is;
- er zijn geen andere omstandigheden die zich tegen de tenuitvoerlegging buiten Nederland verzetten.

De voorwaarden zijn cumulatief; aan beide voorwaarden moet zijn voldaan.

De gevallen waarin de instemming van de bevoegde autoriteit van de uitvoerende lidstaat niet vereist is, zijn neergelegd in artikel 3:19. Ook hier geldt dat er geen verplichting is om de tenuitvoerlegging over te dragen. Dat komt tot uitdrukking in het gebruik van het woord «kan» in deze bepaling. Er kunnen altijd omstandigheden zijn die zich tegen de tenuitvoerlegging buiten Nederland verzetten. Daarbij moet bijvoorbeeld gedacht worden aan opsporingsonderzoeken of strafvervolgingen waarin de veroordeelde op enigerlei wijze betrokken is (als verdachte, getuige of anderszins).

Artikel 3:19

In dit artikel is geregeld in welke gevallen de instemming van de bevoegde autoriteit van de uitvoerende lidstaat met de toezending van een Nederlandse rechterlijke uitspraak niet is vereist. Het gaat dus om de gevallen waarin de uitvoerende lidstaat verplicht is de rechterlijke

uitspraak te erkennen en ten uitvoer te leggen (behoudens de toepassing van weigeringsgronden). In onderdeel 7 van het algemeen deel van deze memorie is hier al op ingegaan.

Artikel 3:20

Het openbaar ministerie zendt de rechterlijke uitspraak door middel van het ingevulde certificaat aan de bevoegde autoriteit van de uitvoerende lidstaat. Het certificaat moet zijn opgesteld conform het model dat is opgenomen in een algemene maatregel van bestuur en is gebaseerd op bijlage I van het kaderbesluit.

Het certificaat moet zijn gesteld in de officiële taal of een van de officiële talen van de uitvoerende lidstaat, maar ook hier geldt dat die lidstaat kan verklaren dat het certificaat accepteert die gesteld zijn in een andere taal. Het openbaar ministerie zendt de rechterlijke uitspraak en het certificaat aan één lidstaat tegelijkertijd toe. De toezending kan plaatsvinden per gewone post, telefax of elektronische post, op voorwaarde dat de echtheid van de toegezonden documenten door de bevoegde autoriteit van de uitvoerende lidstaat kan worden vastgesteld. Op verzoek stuurt het openbaar ministerie de bevoegde autoriteit van de uitvoerende lidstaat een gewaarmerkt afschrift van de rechterlijke uitspraak of het origineel van het certificaat toe.

Ter gelegenheid van de toezending van het certificaat kan het openbaar ministerie de bevoegde autoriteit van de uitvoerende lidstaat verzoeken geïnformeerd te worden over de duur van de vrijheidsbenemende sanctie die op grond van het recht van de uitvoerende lidstaat ten uitvoer kan worden gelegd, indien de veroordeelde de aan hem opgelegde verplichtingen niet naleeft. Blijkt bijvoorbeeld uit deze informatie dat de veroordeelde in de uitvoerende lidstaat een veel lagere vrijheidsbenemende sanctie boven het hoofd hangt dan in Nederland het geval is, indien de veroordeelde de aan hem opgelegde verplichtingen niet naleeft, dan kan het openbaar ministerie overwegen om het certificaat in te trekken.

Artikel 3:21

Het openbaar ministerie kan het certificaat intrekken – op voorwaarde dat de tenuitvoerlegging van de rechterlijke uitspraak in de uitvoerende lidstaat nog niet is aangevangen – naar aanleiding van:

- a) de van de bevoegde autoriteit van de uitvoerende lidstaat ontvangen informatie over de maximale duur van de vrijheidsbenemende sanctie die ten uitvoer gelegd kan worden, indien de veroordeelde de aan hem opgelegde verplichtingen niet naleeft;
- b) de kennisgeving van de bevoegde autoriteit van de uitvoerende lidstaat over de erkenningsbeslissing, waarbij de aan de veroordeelde opgelegde voorwaardelijke of alternatieve straf is aangepast.

Het openbaar ministerie dient over de intrekking van het certificaat te beslissen binnen tien dagen na ontvangst van deze informatie. Het openbaar ministerie stelt de bevoegde autoriteit van de uitvoerende lidstaat en de veroordeelde zo snel mogelijk schriftelijk en met redenen omkleed in kennis van de beslissing om het certificaat in te trekken.

Artikel 3:22

Het recht om de rechterlijke uitspraak ten uitvoer te leggen in Nederland wordt opgeschort gedurende de periode dat deze ten uitvoer wordt gelegd in de uitvoerende lidstaat. Tot tenuitvoerlegging in Nederland kan weer worden overgegaan indien het openbaar ministerie met de bevoegde autoriteit van de uitvoerende lidstaat is overeengekomen dat de tenuitvoerlegging verder in Nederland dient plaats te vinden. Dat kan het geval zijn als de veroordeelde zich in de uitvoerende lidstaat aan het

toezicht op de naleving van de aan hem opgelegde verplichtingen onttrekt of niet langer zijn vaste woon- of verblijfplaats in die staat heeft, maar ook als in Nederland een nieuwe strafvervolgning tegen de veroordeelde is ingesteld.

Het recht van tenuitvoerlegging in Nederland eindigt zodra van de bevoegde autoriteit van de uitvoerende lidstaat bericht is ontvangen dat de tenuitvoerlegging van de rechterlijke uitspraak is voltooid.

Artikel 3:23

Dit artikel bevat enige verplichtingen voor het openbaar ministerie om de bevoegde autoriteit van de uitvoerende lidstaat onverwijld, in een vorm die toelaat dat het schriftelijk wordt vastgelegd, op de hoogte te stellen van feiten en omstandigheden die relevant zijn voor de tenuitvoerlegging van de rechterlijke uitspraak. Het gaat dan om feiten en omstandigheden die tot gevolg zouden kunnen hebben dat in de uitvoerende lidstaat een beslissing wordt genomen tot wijziging van de aan de veroordeelde opgelegde verplichtingen of een beslissing over de tenuitvoerlegging van een vrijheidsbenemende sanctie, omdat de veroordeelde een verplichting niet heeft nageleefd.

Hoofdstuk 4. Wijziging andere wetgeving

Dit hoofdstuk bevat wijzigingen van een aantal wetten, die voortvloeien uit de in dit wetsvoorstel opgenomen regeling.

Artikel 4:1

Op grond van de Gratiewet adviseert de rechter die de straf heeft opgelegd over een gratieverzoek. Voor de gevallen waarin de tenuitvoerlegging van een door een buitenlandse rechter opgelegde straf in Nederland plaatsvindt, is in de Gratiewet geregeld welke Nederlandse rechter over het gratieverzoek adviseert. Aan deze bepalingen wordt toegevoegd dat indien de tenuitvoerlegging in Nederland plaatsvindt op grond van de regeling in het onderhavige wetsvoorstel, de penitentiaire kamer van het gerechtshof te Arnhem over dit gratieverzoek adviseert, dan wel de rechtbank in het arrondissement waar toezicht wordt gehouden op de naleving van de aan de veroordeelde opgelegde verplichtingen of waar een taakstraf ten uitvoer wordt gelegd.

Artikel 4:2

Nu het kaderbesluit 2008/909/JBZ (vrijheidsbenemende sancties) in de relaties tussen de lidstaten van de EU het VOGP vervangt, moet de verwijzing naar het VOGP in artikel 6, derde lid, van de Overleveringswet komen te vervallen. Verwezen wordt naar de toelichting over de verhouding van het kaderbesluit tot het Europees aanhoudingsbevel in paragraaf 5 van deze memorie.

Artikel 4:3

Met het onderhavige wetsvoorstel zijn er twee wetten betreffende de wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging van strafvonnissen. Het verschil tussen de beide wetten wordt in de titel van de beide wetten tot uitdrukking gebracht. Daartoe wordt artikel 38 van de Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging strafrechtelijke sancties 2008 gewijzigd. De nieuwe titel van die wet komt te luiden: Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging geldelijke sancties en beslissingen tot confiscatie.

Artikel 4:4

In artikel 67 van de Wet op de rechterlijke organisatie worden de taken opgenomen, waarmee de bijzondere kamer van het gerechtshof te Arnhem in dit wetsvoorstel wordt belast.

Artikel 4:5

De wijzigingen van het Wetboek van Strafrecht hebben betrekking op het aanpassen van de regeling van voorwaardelijke invrijheidstelling.

Onderdeel A

In onderdeel 5 van het algemeen deel van deze memorie heb ik aangegeven dat bij de tenuitvoerlegging van een in een ander EU-land opgelegde vrijheidsbenemende sanctie in Nederland rekening kan worden gehouden met het tijdstip waarop de veroordeelde in dat land in aanmerking zou zijn gekomen voor voorwaardelijke invrijheidstelling. Hiermee kan worden voorkomen dat de veroordeelde als gevolg van de overdracht van de tenuitvoerlegging van de sanctie feitelijk een langer deel daarvan moet ondergaan dan het geval zou zijn geweest als de tenuitvoerlegging niet was overgedragen. Om een eerder tijdstip van voorwaardelijke invrijheidstelling mogelijk te maken, is een wijziging van de regeling van voorwaardelijke invrijheidstelling nodig. Een nieuw lid wordt aan artikel 15 van het Wetboek van Strafrecht toegevoegd, dat het mogelijk maakt om de voorwaardelijke invrijheidstelling op een eerder tijdstip plaats te laten vinden dan na het ondergaan van tweederde gedeelte van de straf. Van belang hierbij is wel dat voldoende vaststaat dat de veroordeelde op dat eerdere tijdstip in het land van veroordeling ook daadwerkelijk in vrijheid zou zijn gesteld. In het certificaat (onder j) dient de uitvaardigende lidstaat aan te geven op welke moment de veroordeelde naar het recht van die staat in aanmerking komt voor voorwaardelijke invrijheidstelling. Staat voldoende vast dat de veroordeelde op het eerdere tijdstip in het land van veroordeling ook daadwerkelijk in vrijheid zou zijn gesteld, dan vindt ook in Nederland de voorwaardelijke invrijheidstelling op dat tijdstip plaats (behoudens de mogelijkheid van uit- of afstel van v.i.). Staat voorwaardelijke invrijheidstelling op het eerdere tijdstip in het buitenland niet of niet voldoende vast, dan volgt voorwaardelijke invrijheidstelling op het in artikel 15, eerste of tweede lid, Sr vastgelegde tijdstip.

Onderdeel B

De wijziging van het vijfde lid van artikel 15d Sr betreft een technische wijziging met betrekking tot de bevoegdheid van de rechter tot kennisneming van een vordering tot uitstel of achterwege laten van de voorwaardelijke invrijheidstelling in het geval van de tenuitvoerlegging van een in het buitenland opgelegde vrijheidsstraf in Nederland.

Onderdeel C

De wijziging van het vierde lid van artikel 15i Sr betreft een technische wijziging met betrekking tot de bevoegdheid van de rechter tot kennisneming van een vordering tot herroeping van de voorwaardelijke invrijheidstelling in het geval van de tenuitvoerlegging van een in het buitenland opgelegde vrijheidsstraf in Nederland.

Artikel 4:6

De wijziging van artikel 558, tweede lid, van het Wetboek van Strafvordering betreft een technische wijziging van de gratiebepaling van dit Wetboek. In deze bepaling wordt reeds verwezen naar de Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging strafrechtelijke sancties 2008. Een verwijzing naar de onderhavige wet wordt toegevoegd.

Hoofdstuk 5. Slotbepalingen

Artikel 5:1

Dit artikel verklaart een aantal artikelen van het Wetboek van Strafvordering van overeenkomstige toepassing op betekeningen, kennisgevingen en oproepingen betreffende de veroordeelde. Een zelfde bepaling is opgenomen in artikel 68 van de Overleveringswet en eveneens artikel 68 van de WOTS.

Artikel 5:2

De bij dit wetvoorstel te implementeren kaderbesluiten vervangen in de relaties tussen de lidstaten van de EU een aantal verdragen. Dit brengt mee dat de regeling in dit wetsvoorstel in de relatie met de lidstaten van de EU in de plaats treedt van de Wet overdracht tenuitvoerlegging strafvonnis (WOTS). In een aantal gevallen blijft echter de WOTS op de overdracht van de tenuitvoerlegging van strafvonnis tussen Nederland en andere lidstaten van de EU van toepassing. In de eerste plaats in het geval van de teruglevering van Nederlandse onderdaan die op grond van de Overleveringswet is overgeleverd aan een andere EU-lidstaat ten behoeve van een strafvervolgning. In paragraaf 5 van deze memorie ben ik hier reeds op ingegaan. In de tweede plaats blijft de WOTS van toepassing op rechterlijke uitspraken waarbij een vrijheidsbenemende sanctie is opgelegd en die voor het aflopen van de implementatietermijn (5 december 2011) onherroepelijk zijn geworden. Nederland heeft de verklaring op grond van artikel 28, tweede lid, van kaderbesluit 2008/909/JBZ afgelegd, wat inhoudt dat het kaderbesluit alleen wordt toegepast op veroordelingen tot een vrijheidsbenemende sanctie die na afloop van de implementatietermijn onherroepelijk zijn geworden. In paragraaf 8 van deze memorie ben ik op de redenen van het afleggen van deze verklaring ingegaan. Ten slotte zullen de bestaande regelingen moeten blijven gelden voor zover een lidstaat de onderhavige kaderbesluiten nog niet heeft geïmplementeerd. De ervaringen met de implementatie van wederzijdse-erkenning-instrumenten wijzen uit dat nog geruime tijd na het verstrijken van een implementatietermijn moet worden gewerkt op basis van de «oude» regelingen.

Artikel 5:2

Dit artikel voorziet in de inwerkingtreding van de onderhavige wet op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Artikel 5:3

Dit artikel bevat een citeertitel voor de onderhavige wet: de Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging vrijheidsbenemende en voorwaardelijke sancties.

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

Transponeringstabellen

Kaderbesluit 2008/909/JBZ (vrijheidsbenemende sancties)

artikel kaderbesluit	artikel wetsvoorstel
artikel 1	artikel 1:1
artikel 2	Behoeft naar zijn aard geen implementatie. De bevoegde autoriteit in Nederland is aangewezen in artikel 2:2.
artikel 3	
eerste lid	artikel 1:2
	artikel 1:3
tweede lid	artikel 2:3, onder a
	artikel 2:24, onder a
derde lid	artikel 2:1
vierde lid	Behoeft naar zijn aard geen implementatie.
artikel 4	
eerste lid	artikel 2:3
	artikel 2:4
	artikel 2:6
	artikel 2:7, eerste lid
	artikel 2:24
	artikel 2:25
	artikel 2:28, eerste lid
tweede t/m	artikel 2:6
vierde lid	artikel 2:8, zevende lid
	artikel 2:24
vijfde lid	artikel 2:6
	artikel 2:24
zesde lid	artikel 2:6 en het beleidskader inzake de overdracht van de tenuitvoerlegging van strafvonnissen.
zevende lid	NL zal de verklaring o.g.v. dit lid niet afleggen.
artikel 5	
eerste lid	artikel 2:7
	artikel 2:8, tweede lid
	artikel 2:28
tweede lid	In nog op te stellen algemene maatregel van bestuur o.g.v. artikel 2:7, eerste lid, en artikel 2:28, eerste lid.
derde lid	artikel 2:28, vierde lid
vierde lid	artikel 2:28, derde lid
vijfde lid	artikel 2:7, derde lid
artikel 6	
eerste lid	artikel 2:3, onder c
	artikel 2:24, onder c
tweede lid	artikel 2:5
	artikel 2:26
derde lid	artikel 2:27
	artikel 2:24, onder d
	Behoeft geen implementatie wat betreft de regels over vertegenwoordiging (geldend recht).
vierde lid	artikel 2:28, achtste lid
vijfde lid	Behoeft geen implementatie (want heeft slechts betrekking op Polen).
artikel 7	artikel 2:13, eerste lid, onder f
	NL zal de verklaring o.g.v. artikel 7, vierde lid, afleggen, inhoudende dat NL blijft toetsen aan dubbele strafbaarheid.
artikel 8	
eerste lid	artikel 2:12, eerste lid
tweede lid	artikel 2:11, vierde lid
derde lid	artikel 2:11, vijfde lid
vierde lid	artikel 2:11, zesde lid
artikel 9	artikel 2:13
	artikel 2:14
artikel 10	artikel 2:12, tweede lid
artikel 11	artikel 2:8, vierde lid
	artikel 2:10, tweede lid
artikel 12	
eerste lid	artikel 2:12
tweede lid	artikel 2:10
derde lid	artikel 2:10
artikel 13	artikel 2:30
artikel 14	artikel 2:19 t/m artikel 2:22
	artikel 2:15, tweede lid
	artikel 2:29

artikel kaderbesluit	artikel wetsvoorstel
artikel 15	artikel 2:16 artikel 2:31
artikel 16	artikel 2:35 t/m artikel 2:37
artikel 17	
eerste lid	artikel 2:15, eerste lid
tweede lid	artikel 2:15, tweede lid
derde lid	artikel 2:8, zesde lid
vierde lid	artikel 2:11, vijfde lid artikel 4:5, onderdeel A
artikel 18	artikel 2:17 artikel 2:34
artikel 19	
eerste lid	artikel 4:1 artikel 4:6
tweede lid	Behoeft geen implementatie (geldend recht).
artikel 20	artikel 2:18 artikel 2:33
artikel 21	artikel 2:7, derde lid artikel 2:12, derde lid artikel 2:18 artikel 2:32
artikel 22	
artikel 23	
eerste & tweede lid	artikel 2:8, derde lid artikel 2:28, tweede lid
derde lid	artikel 2:8, vijfde lid artikel 2:28, zevende lid NL zal de verklaring o.g.v. artikel 23, derde lid, afleggen. Zie de toelichting bij artikel 2:8 in deze memorie.
artikel 24	artikel 2:36 Behoeft verder geen implementatie.
artikel 25	Artikel 5:2, tweede lid
artikel 26	Behoeft geen implementatie.
artikel 27	Behoeft geen implementatie.
artikel 28	Behoeft geen implementatie. NL heeft verklaring o.g.v. artikel 28, tweede lid, afgelegd. Zie paragraaf 8 van deze memorie.
artikel 29	Behoeft geen implementatie.
artikel 30	Behoeft geen implementatie.

Kaderbesluit 2008/947/JBZ (voorwaardelijke en alternatieve sancties en voorwaardelijke invrijheidstelling)

artikel kaderbesluit	artikel wetsvoorstel
artikel 1	
eerste t/m derde lid	artikel 1:2 artikel 1:3 artikel 3:1
vierde lid	Behoeft naar zijn aard geen implementatie.
artikel 2	artikel 1:1 artikel 3:1 artikel 3:2
artikel 3	
eerste, tweede & vierde lid	Behoeft naar zijn aard geen implementatie. De bevoegde autoriteit in Nederland is aangewezen in artikel 3:3.
derde lid	Behoeft geen implementatie (geldend recht).
artikel 4	artikel 3:2
artikel 5	
eerste lid	artikel 3:4 artikel 3:5 artikel 3:18 artikel 3:19
tweede lid	artikel 3:6 artikel 3:18
derde lid	artikel 3:6
vierde lid	Behoeft naar zijn aard geen implementatie.
artikel 6	
eerste lid	artikel 3:7, eerste lid artikel 3:20, eerste lid

artikel kaderbesluit	artikel wetsvoorstel
tweede lid	artikel 3:7, tweede lid artikel 3:8, tweede lid artikel 3:20, vijfde lid artikel 3:20, zesde lid
derde lid	In nog op te stellen algemene maatregel van bestuur o.g.v. artikel 3:7, eerste lid, en artikel 3:20, eerste lid.
vierde lid	artikel 3:2, eerste lid artikel 3:4, onder c
vijfde lid	artikel 3:20, vierde lid
zesde lid	artikel 3:20, derde lid
zevende lid	artikel 3:7, derde lid
artikel 7	
eerste lid	artikel 3:14 artikel 3:22
tweede lid	artikel 3:15 artikel 3:16
artikel 8	
eerste lid	artikel 3:10, eerste lid
tweede lid	artikel 3:8, vierde lid artikel 3:9, tweede lid
artikel 9	
eerste lid	artikel 3:11, eerste en tweede lid
tweede lid	artikel 3:11, eerste lid
derde lid	artikel 3:11, derde lid
vierde lid	artikel 3:14 artikel 3:21
artikel 10	artikel 3:12, eerste lid, onder f NL zal de verklaring o.g.v. artikel 10, vierde lid, afleggen, inhoudende dat NL blijft toetsen aan dubbele strafbaarheid.
artikel 11	artikel 3:12 artikel 3:13 NL maakt geen gebruik van de door artikel 11, vierde lid, geboden mogelijkheid.
artikel 12	artikel 3:9 artikel 3:10, tweede lid
artikel 13	
eerste lid	artikel 3:14 artikel 3:22
tweede lid	artikel 3:2, eerste lid, onder g
artikel 14	
eerste lid	artikel 3:14
tweede lid	artikel 3:14 artikel 3:11, eerste lid artikel 3:15, eerste lid
derde lid	NL zal de verklaring o.g.v. dit lid afleggen. Zie de toelichting bij artikel 3:15 in deze memorie.
vierde lid	artikel 3:15, vierde lid
vijfde lid	artikel 3:14 artikel 3:15
zesde lid	Behoeft naar zijn aard geen implementatie.
artikel 15	Behoeft naar zijn aard geen implementatie.
artikel 16	
eerste lid	artikel 3:17
tweede lid	artikel 3:8, vijfde lid artikel 3:20, zevende lid artikel 3:23
derde lid	
artikel 17	
eerste lid	artikel 3:15, tweede lid
tweede lid	Behoeft geen implementatie omdat NL geen gebruik maakt van de door artikel 11, vierde lid, geboden mogelijkheid.
derde lid	artikel 3:15, tweede lid
vierde & vijfde lid	Behoeven geen implementatie.
artikel 18	artikel 3:7, derde lid artikel 3:10, tweede lid artikel 3:17
artikel 19	
eerste lid	artikel 4:1 artikel 4:6
tweede lid	Behoeft geen implementatie (geldend recht).
artikel 20	artikel 3:16 artikel 3:22

artikel kaderbesluit	artikel wetsvoorstel
artikel 21	artikel 3:8, derde lid artikel 3:20, tweede lid
artikelen 22 t/m 27	Behoeven geen implementatie.