

Vergaderjaar 2005–2006

23 490

Ontwerpbesluiten Unie-Verdrag

Nr. 420

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 mei 2006

Zoals toegezegd tijdens het algemeen overleg van 26 april 2006 (23 490, nr. 417) ter voorbereiding van een JBZ-Raad zend ik u hierbij nadere informatie over het ontwerp-kaderbesluit inzake de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op strafrechtelijke beslissingen waarbij vrijheidsstraffen of tot vrijheidsbeneming strekkende maatregelen worden opgelegd met het oog op de tenuitvoerlegging ervan in de Europese Unie (voortaan: kb strafvonnissen), opdat daarover meer inhoudelijk overleg kan plaatsvinden.

Het kaderbesluit is een initiatief van Oostenrijk, Finland en Zweden. Er wordt sinds begin van dit jaar over onderhandeld, maar dit heeft nog niet tot tastbare resultaten geleid. Zoals bericht in de geannoteerde agenda voor de JBZ-Raad van begin juni, zullen aan de raad een paar vragen worden voorgelegd. Het streven van het aanstaande Finse voorzitterschap is erop gericht de onderhandelingen voor 1 januari 2007 af te ronden.

Het kb strafvonnissen strekt ertoe de resocialisatie te bevorderen van personen die in een van de lidstaten van de Europese Unie wonen en in een andere lidstaat zijn veroordeeld tot een vrijheidsbenemende straf of maatregelen. Daartoe wordt een regeling voorgesteld op basis waarvan de tenuitvoerlegging van de opgelegde sanctie plaats kan vinden in de lidstaat waar betrokkene woont. Deze doelstelling komt overeen met bestaande verdragsregelingen betreffende de overbrenging van gevonnisse personen¹, van welke het Raad van Europa-verdrag het belangrijkste is. Het is de bedoeling dat het kaderbesluit in de plaats komt van de verdragsregelingen.

¹ Verdrag inzake de overbrenging van gevonnisse personen, Straatsburg 21 maart 1983 (Trb. 1983, 74) met aanvullend protocol van 18 december 1997 (Trb. 1998, 64) en de artikelen 67 tot en met 69 van de uitvoeringsovereenkomst van Schengen van 19 juni 1990 (Trb. 1990, 145).

Zoals is vastgelegd in de conclusies van Tampere en is herbevestigd in het Haagse Programma, vormt het beginsel van wederzijdse erkenning van rechterlijke beslissingen de hoeksteen van de strafrechtelijke samenwerking binnen de Europese Unie. Kenmerkend voor wederzijdse erkenning is, dat een rechterlijke beslissing genomen in de ene lidstaat in principe wordt erkend in een andere lidstaat en aldaar zonder veel procedures ten

uitvoer wordt gelegd. De invoering van het beginsel vindt plaats op basis van een in 2000 door de Raad vastgesteld programma en het kaderbesluit strafvonnissen vormt onderdeel daarvan.

1. Inhoud van het kaderbesluit

De in het kaderbesluit voorgestane regeling wijkt op nogal wat punten af van het Verdrag van de Raad van Europa. Dit is een consequentie van de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning, maar ook het gevolg van gewijzigde inzichten in en veranderde gedachten over de overbrenging van gedetineerden en de tenuitvoerlegging van vonnissen in de loop van de jaren waarin genoemd verdrag is toegepast. Een schematische vergelijking op hoofdlijnen van het verdrag en van het kaderbesluit levert het volgende beeld op.

Raad van Europa-verdrag	kb strafvonnissen
overbrenging kan alleen plaatsvinden naar het land waarvan de veroordeelde de nationaliteit bezit.	overbrenging kan plaatsvinden naar de lidstaat (LS) waarvan de veroordeelde de nationaliteit bezit én naar de LS waar hij woont.
de overbrenging van een veroordeelde is gebaseerd op een verzoek dat meestal afkomstig is van de veroordeelde of de LS van veroordeling	er is geen sprake van een verzoek. De LS van veroordeling zendt een certificaat en het vonnis naar de LS van tenuitvoerlegging
instemming van LS van tenuitvoerlegging is vereist. Er bestaat geen verplichting om deze te geven	de LS van tenuitvoerlegging is verplicht het vonnis te erkennen in 3 gevallen, waarbij de gronden voor weigering zijn gelimiteerd. In de overige gevallen blijft de instemming van de LS van tenuitvoerlegging vereist.
de toestemming van de veroordeelde is als regel vereist, behoudens twee uitzonderingen	de toestemming van de veroordeelde is als regel niet vereist
dubbele strafbaarheid (strafbaarheid van het feit in LS van veroordeling én LS van tenuitvoerlegging) is vereist	de eis van dubbele strafbaarheid wordt beperkt, maar LS kunnen opteren om deze te behouden
de tenuitvoerlegging van de straf kan volgens twee procedures: 1. De omzettingsprocedure (aanpassing van de hoogte van de straf aan hetgeen in de LS van tenuitvoerlegging een gebruikelijke straf is voor het feit) 2. De voortgezette tenuitvoerlegging (alleen aanpassing van de straf voorzover deze hoger is dan het strafmaximum voor het feit in de LS van tenuitvoerlegging)	de tenuitvoerlegging van de straf vindt altijd plaats volgens de procedure van de voortgezette tenuitvoerlegging
voor het overige vindt de tenuitvoerlegging, inclusief de VI, geheel plaats volgens het recht van de LS van tenuitvoerlegging	idem, behalve dat voor de VI een geharmoniseerd tijdstip wordt overwogen
geen termijnen voor behandeling van een verzoek om overbrenging noch voor de overbrenging	termijnen voor erkenning én overbrenging

Zoals uit het overzicht blijkt hebben de wijzigingen die met het kb strafvonnissen worden voorgestaan betrekking op de materiële voorwaarden en op de duur van de procedure. Dat laatste is zonder meer toe te juichen, want de ervaring leert dat de overbrenging van een gedetineerde erg lang duurt.

Ter toelichting op het overzicht kan over de materiële voorwaarden het volgende worden opgemerkt.

Verplichting tot erkenning

In drie gevallen wordt voorgesteld een lidstaat te verplichten het buitenlandse vonnis te erkennen, tenzij een van de weigeringsgronden van toepassing is, te weten: a) de lidstaat waarvan de veroordeelde de nationaliteit en waarin hij zijn woonplaats heeft; b) de lidstaat waarvan de veroordeelde de nationaliteit heeft of de lidstaat waar hij de laatste 5 jaren legaal heeft gewoond en waar hij naar zal worden uitgezet als gevolg van zijn veroordeling en c) de lidstaat waar de veroordeelde de laatste 5 jaren heeft gewoond, tenzij hij zijn verblijfstitel zal verliezen ten gevolge van de buitenlandse veroordeling. Deze situaties dekken naar verwachting 80% van de zaken, waarvan overigens de meeste onder situatie a zullen vallen. Situatie b is ontleend aan het aanvullende protocol bij het Raad van Europa verdrag. Situatie c ziet in het bijzonder op EU-onderdanen en hun familieleden die gebruik hebben gemaakt van het recht op vrije vestiging in een andere lidstaat én derdelanders die een sterke verblijfstitel hebben in een van de lidstaten. De weigeringsgronden in dit kaderbesluit staan nog niet vast, maar zijn ontleend aan andere kaderbesluiten betreffende wederzijdse erkenning, zoals het kaderbesluit inzake het Europees aanhoudingsbevel.

Overbrenging blijft ook in andere gevallen mogelijk, maar dan bestaat er geen verplichting voor de andere lidstaat. Hij kan per geval zijn instemming geven of deze onthouden, zoals onder de bestaande verdragen.

Geen toestemming van de veroordeelde

In drie gevallen is de toestemming van de veroordeelde niet vereist, te weten: a) wanneer de veroordeelde naar de lidstaat van nationaliteit wordt overgebracht; b) in de gevallen van overbrenging waarin de veroordeelde ten gevolge van zijn veroordeling anders op grond van het vreemdelingenrecht zou worden verwijderd; c) in het geval de veroordeelde zich door vlucht of anderszins aan de veroordeling heeft onttrokken.

Situatie a is nieuw maar de andere twee gevallen zijn ontleend aan het aanvullende protocol bij het Raad van Europa-verdrag en aan de Uitvoeringsovereenkomst van Schengen.

Dubbele strafbaarheid

Zoals al is gemeld in het kader van de voorbereiding van de JBZ Raad van eind april 2006 is een klein aantal LS er uitgesproken voorstander van om ook in dit kader de eis van dubbele strafbaarheid te beperken. Nederland behoort tot de ruime meerderheid van lidstaten die dit niet willen en wil dus uitdrukkelijk de mogelijkheid hebben om voor het behoud van de eis van dubbele strafbaarheid te opteren. De Raad verwees dit aspect terug naar de werkgroep voor verder overleg.

Voortgezette tenuitvoerlegging

De standaardisering van de procedure van tenuitvoerlegging in de vorm van de voortgezette tenuitvoerlegging is het gevolg van het feit dat de meeste lidstaten die procedure ook nu al volgen. Zij hechten daaraan dat ook de andere lidstaten dat gaan doen, omdat op die wijze de straffen slechts beperkt kunnen worden aangepast. Nederland heeft altijd een uitgesproken voorkeur voor de omzettingsprocedure gehad, juist omdat deze de mogelijkheid biedt tot flinke aanpassing van de straffen. Daarvan wordt vooral bij drugsdelicten gebruik van gemaakt. Echter deze afwijkende opstelling van Nederland tot gevolg dat landen als Duitsland, Frankrijk, Italië niet bereid zijn om Nederlanders aan ons over te dragen. Voor de goede orde wordt er aan herinnerd dat de verdragen met Marokko en Thailand ook alleen maar tot stand konden komen door deze procedure te accepteren.

Voorwaardelijke invrijheidsstelling

De regels inzake voorwaardelijke of vervroegde invrijheidstelling van de lidstaten lopen zeer sterk uiteen. In het ontwerp wordt voorgesteld om een vaste VI-termijn op te nemen. Deze kan echter niet op veel steun rekenen, zo is al gebleken. Nederland is daarvan ook geen voorstander van, maar wil wel voorkomen dat een veroordeelde na overbrenging in Nederland feitelijk een langer deel van de straf zou moeten ondergaan dan in de lidstaat van veroordeling het geval zou zijn geweest.

Termijnen

Het stellen van termijnen aan de erkenning van een vonnis en aan de overbrenging is voor Nederland belangrijk, omdat de praktijk laat zien dat er maanden en soms zelfs een jaar gemoeid is voordat een overbrengingsverzoek wordt geëffectueerd.

2. Voorlopige waardering

Naar verwachting zal de invoering van de verplichte erkenning van het vonnis, de afschaffing van de toestemming van de veroordeelde en de voortgezette tenuitvoerlegging de overbrenging van gedetineerden binnen de Europese Unie bevorderen. Het uitgangspunt van de resocialisatie kan aldus worden bereikt.

Dat uitgangspunt wordt door regering en parlement onderschreven zo blijkt uit het feit dat Nederland sinds 1986 partij is bij het Raad van Europa verdrag.

Ondanks kritiek op onderdelen geniet het kaderbesluit in de Europese Unie brede steun. Nederland behoort tot een van de weinige lidstaten die kanttekeningen bij de noodzaak van de regeling hebben geplaatst.

In de Vaste Commissie voor Justitie uit de Tweede Kamer is gebleken dat de opvattingen over het voorstel uiteenlopen. Sommige fracties hebben zich in het verleden voorstander getoond. Een aantal andere fracties gaf recentelijk als oordeel dat er eigenlijk alleen wanneer de detentieomstandigheden in een land zeer slecht zijn, reden is de veroordeelde Nederlander naar Nederland over te brengen. Ik heb voor die opvatting sympathie, maar ik vraag mij tegelijkertijd af of dit argument niet voorbij gaat aan het al jaren gevoerde beleid. Nederland heeft de resocialisatie als doelstelling geaccepteerd en deze ligt ten grondslag aan het bestaande WOTS-beleid. De detentieomstandigheden spelen in de relatie met EU-lidstaten nauwelijks een rol van betekenis.

Bezien we de gevallen waarin door het kaderbesluit een verplichting tot erkenning, behoudens weigeringsgronden, wordt gecreëerd dan gaat het vooral om gevallen waarin de veroordeelde tijdens een toevallig of kortstondig verblijf in een andere lidstaat met de justitie van dat land in aanraking is gekomen. Op welke plaats de veroordeelde vervolgens zijn straf behoort te ondergaan, is niet een kwestie van smaak. Ook de voorgestelde omvang van de verplichting wijst daar niet op, want ziet op gevallen waarin er een duidelijke relatie is tussen de veroordeelde en de staat van tenuitvoerlegging. De gedachte is, dat van resocialisatie niet of nauwelijks sprake kan zijn in het land van veroordeling, waarvan de veroordeelde gewoonlijk de taal niet of slecht spreekt en waar hij geen banden heeft met de samenleving. Zijn familie woont in een andere lidstaat en de gezins- of familiebanden zullen slechts met moeite kunnen worden onderhouden. Een en ander betekent dat in de lidstaat van veroordeling weliswaar de executie van de straf mogelijk is, maar dat de mogelijkheid van resocialisatie nihil is. Het aldus ontbreken van enige mogelijkheid van resocialisatie zou binnen de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid moeten worden opgeheven. Er is tegelijkertijd ook sprake van een

reëel belang van de lidstaat waar betrokkene thuis hoort. Immers, de veroordeelde zal na het uitzitten van zijn straf daar naar terugkeren. De praktijk in Nederland leert nu al dat terugkeer naar Nederland na een wat langere detentie in het buitenland leidt tot alle mogelijke aansluitingsproblemen met de Nederlandse samenleving, hetgeen de kans op recidive verhoogd.

De verplichting om de procedure van de voortgezette tenuitvoerlegging te volgen is van een andere aard. De gedachte dat een beperkte mogelijkheid tot aanpassing van de straf een gevolg is van het uitgangspunt van wederzijdse erkenning, is navolgbaar. De effecten daarvan zullen voor Nederland wel bijzonder merkbaar zijn. Het merendeel van de in de andere lidstaten gedetineerde Nederlanders is veroordeeld voor drugsdelicten. Het gaat vaak om smokkel van drugs. Daarvoor worden gewoonlijk forse straffen opgelegd. Ook de Opiumwet stelt de hoogste strafmaxima op voor in- en uitvoer van drugs, maar deze liggen veelal lager dan die van andere lidstaten. De voortgezette tenuitvoerlegging toegepast op straffen voor drugsdelicten, zal voor Nederland betekenen dat vrij vaak het Nederlandse strafmaximum zal moeten worden ten uitvoer worden gelegd. Dit is een aanzienlijke wijziging ten opzichte van de bestaande praktijk.

Het daaruit voortvloeiende beslag op de Nederlandse detentiecapaciteit zou nog beperkt kunnen blijven indien het om incidentele gevallen zou gaan. Echter, het is een feit dat al gedurende een lange reeks van jaren het aantal Nederlandse gedetineerden in het buitenland, ook in de EU, een licht stijgende lijn vertoont. Uit cijfers van begin mei 2006 blijkt dat er bijna 1500 Nederlanders zich in andere lidstaten in detentie bevinden. Daarvan is gemiddeld 70 à 80% veroordeeld voor drugsdelicten. Ik verwacht niet dat er ruimte zal zijn om aan de voortgezette procedure valt te ontkomen. Tegen deze achtergrond denk ik dat het wenselijk is om te zijner tijd te onderzoeken of met een bijzondere regeling van de VI voor buitenlandse vonnissen een dempend effect op de celcapaciteit kan worden bereikt.

Voor de goede orde wordt hierbij nog opgemerkt, dat Nederland uiteraard ook zelf als veroordelende lidstaat gedetineerden kan overdragen aan andere lidstaten. Echter, het aantal gedetineerde EU-onderdanen in Nederlandse inrichting is aanzienlijk minder, te weten ongeveer 300 gedetineerden.

Met het oog op de gevolgen voor de detentiecapaciteit heeft Nederland in de onderhandelingen al aangegeven dat het bij de eventuele aanvaarding van het kaderbesluit niet bereid zal zijn alle bestaande gevallen onder de nieuwe regeling te laten vallen. De nieuwe verplichtingen kunnen alleen voor toekomstige gevallen gelden. Ik ga er echter desondanks van uit dat het kaderbesluit op den duur onvermijdelijk tot de noodzaak van uitbreiding van de capaciteit zal leiden.

De Nederlandse inzet bij het kaderbesluit is er op gericht om de omvang van de regeling en de daarin opgenomen verplichtingen telkens kritisch te toetsen en waar mogelijk in realistische zin bij te stellen.

Ten slotte merk ik nog op dat breed de gedachte leeft dat onderdelen van het kaderbesluit met betrekking tot de tenuitvoerlegging van de straf ook zouden moeten gelden bij de tenuitvoerlegging van buitenlandse vonnissen die zijn gewezen tegen onderdanen die eerder op basis van een Europees aanhoudingsbevel zijn uitgeleverd. Het kaderbesluit inzake het Europees aanhoudingsbevel bevat daarover geen regelingen.

Aangezien die onderdelen van het onderhavige kaderbesluit nog niet vaststaan, valt op dit moment moeilijk te doorzien wat een en ander in zal houden. Ik acht een en ander wel van belang voor de besluitvorming over het kaderbesluit en stel mij voor om u daarover nader te berichten, zodra ik terzake meer inzicht kan verschaffen.

De Minister van Justitie,
J. P. H. Donner