

## College van Procureurs-Generaal

Voorzitter

Postbus 20305 2500 EH Den Haag

De Minister van Veiligheid en Justitie  
mr. I.W. Opstelten  
Postbus 20301  
2500 EH Den Haag

Prins Clauslaan 16  
2595 AJ Den Haag  
Telefoon +31 (0)70 339 96 00  
telefax +31 (0)70 339 98 51

Onderdeel	Beleid & Strategie	Bij beantwoording de datum en ons kenmerk
Contactpersoon		vermelden. Wilt u slechts
Doorkiesnummer(s)		één zaak in uw brief
E-mail		behandelen
Datum	6 januari 2011	
Ons kenmerk		
Uw kenmerk		
Onderwerp	Advies wetsvoorstel implementatie EU kaderbesluiten 2008/909/JBZ en 2008/947/JBZ	

Geachte heer Opstelten,

Bij brief van 8 oktober jl. heeft uw ambtsvoorganger het College van procureurs-generaal gevraagd te adviseren over een conceptwetsvoorstel inzake de wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging vrijheidsbenemende en voorwaardelijke sancties. Het wetsvoorstel strekt tot implementatie van EU kaderbesluit 2008/909/JBZ 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) en EU kaderbesluit 2008/947/JBZ 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).

Beide 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 versnellen en te vereenvoudigen door deze samenwerking vorm te geven volgens het beginsel van wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen.

Het College heeft met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel tot implementatie van beide kaderbesluiten en is gaarne bereid hierover te adviseren.

In de memorie van toelichting wordt uitgelegd dat er voor is gekozen om niet de Wet overdracht tenuitvoerlegging strafvonnissen (WOTS) of de Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging strafrechtelijke sancties 2008 te wijzigen, maar om een nieuwe wet op te stellen. Het College is het eens met deze keuze. Terecht wordt gewezen op het feit dat door de kaderbesluiten niet te implementeren in de WOTS, er een helder onderscheid blijft bestaan tussen de traditionele rechtshulp, waarop de WOTS is gebaseerd, en de

wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen in het kader van de EU.

Uitgangspunt in het kaderbesluit is dat de tenuitvoerlegging van de opgelegde straf in de uitvoerende lidstaat integraal wordt uitgevoerd. Het kaderbesluit staat niet toe dat de straf wordt omgezet in een straf die gebruikelijk is voor het desbetreffende strafbare feit in de uitvoerende lidstaat. De mogelijkheden om de straf aan te passen zijn beperkt tot: (1) gevallen waarin de *duur* van de opgelegde vrijheidsbenemende sanctie het wettelijk strafmaximum voor het desbetreffende strafbare feit in de uitvoerende lidstaat overstijgt en (2) gevallen waarin de *aard* van de opgelegde straf onverenigbaar is met het recht van de uitvoerende staat. Het College vraagt zich af wat moet worden verstaan onder de "aard" van de opgelegde straf. In de memorie van toelichting wordt alleen aangegeven dat in een dergelijk geval de sanctie zodanig kan worden aangepast dat tenuitvoerlegging in de uitvoerende lidstaat wel mogelijk is, waarbij de aangepaste sanctie wel zoveel mogelijk moet overeenkomen met de sanctie die is opgelegd. Maar om welke gevallen gaat het en waaruit kunnen dan de aanpassingen bestaan? Het College adviseert de memorie van toelichting op dit punt aan te vullen.

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 staat. In de memorie van toelichting wordt uitgelegd dat een buitenlandse rechterlijke uitspraak die in Nederland is erkend, volgens dezelfde regels ten uitvoer wordt gelegd als een Nederlandse rechterlijke uitspraak. Deze uitleg heeft echter alleen betrekking op de duur van de vrijheidsbeneming. Het College merkt op dat de lidstaten ook verschillen in de wijze waarop een gedetineerde zijn voorwaardelijke invrijheidstelling kan 'verdienen'. Het bij het kaderbesluit 2008/909/JBZ gevoegde certificaat kent niet de mogelijkheid dat er ook modaliteiten van de voorwaardelijke invrijheidstelling worden ingevuld. Het certificaat, zie onderdeel j, gaat geheel uit van de duur van de opgelegde gevangenisstraf. De vraag die zich in dit verband voordoet is, of met de overneming van de straf ook de voorwaarden worden overgenomen waaronder de gedetineerde gedurende zijn detentie zijn voorwaardelijke invrijheidstelling kan verdienen. Of is het zo dat met voorbijgaan aan de voorwaarden voor vervroegde invrijheidstelling, opgelegd door de buitenlandse rechter, de detentie van de veroordeelde onder het regime van het Nederlandse recht tegen de eerstvolgende datum van voorwaardelijke invrijheidstelling wordt beëindigd?

Vervolgens is het de vraag, gelet op het feit dat het Nederlandse recht van toepassing is, of het mogelijk is dat voorwaarden door de buitenlandse rechter opgelegd, die betrekking hebben op het gedrag van de gedetineerde gedurende de proeftijd, kan worden 'vertaald' naar voorwaarden in de zin van artikel 15a, lid 2 e.v. Sr? Of blijven bijzondere voorwaarden voor voorwaardelijke invrijheidstelling in zijn algemeenheid buiten beschouwing en geldt alleen de algemene voorwaarde van artikel 15a, lid 1 Sr, dat de veroordeelde zich voor het einde van de proeftijd niet schuldig maakt aan een strafbaar feit?

Of geldt met betrekking tot de voorwaardelijke invrijheidstelling in het kader van vrijheidsstraffen en tot vrijheidsbeneming strekkende maatregelen (2008/909/BJZ) hetgeen op pagina 15 van de memorie van toelichting wordt gezegd over het toezicht en eventuele vervolgbeslissingen in het kader van voorwaardelijke en alternatieve straffen (2008/947/BJZ)? Indien dit het geval is, adviseert het College in de memorie van toelichting een nadere uitleg op te nemen.

Op pagina 7 van de memorie van toelichting wordt een passage gewijd aan Europese regelgeving en jurisprudentie met betrekking tot het verblijfsrecht van burgers van de Europese Unie. Alleen onder strikte omstandigheden is het beëindigen van een verblijfsrecht mogelijk. 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 persoonlijk belang van die burger. In dit verband wijst het College op een opmerkelijke prejudiciële beslissing van het EU-Hof van Justitie van 23 november 2010, zaak C-145/09, Land Baden-Württemberg vs Panagiotis Tsakourdis. De Griek Tsakourdis, geboren in 1978 in Duitsland, was in Duitsland veroordeeld tot een gevangenisstraf van zes jaar en zes maanden vanwege georganiseerde handel in drugs in niet geringe hoeveelheden.

Het Hof (Grote Kamer) verklaart voor recht dat in het geval de betrokken burger van de EU de bescherming van richtlijn 2004/38 geniet, deze bepaling aldus moet worden uitgelegd dat de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit zowel kan vallen onder het begrip "dwingende reden van openbare veiligheid" (artikel 28, lid 3 Richtlijn), als onder het begrip "ernstige redenen van openbare orde of openbare veiligheid" (artikel 28, lid 2 Richtlijn), welke een maatregel tot verwijdering van een burger van de Unie uit het gastland kan rechtvaardigen.

Het College vraagt zich af of deze uitspraak van het Europese Hof van Justitie gevolgen heeft voor de erkenning en tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen in het kader van het onderhavige wetsvoorstel, die niet in de memorie van toelichting zijn voorzien.

Het College realiseert zich dat gelet op artikel 25 van het kaderbesluit 2008/909/BJZ de bepalingen van dit kaderbesluit ook van toepassing zijn op de tenuitvoerlegging van vonnissen volgens op een Europees aanhoudingsbevel. Dat betekent dat Nederland bij het overnemen van de tenuitvoerlegging van een vonnis van een andere lidstaat niet meer de straf mag aanpassen naar Nederlandse maatstaven. Vanuit de praktijk wordt er op gewezen, en in de memorie van toelichting wordt dit ook onderkend, dat met name in drugszaken in andere landen van de EU behoorlijk hogere straffen worden opgelegd dan in Nederland. Dat heeft naar het oordeel van het College niet alleen gevolgen voor de detentiecapaciteit. Er moet ook rekening worden gehouden met verdachten die zich tot het uiterste zullen verzetten tegen een overlevering naar een andere lidstaat van de EU.

Het College zou daarom graag zien dat in de memorie van toelichting nader wordt ingegaan op mogelijke feitelijke gevolgen voor de overleveringspraktijk.

Hoogachtend

Het College van procureurs-generaal

H.N. Brouwer