Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2023–2024

32 885

Implementatie van kaderbesluit 2008/909/JBZ van de Raad van de Europese Unie van 27 november 2008 inzake toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op strafvonnissen waarbij vrijheidsstraffen of tot vrijheidsbeneming strekkende maatregelen zijn opgelegd, met het oog op tenuitvoerlegging ervan in de Europese Unie (PbEU L 327), van kaderbesluit 2008/947/JBZ van de Raad van de Europese Unie van 27 november 2008 inzake toepassing van het beginsel van de wederzijdse erkenning op vonnissen en proeftijdbeslissingen met het oog op het toezicht op proeftijdvoorwaarden en alternatieve straffen (PbEU L 337) en van kaderbesluit 2009/299/JBZ van de Raad van de Europese Unie van 26 februari 2009 tot wijziging van kaderbesluit 2002/584/JBZ, kaderbesluit 2005/214/JBZ, kaderbesluit 2006/783/JBZ,kaderbesluit 2008/909/JBZ en kaderbesluit 2008/947/JBZ en tot versterking van de procedurele rechten van personen, tot bevordering van de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op beslissingen gegeven ten aanzien van personen die niet verschenen zijn tijdens het proces (PbEU L 81) (Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging vrijheidsbenemende en voorwaardelijke sancties)

Nr. 14

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 oktober 2023

Hierbij zend ik uw Kamer de beleidsreactie op de evaluatie van de toepassing van vier kaderbesluiten die betrekking hebben op de wederzijdse erkenning van rechtsinstrumenten op het gebied van vrijheidsbeneming of vrijheidsbeperking tussen lidstaten van de Europese Unie (EU). De evaluatie is uitgevoerd in opdracht van de Raad van de Europese Unie (verder: Raad) in een periode van ruim drie jaar (2020–begin 2023).

kst-32885-14
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2023

Naar aanleiding van de evaluatie is per lidstaat van de EU een specifiek rapport opgesteld en een algemeen rapport met aanbevelingen gebaseerd op alle landenrapporten. Het evaluatierapport over Nederland heb ik uw Kamer eerder aangeboden, met de aankondiging van een beleidsreactie nadat ook het algemene rapport gereed was.[1] Na zorgvuldige bestudering en uitgebreid overleg met betrokkenen kan ik u nu deze reactie aanbieden. De rapporten zijn gepubliceerd op de website van de Raad waar ook de rapporten over de andere lidstaten zijn opgenomen.[2]

Ik reageer in deze brief eerst op het algemene rapport en daarna op het specifieke rapport over Nederland. Daarnaast kom ik in deze brief terug op de vraag van lid Ellian over de overname van straffen van minder dan 180 dagen die hij stelde in het commissiedebat over strafrechtelijke onderwerpen van 2 februari 2023. Vanwege de samenhang met het kaderbesluit 2008/909/JBZ inzake vrijheidsstraffen, zal deze vraag daarbij beantwoord worden.

De evaluatie

Het doel van de evaluatie is om een beeld te krijgen van de uitvoering van de kaderbesluiten ten aanzien van de Europese aanhoudingsbevelen en vrijheidsbenemende en vrijheidsbeperkende straffen en maatregelen. De kaderbesluiten stellen voorwaarden waaronder een straf of maatregel opgelegd in een lidstaat kan worden uitgevoerd in een andere lidstaat waarvan de veroordeelde onderdaan is. Met de aanbevelingen beoogt de EU de inzet van het volle potentieel van de aangewezen rechtsinstrumenten bij de erkenning en overdracht van straffen en maatregelen te bevorderen en het vertrouwen en de samenwerking tussen de rechterlijke autoriteiten van de lidstaten te versterken. Zo kan binnen de grenzen van de EU een doeltreffend en coherent systeem ontstaan.

Alle EU-landen zijn bezocht door een evaluatiecommissie van deskundigen (hierna: commissie) die zowel tekortkomingen als best practices in kaart heeft gebracht.[3] Ten aanzien van het bezoek aan Nederland geeft de commissie aan in staat te zijn gesteld om goed en volledig onderzoek te doen. Zij waarderen de openheid en deskundigheid van de Nederlandse gesprekspartners.[4] Hun uitwisseling van ervaringen en aanvullende gedachten met de commissie hielpen een alomvattend beeld te krijgen van de stand van uitvoering met betrekking tot de kaderbesluiten.

Algemeen rapport

Het algemene rapport met aanbevelingen is gebaseerd op de landenrapporten. De aanbevelingen uit het algemene rapport zijn in Nederland inmiddels staande praktijk en er worden voorbeelden uit de Nederlandse praktijk aangehaald als best practices voor andere landen. Zo beveelt de commissie het Nederlandse systeem aan waarin bevoegde autoriteiten centraal zijn georganiseerd. Daardoor zijn deskundigheid en ervaring gebundeld. Het gebruik van één deskundig contactpunt in elk rechtsgebied dat inkomende en uitgaande aanvragen behandelt, bevordert de efficiëntie en snelheid van de verwerking. Daarnaast zijn de Nederlandse autoriteiten goed geïnformeerd over buitenlandse detentieomstandig-

---

[1] Kamerstuk 32 885, nr. 13.

[2] Zie www.consilium.europa.eu.

[3] Samenstelling EU-evaluatiecommissie: een rechter uit Polen, een senior-parketsecretaris van het openbaar ministerie uit Duitsland, een directeur van de Reclassering in Ierland, een vertegenwoordiger van Eurojust en 2 EU-vertegenwoordigers.

[4] De commissie heeft gesproken met vertegenwoordigers van Openbaar Ministerie, Rechtspraak, Reclassering, Dienst Justitiële Inrichtingen, Nederlandse Orde van Advocaten en Ministerie van Justitie en Veiligheid.

heden in geval een overdracht van een vrijheidsstraf wordt overwogen. Dit komt tegemoet aan de garantie, zoals de commissie die stelt, van een humane bejegening. De commissie pleit wel voor het uitgebreider onderzoeken van de mogelijkheden voor ruimere toepassing van de overdracht van voorwaardelijke sancties en taakstraffen. Ik kom daarop terug onder de betreffende kaderbesluiten 2008/947/JBZ en 2009/829/JBZ.

Rapport over Nederland

Het rapport over Nederland evalueert de uitvoeringspraktijk van de kaderbesluiten ten aanzien van de inrichting van de procedures, de bevoegdheden en werkzaamheden van de betrokken autoriteiten en de knelpunten die zij ervaren. Dit wordt gevolgd door conclusies, waarin de commissie zijn zienswijze samenvat en aanbevelingen doet aan Nederland.

De commissie is in algemene zin positief over de uitvoering van de EU-kaderbesluiten in Nederland en constateert dat de procedures toereikend zijn voor het bereiken van de doelstellingen. Ik geef onderstaand een inhoudelijke toelichting op de vier kaderbesluiten gevolgd door mijn reactie op de belangrijkste conclusies en aanbevelingen.

Kaderbesluit 2002/584/JBZ

Kaderbesluit 2002/584/JBZ ziet op de toepassing van het Europees aanhoudingsbevel (EAB) en de procedures van overlevering tussen de lidstaten.
Het Europees aanhoudingsbevel is een gerechtelijk besluit dat in een lidstaat van de Europese Unie wordt genomen waarin een andere lidstaat wordt verzocht om een verdachte van een misdrijf of een veroordeelde over te leveren.
In Nederland is dit kaderbesluit geïmplementeerd in de Overleveringswet (OLW).

De commissie waardeert de wijze waarop Nederland in de OLW opvolging heeft gegeven aan de uitspraken van het Hof van Justitie van de EU (HvJ-EU) en doet de aanbeveling om ook toekomstige jurisprudentie even zorgvuldig door te voeren. Ik ben mij ervan bewust dat deze jurisprudentie zich constant blijft ontwikkelen en houd nadrukkelijk rekening met toekomstige wijzigingen van de OLW. Ook op dit moment is bij de Raad van State een adviesaanvraag aanhangig over een wetsvoorstel dat wijzigingen van de OLW bevat, die mede zijn ingegeven door recente jurisprudentie van het HvJ-EU.[5]

De commissie vindt het een goede keuze om de bevoegdheid voor EAB-procedures te centraliseren bij de rechtbank Amsterdam en het Openbaar Ministerie Amsterdam. Daarnaast waardeert de commissie de Nederlandse praktijk waarbij regelmatig de aanhouding van de opgeëiste persoon wordt bevolen na de laatste hoorzitting en een vlotte overlevering kan plaatsvinden. Ten slotte is er waardering voor het feit dat de bevoegde rechters en juridische adviseurs van de rechtbank Amsterdam regelmatig bijeenkomen om kennis te delen en discrepanties in hun uitspraken te voorkomen.

Kaderbesluit 2008/909/JBZ

Kaderbesluit 2008/909/JBZ ziet op de toepassing van het beginsel van de wederzijdse erkenning van vrijheidsstraffen of tot vrijheidsbeneming

[5] Wetsvoorstel Herimplementatie Europees strafrecht.

strekkende maatregelen met het oog op de tenuitvoerlegging ervan in de Europese Unie. In Nederland is het kaderbesluit in 2012 geïmplementeerd in de Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging vrijheidsbenemende en voorwaardelijke sancties (WETS).

Besluiten over de erkenning van vrijheidsbenemende vonnissen worden namens mij door de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) genomen. Mijn bevoegdheid in deze ligt in lijn met de Nederlandse rechtsorde, waarin de Minister verantwoordelijk is voor de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen en vrijheidsbenemende maatregelen. De erkenningsprocedure kent ook een rechterlijke component. Een aantal vanuit het perspectief van de veroordeelde meest wezenlijke onderdelen van de erkenningsbeslissing, worden ter beoordeling voorgelegd aan het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden (hierna: gerechtshof). Dit betreft de kwalificatie van het gepleegde strafbare feit naar Nederlands recht, de verenigbaarheid van de straf met het Nederlandse recht en een eventuele aanpassing van de straf. Ik neem mijn besluit vervolgens met inachtneming van het bindend advies van het gerechtshof.

De commissie beoordeelt de Nederlandse uitvoering van het kaderbesluit overwegend positief. Met name de coöperatieve houding en pragmatische benadering van DJI zoals een flexibel taalregime (de behandeling van inkomende en uitgaande verzoeken in verschillende talen) en de bereikbaarheid voor de veroordeelde of diens advocaat via een speciale informatielijn verdienen volgens de commissie waardering. Ook over de deskundige en snelle behandeling van de verzoeken door het gerechtshof is de commissie positief.

De commissie plaatst wel twee kritische kanttekeningen bij de WETS-procedure en doet in het verlengde daarvan twee aanbevelingen. Ten eerste moet Nederland volgens de commissie overwegen, in het geval sprake is van een aanpassing van een buitenlands vonnis, niet de Minister maar de rechtelijke instantie het besluit te laten nemen over de erkenning. Ten tweede stelt de commissie dat het overwegend administratieve karakter van de erkenningsprocedure de Nederlandse rechter niet mag beperken in de mogelijkheid om prejudiciële vragen te stellen aan het HvJ-EU. De commissie komt daarom met de aanbeveling om de huidige praktijk zodanig aan te passen, dat het gerechtshof de mogelijkheid krijgt om prejudiciële vragen te stellen. In het licht van deze aanbevelingen en ontwikkelingen in de jurisprudentie zie ik aanleiding om uitvoeriger onderzoek te doen naar de rol en bevoegdheden van de Minister en de rechter in de erkenningsprocedure.[6] Ik zal het WODC vragen om dit onderzoek uit te voeren.
Aan de onderzoekers zal worden gevraagd om bij eventuele voorstellen tot aanpassing van de procedure tevens aandacht te besteden aan de consequenties daarvan voor de procedurele lasten van het justitiële apparaat en de in het kaderbesluit bepaalde termijnen.

Toezegging beantwoording vraag lid Ellian

In het commissiedebat van 2 februari 2023 (Kamerstuk 29 279, nr. 773) over strafrechtelijke onderwerpen heeft lid Ellian een vraag gesteld over de overname van straffen van minder dan 180 dagen. Ik heb toegezegd deze vraag te beantwoorden in deze beleidsreactie. Het gestelde is weliswaar geen onderdeel van deze evaluatie maar hangt wel samen met de uitvoering van kaderbesluit 2008/909/JBZ.

[6] Zie voor jurisprudentie onder andere ECLI:2022:858 en ECLI:2022:160.

Het lid Ellian vroeg of Nederland zich in Europees verband inzet om iets te doen aan Europese lidstaten die weigeren om straffen van 180 dagen en korter over te nemen. Het kaderbesluit schrijft voor dat de bevoegde autoriteit van de tenuitvoerleggingsstaat de erkenning van het vonnis en de tenuitvoerlegging van de sanctie kan weigeren wanneer van de sanctie nog minder dan zes maanden moet worden ondergaan. Het gaat om een facultatieve weigeringsgrond, wat betekent dat het gaat om gevallen waarin er ruimte is voor een afweging van belangen per concreet geval. Die afweging kan er ook toe leiden dat de sanctie wel ten uitvoer wordt gelegd. De weigeringsgrond houdt verband met de mogelijkheden om de veroordeelde voor te bereiden op de terugkeer in de samenleving. Het doel van het onderhavige kaderbesluit (artikel 1 eerste lid) is immers om de regels vast te stellen volgens welke een lidstaat, ter bevordering van de re-integratie van de gevonniste persoon, een vonnis erkent en de sanctie ten uitvoer legt. Is er in de tenuitvoerleggingsstaat 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 mogelijk. Nu deze (facultatieve) weigeringsgrond zozeer raakt aan het doel van het kaderbesluit 2008/909/JBZ, te weten de bevordering van de re-integratie van de gevonniste persoon, zie ik geen aanleiding om op Europees niveau te bespreken of deze weigeringsgrond kan komen te vervallen of kan worden aangepast.

Link tussen Kaderbesluit 2002/584/JBZ betreffende het EAB en Kaderbesluit 2008/909/JBZ betreffende de vrijheidsstraffen

Onderdeel van deze evaluatie is de juridische en operationele samenhang tussen de kaderbesluiten betreffende het EAB en de vrijheidsstraffen. Deze bestaat eruit dat een uitvoerende lidstaat kan besluiten de tenuitvoerlegging van een EAB te weigeren bij gelijktijdige overname van de straf in het geval van eigen onderdanen of daarmee gelijkgestelde vreemdelingen met het oog op resocialisatie. De commissie constateert dat de wijze waarop de Nederlandse wetgever in het nieuwe artikel 6a van de OLW invulling heeft gegeven aan deze samenhang bijdraagt aan het verhinderen van het ontstaan van situaties van straffeloosheid.

Kaderbesluit 2008/947/JBZ en kaderbesluit 2009/829/JBZ

Kaderbesluit 2008/947/JBZ ziet op de toepassing van het beginsel van de wederzijdse erkenning op voorwaardelijke sancties en taakstraffen. In Nederland is dit kaderbesluit (evenals kaderbesluit 2008/909/JBZ) geïmplementeerd in de WETS.

Kaderbesluit 2009/829/JBZ ziet op de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op beslissingen inzake toezichtmaatregelen als alternatief voor voorlopige hechtenis (Europees surveillancebevel). Dit kaderbesluit is geïmplementeerd in de zevende titel van het vijfde boek van het wetboek van Strafvordering.

De commissie concludeert dat het Internationaal Rechtshulpcentrum (IRC) van het Openbaar Ministerie van Noord-Holland goed georganiseerd is voor een efficiënte afhandeling van aanvragen met betrekking tot de kaderbesluiten 2008/947/JBZ en KB 2009/829/JBZ. De commissie vindt het zeer verstandig om de bevoegdheid voor de behandeling van verzoeken onder KB 2009/829 JBZ bij één loket te centraliseren. Deze specialisatie vergroot de kennis en ervaring van het omgaan met inkomende en uitgaande verzoeken en vergroot de effectiviteit en snelheid. Daarnaast benadrukt de commissie de meerwaarde van de samenwerking met de internationale desk van Reclassering Nederland, die over een uitgebreid internationaal netwerk beschikt.

De evaluatie van deze kaderbesluiten was vooral gericht op het achterhalen van redenen voor de beperkte toepassing. Wat Nederland betreft is er voor uitgaande verzoeken ruimte voor verbetering, hoewel de commissie constateert dat Nederland in verhouding tot andere landen redelijk presteert. Bewustwording en kennisverruiming blijft echter van belang om het volledige potentieel van deze kaderbesluiten te kunnen benutten. In Nederland wordt dit gedaan door trainingen en voorlichting aan de rechterlijke macht, advocaten en officieren van justitie. Ik zal deze voorlichting aan betrokken professionals daarom blijven aanmoedigen om het bewustzijn en begrip van deze kaderbesluiten aan potentiële begunstigden te bevorderen. Daarnaast kan de huidige inzet van de groep van vrijwilligers van de Reclassering die actief is in meerdere landen, helpen om het bewustzijn ten aanzien van de mogelijkheden van een strafoverdracht te vergroten.

Tot slot

Het kabinet is verheugd dat veel van de aanbevelingen van de commissie in Nederland reeds geïmplementeerd zijn. Daarnaast oogst het functioneren en centraliseren van de bevoegde autoriteiten waardering en wordt het beschouwd als goed voorbeeld voor andere landen. Om de doelmatige erkenning en tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen verder te bevorderen vind ik het van belang nader onderzoek te doen naar de rol en bevoegdheden van de Minister en de rechter. Mede op basis daarvan moet worden bezien of er aanpassingen van de procedures in het kader van de WETS nodig zijn. Ik zal uw Kamer hierover tijdig infomeren.

De Minister voor Rechtsbescherming,
F.M. Weerwind