

**23 321 (R 1482)****Verdrag tussen de Lid-Staten van de Europese Gemeenschappen inzake de tenuitvoerlegging van buitenlandse strafvonnis; Brussel, 13 november 1991****Nr. 1****BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN**

Aan de Voorzitters van de Eerste en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 3 september 1993

Ter griffie van de Eerste en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal ontvangen op 17 september 1993. De wens dat deze overeenkomst aan de uitdrukkelijke goedkeuring van de Staten-Generaal wordt onderworpen kan door of namens één van beide Kamers of door ten minste vijftien leden van de Eerste Kamer dan wel dertig van de Tweede Kamer of door de Gevolmachtigde Ministers van de Nederlandse Antillen of van Aruba te kennen worden gegeven uiterlijk op 17 oktober 1993.

Ter voldoening aan het terzake bepaalde in de Grondwet en het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden<sup>1</sup>, de Raad van State van het Koninkrijk gehoord, heb ik de eer U hierbij ter stilzwijgende goedkeuring over te leggen het op 13 november 1991 te Brussel tot stand gekomen Verdrag tussen de Lid-Staten van de Europese Gemeenschappen inzake de tenuitvoerlegging van buitenlandse strafvonnis (Trb. 1992, 39).<sup>2</sup>

Een toelichtende nota bij het Verdrag treft U eveneens hierbij aan.

De goedkeuring wordt voor het gehele Koninkrijk gevraagd.

Aan de Gouverneurs van de Nederlandse Antillen en van Aruba is verzocht hogergenoemde stukken op 17 september 1993 over te leggen aan de Staten van de Nederlandse Antillen en de Staten van Aruba.

De Gevolmachtigde Ministers van de Nederlandse Antillen en van Aruba zijn van deze overlegging in kennis gesteld.

De Minister van Buitenlandse Zaken,  
P. H. Kooijmans

<sup>1</sup> Art.91;(1), add.art.XXI, GW; Art.61;(3), G.W.1972, en Art. 24 Statuut.

<sup>2</sup> Ter inzage gelegd bij de Afdeling Parlementaire Documentatie.

## Toelichtende nota

Op 13 november 1991 is, tijdens een bijeenkomst van Ministers van Justitie van de Lid-Staten van de EG onder Nederlands voorzitterschap, het thans ter goedkeuring voorliggende Verdrag voor ondertekening opengesteld. Bij die gelegenheid is het door 9 van de 12 Lid-Staten ondertekend (niet door Ierland, Portugal en het Verenigd Koninkrijk). Die situatie is tot op heden niet gewijzigd.

Omtrent het Verdrag heeft de Regering, voorafgaande aan de ondertekening, de Tweede Kamer geïnformeerd (zie brief van de Ministers van Justitie en van Buitenlandse Zaken van 5 oktober 1991, kamerstukken II, 1991/1992, 22 300 VI, nr. 7). Daarbij is aangegeven, dat het Verdrag in belangrijke mate is geïnspireerd door de beginselen welke zijn vervat in het op 28 mei 1970 te 's-Gravenhage tot stand gekomen Verdrag van de Raad van Europa inzake de internationale geldigheid van strafvonnis (Trb. 1971, 137; laatstelijk Trb. 1987, 162), waarbij het Koninkrijk reeds partij is, en dat de wetgeving ter uitvoering van dat laatste verdrag is opgenomen in de Wet overdracht tenuitvoerlegging strafvonnis (WOTS: Stb. 1986, 484).

Het onderhavige Verdrag beoogt een regeling te treffen tussen de Lid-Staten van de EG inzake de overdracht en overname van de tenuitvoerlegging van strafvonnis, voor zover daarbij een vrijheidsstraf of een geldboete, dan wel een combinatie van deze straffen is opgelegd. Men heeft ervan afgezien het Verdrag op alle typen van strafrechtelijke sancties toepasselijk te laten zijn: de uiteenlopende vormen van confiscatie (verbeurdverklaring, ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel), alsmede van ontzeggingen en ontzettingen zijn, gelet op de complexiteit van een regeling van de internationale overdracht van de tenuitvoerlegging daarvan, buiten beschouwing gelaten. Wel is het Verdrag van toepassing op boeten die door een administratieve autoriteit zijn opgelegd, mits van haar beslissing een beroep op de rechter heeft opgestaan. Wat Nederland betreft, vallen de zogenaamde «Mulderboeten» daaronder.

Internationale samenwerking op het gebied van de tenuitvoerlegging van strafvonnis vindt binnen Europa thans in hoofdzaak plaats in vorm van de overbrenging van gedetineerden. Een en ander is geregeld in het op 21 maart 1983 te Straatsburg tot stand gekomen Verdrag van de Raad van Europa inzake de overbrenging van gevangene personen (Trb. 1983, 74; laatstelijk Trb. 1987, 163), waarbij behalve het Koninkrijk (voor wat Nederland betreft) alle andere Lid-Staten, met uitzondering van Ierland en Portugal partij zijn. Dat verdrag heeft evenwel alleen betrekking op gevallen, waarin de veroordeelde zich nog in detentie in de staat van veroordeling bevindt en, met zijn uitdrukkelijke instemming, wordt overgebracht naar het land van zijn herkomst teneinde het strafrestant, al dan niet na toepassing van bepaalde omzettingsprocedures, aldaar te ondergaan.

In het onderhavige Verdrag is de overdracht van de tenuitvoerlegging van vrijheidstransacties algemeen geregeld, zodat dit ook kan geschieden als de veroordeelde zich aan de tenuitvoerlegging in de staat van veroordeling door ontvluchting of anderszins heeft onttrokken en zich in de staat van zijn herkomst bevindt. Alsdan is de overdracht van de tenuitvoerlegging niet afhankelijk van de instemming van de betrokkene.

Dit laatste is, evenals de overdracht en overname van tenuitvoerlegging van geldboeten, ook mogelijk onder het Verdrag van de Raad van Europa inzake de internationale geldigheid van strafvonnis van 28 mei

1970. Bij dat verdrag is echter, behalve het Koninkrijk, van de Lid-Staten alleen Denemarken partij en het ligt niet in de verwachting dat andere EG-Lid-Staten binnen afzienbare tijd in ruime getale zich aan dat verdrag zullen willen binden. Dat verdrag wordt namelijk door veel landen als ingewikkeld en erg gedetailleerd beschouwd, waardoor het animo om daarbij partij te worden gering is. Daarom heeft men in het kleinere verband van de Lid-Staten van de EG getracht een wat eenvoudiger verdrag op te stellen. Het resultaat van die poging ligt thans ter goedkeuring voor. Of dat resultaat uiteindelijk zal leiden tot een voor de rechtspraktijk nuttig en doelmatig instrument, zal de toekomst moeten uitwijzen.

Van belang is, dat het onderhavige Verdrag niet beoogt het Verdrag van de Raad van Europa van 1970 tussen de Lid-Staten buiten spel te zetten; integendeel. Uit artikel 20 blijkt, dat men de prioriteit van het Verdrag van de Raad van Europa, beoogd in zijn artikel 64, tweede lid, heeft willen respecteren. Zo zal het Verdrag van 1970 de rechtsrelaties tussen het Koninkrijk en Denemarken primair blijven beheersen.

Zoals bekend, kan Nederland, blijkens het bepaalde in artikel 2 van de Wet overdracht tenuitvoerlegging strafvonnis, slechts uitvoering geven aan buitenlandse strafvonnis op de grondslag van een verdrag. Daarin ligt het belang dat de regering hecht aan het partij worden bij het onderhavige Verdrag. Stellig is het Verdrag niet volmaakt, zoals hierna nog nader zal worden uiteengezet, maar biedt mogelijkheden tot de ontwikkeling van nieuwe vormen van samenwerking met andere Lid-Staten, waartoe zonderdien wettelijke beletselen bestaan. Die samenwerking ziet de regering als een onderdeel van de verwezenlijking van de doelstellingen die ten grondslag liggen aan de verdere eenwording van Europa en de bevordering van het vrij verkeer van personen binnen de Gemeenschap.

Ter uitvoering van het Verdrag behoeft voor Nederland geen nadere wetgeving te worden vastgesteld of bestaande wetgeving te worden gewijzigd. De WOTS biedt de voorwaarden en procedures voor de toepassing. Er zij op gewezen dat het Verdrag, anders dan het Verdrag van de Raad van Europa van 1970, geen strikte verplichtingen in het leven roept om aan verzoeken om overdracht van de tenuitvoerlegging van strafvonnis die binnen de termen van het Verdrag vallen, te voldoen, tenzij een beroep kan worden gedaan op een in het Verdrag zelf geformuleerde weigeringsgrond. Het Verdrag volstaat met een algemene verplichting in artikel 2, eerste lid, tot een zo ruim mogelijke samenwerking. In het Verdrag zijn evenwel geen weigeringsgronden opgenomen, zodat in feite iedere geschikt geachte reden kan worden ingeroepen om verzoeken van andere verdragspartijen af te wijzen. Dit verklaart ook, waarom bijvoorbeeld, in tegenstelling tot het Verdrag van de Raad van Europa van 1970, geen (uitvoerige) regeling is opgenomen van de overdracht en overname van de tenuitvoerlegging van bij verstekvonnis opgelegde sancties. De praktijk zal moeten uitwijzen of dit de effectiviteit van het Verdrag nadelig beïnvloedt.

In de onderhandelingen is ook duidelijk geworden dat het Verdrag partijen er niet toe verplicht nieuwe rechtsmacht te creëren teneinde in alle drie in artikel 3 opgesomde gevallen aan verzoeken van andere partijen tot overname van de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen te kunnen voldoen. Zo kan in de Nederlandse wetgeving de voorwaarde gehandhaafd blijven, dat buitenlandse vrijheidsstraffen alleen in Nederland worden tenuitvoergelegd indien deze betrekking hebben op Nederlanders of op vreemdelingen die een vaste woon- of verblijfplaats in Nederland hebben (vgl. artikel 4, eerste volzin, WOTS).

Ter toelichting op de afzonderlijke artikelen van het Verdrag moge nog het volgende dienen.

Het ligt niet in het voornemen van de regering bij de bekrachtiging een verklaring uit hoofde van het tweede lid van artikel 1 af te leggen.

Het tweede lid van artikel 2 geeft aan dat verzoeken om overdracht van de tenuitvoerlegging kunnen uitgaan van de staat van veroordeling of van die van tenuitvoerlegging. Naar het oordeel van de regering ligt het bij de overdracht van de tenuitvoerlegging van geldboeten minder voor de hand dat het initiatief door de staat van tenuitvoerlegging wordt genomen. Dit zal zich in de praktijk waarschijnlijk nimmer voordoen.

Het Verdrag houdt uitdrukkelijk rekening met het feit dat in sommige landen strafrechtelijke aansprakelijkheid voor rechtspersonen is aanvaard. In sommige andere landen, waar dat niet het geval is, bestaat wel een mogelijkheid rechtspersonen te onderwerpen aan administratieve boeten, waarop het Verdrag, blijkens de definitie van rechterlijke beslissing in artikel 1, eerste lid, onder a, ook toepasselijk kan zijn. Artikel 4, onder b, brengt dit onder woorden. Niettemin kan een probleem ontstaan indien de tenuitvoerlegging van een boete, opgelegd aan een rechtspersoon, wordt gevraagd aan een partij, welke die mogelijkheid rechtens niet kent. Daarvoor is getracht een oplossing te vinden in het tweede lid van artikel 9. Uit de bewoordingen van die bepalingen blijkt wel, dat hier sprake is van een delicaat compromis.

Nederland is in elk geval bereid, waar nodig bilaterale afspraken als in die bepaling bedoeld te maken. Dergelijke afspraken zullen, indien deze verderreikend zijn dan het bepaalde in het onderhavige Verdrag, parlementaire goedkeuring behoeven. Blijven deze bilaterale verdragen voor wat hun reikwijdte betreft echter binnen het bepaalde in het onderhavige Verdrag, dan zullen deze worden aangemerkt als uitvoeringsovereenkomst in de zin van artikel 62, eerste lid, onder b, van de Grondwet naar de tekst van 1972.

Artikel 5 bevat enkele voorwaarden voor de voordracht. Uit het gestelde onder a blijkt dat geen overdracht kan worden verzocht van bij verstekvonnis opgelegde sancties, zolang dat vonnis niet in kracht van gewijsde is geraakt, ook al is naar het recht van de staat van veroordeling een dergelijk vonnis al wel voor tenuitvoerlegging vatbaar.

De voorwaarde van zogenaamde «dubbele strafbaarheid» is in onderdeel b, geformuleerd in abstracto. Anders dan in artikel 4, eerste lid, van het Verdrag van de Raad van Europa van 1970 wordt niet uitdrukkelijk als voorwaarde gesteld dat niet alleen het feit maar ook de dader naar het recht van de staat van tenuitvoerlegging strafbaar zou zijn geweest (dubbele strafbaarheid in concreto). De achtergrond hiervan is de wens de verdragsbepalingen zo eenvoudig mogelijk te houden. Men heeft de formulering gekozen van artikel 3, eerste lid, onder e, van het Verdrag van de Raad van Europa inzake de overbrenging van gevonnisde personen van 1983 (Trb. 1983, 74), waarin evenmin gesproken wordt van de strafbaarheid van de dader naar het recht van de staat van tenuitvoerlegging. Van zeer groot praktisch belang lijkt het onderscheid tussen formuleringen in abstracto en in concreto overigens niet te zijn. Het voorschrift in strafrechtelijke executieverdragen en in artikel 28, derde lid van de WOTS, dat de rechter van de staat van tenuitvoerlegging gebonden is aan de vaststelling van de feiten door de rechter van de staat van veroordeling, laat namelijk weinig ruimte over voor de rechter van de staat van tenuitvoerlegging om de strafbaarheid van de dader, waar het oordeel daaromtrent op feitelijke vaststellingen van de rechter van de staat van veroordeling berust, nader te toetsen. De gebruikte



formulering staat er overigens niet aan in de weg, dat aan het bepaalde in artikel 3 WOTS toepassing wordt gegeven.

Bijzondere overeenkomsten als bedoeld in het derde lid van artikel 6, kunnen worden aangemerkt als uitvoeringsovereenkomsten in de zin van artikel 62, eerste lid, onder b, van de Grondwet naar de tekst van 1972, waarvoor geen parlementaire goedkeuring is vereist. Overigens bestaan er dezerzijds geen voornemens om tot dergelijke verdragen te komen, zeker niet waar het de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen betreft.

Artikel 8, betreffende de overdracht van de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen, sluit inhoudelijk nauw aan bij het Verdrag van de Raad van Europa van 1983 inzake de overbrenging van gevangene personen. Evenals in dat verdrag wordt een keuze geboden tussen een stelsel van zogenaamde onmiddellijke tenuitvoerlegging en een stelsel van omzetting van de straf via een zogenaamde exequatur-procedure. De WOTS voorziet, zoals bekend, in beide modaliteiten, zij het dat de wetgever een voorkeur heeft doen blijken voor het volgen van de exequatur-procedure. Voor die laatste procedure, uitgewerkt in het vijfde lid van artikel 8, geldt onder meer als voorwaarde dat de staat van tenuitvoerlegging het in de staat van veroordeling nog te executeren strafrestant niet in een geldboete mag omzetten, als dat restant zes maanden of meer bedraagt. Dat staat er naar het oordeel van de regering niet aan in de weg, dat in een exequatur-procedure een dergelijk strafrestant wordt omgezet in een gedeeltelijk voorwaardelijke vrijheidsstraf, gecombineerd met een onvoorwaardelijke geldboete. De regering is niet voornemens een verklaring, als bedoeld in het eerste lid van artikel 8, af te leggen. Die bepaling is opgenomen op verzoek van Frankrijk, dat reeds bij ondertekening een verklaring heeft afgelegd (zie Trb. 1992, 39, blz. 11).

De regeling in artikel 9, eerste lid, van de overname van de tenuitvoerlegging van geldboeten komt overeen met de desbetreffende regeling in de WOTS (artikelen 34 e.v.).

Artikel 10 voorziet alleen in voorlopige maatregelen met het oog op de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen, niet met het oog op de tenuitvoerlegging van geldboeten.

De regeling, in artikel 12, van de vervangende hechtenis ingeval van niet-betaling van een geldboete waarvan de tenuitvoerlegging is overgedragen, is in zekere zin problematisch, omdat deze rechtsfiguur niet in alle Lid-Staten bekend is. In sommige landen (bijvoorbeeld Italië) is vervangende hechtenis niet toegelaten. In andere landen kent men wel een bepaalde vorm van gijzeling (bijvoorbeeld in Frankrijk de «*contreinte par corps*») doch deze heeft niet de strekking de geldboete te vervangen, doch alleen de betalingsverplichting af te dwingen. Vandaar dat een aparte regeling voor de vervangende hechtenis is getroffen, waardoor in feite wordt afgeweken van de hoofdregel van het eerste lid van artikel 11.

Het ligt in het voornemen bij de bekrachtiging een verklaring krachtens artikel 21, derde lid, af te leggen. Het is overigens de vraag of het Verdrag ooit ingevolge het tweede lid van artikel 21 in werking zal treden, aangezien in Ierland daartoe een Grondwetwijziging nodig zou zijn, waarop voorshands geen vooruitzicht bestaat.

Het Koninkrijk der Nederlanden is depositaris van het Verdrag, omdat, hoewel het Verdrag in Brussel, en marge van een vergadering van de Raad van de EG, voor ondertekening is opengesteld, dit geschiedde tijdens het Nederlands voorzitterschap van de EG.

De regeringen van de Nederlandse Antillen en van Aruba hebben te kennen gegeven medegelding voor haar land te wensen, zodat de goedkeuring voor het gehele Koninkrijk wordt gevraagd.

Voor wat betreft de internationale overdracht en overname van tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen bevat het voorgestelde nieuwe Wetboek van Strafvordering van de Nederlandse Antillen en van Aruba de nodige voorschriften. Dat is nog niet het geval voor de tenuitvoerlegging van geldboeten; daarin zal ook nog moeten worden voorzien, alvorens de medegelding kan worden geëffectueerd.

Voorshands is niet te verwachten dat van de gelding van het Verdrag een aanmerkelijk effect op de werklast voor de justitiële organen zal ontstaan. Een werking van het Verdrag op korte termijn tussen een groot aantal Lid-Staten is niet waarschijnlijk. Bovendien zal het aantal zaken dat voor overdracht in aanmerking wordt gebracht zeker de eerstkomende jaren nog gering blijven.

De Minister van Justitie,  
E. M. H. Hirsch Ballin

De Minister van Buitenlandse Zaken,  
P. H. Kooijmans