EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 2.6.2014
COM(2014) 312 final

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

over de uitvoering door de lidstaten van Kaderbesluit 2008/675/JBZ van de Raad van 24 juli 2008 betreffende de wijze waarop bij een nieuwe strafrechtelijke procedure rekening wordt gehouden met veroordelingen in andere lidstaten van de Europese Unie

INHOUDSOPGAVE

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD over de uitvoering door de lidstaten van Kaderbesluit 2008/675/JBZ van de Raad van 24 juli 2008 betreffende de wijze waarop bij een nieuwe strafrechtelijke procedure rekening wordt gehouden met veroordelingen in andere lidstaten van de Europese Unie.

1. Inleiding 3

1.1. Doel en reikwijdte van het Kaderbesluit 3

1.2. Waarborgen inzake de grondrechten 4

1.3. Belangrijkste elementen van het kaderbesluit 4

1.4. Stand van de omzetting en gevolgen van niet-uitvoering 5

2. Beoordeling van de uitvoering van het kaderbesluit door de lidstaten 6

2.1. Voorlopige beoordeling van de meegedeelde omzettingswetgeving 6

2.2. Beoordeling van geselecteerde belangrijke bepalingen van het kaderbesluit 7

2.2.1. Definitie van veroordeling 7

2.2.2. Voorwaarden waaronder rekening wordt gehouden met in een andere lidstaat uitgesproken veroordelingen 7

2.2.3. Gelijkwaardige rechtsgevolgen 8

2.2.3.1. Aan het strafproces voorafgaande fase 9

2.2.3.2. Strafproces 9

2.2.3.3. Uitvoering van veroordeling 10

2.2.4. Verkrijgen van voldoende gegevens over eerdere veroordelingen 10

3. Conclusie 11

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

over de uitvoering door de lidstaten van Kaderbesluit 2008/675/JBZ van de Raad van 24 juli 2008 betreffende de wijze waarop bij een nieuwe strafrechtelijke procedure rekening wordt gehouden met veroordelingen in andere lidstaten van de Europese Unie.

1. INLEIDING

1.1. Doel en reikwijdte van het kaderbesluit

In een echte ruimte van rechtvaardigdheid die op wederzijds vertrouwen is gebaseerd, heeft de Europese Unie maatregelen genomen om ervoor te zorgen dat burgers overal in de Europese Unie worden beschermd tegen criminaliteit en dat daarbij ook de grondrechten van burgers worden geëerbiedigd wanneer zij, als slachtoffer of als gedaagde, bij een strafprocedure betrokken raken.

In de Europese Unie, waar personen zich vrij kunnen bewegen en vestigen, vergt dit doel een echte Europese ruimte van rechtvaardigheid in stand te houden en te ontwikkelen, dat met een veroordeling van een persoon in een van de lidstaten rekening wordt gehouden in de andere lidstaten, teneinde misdrijven in de toekomst te voorkomen. Ook moet, wanneer eenzelfde dader nieuwe strafbare feiten pleegt, met deze gedragsfactor in het kader van een nieuwe strafprocedure rekening worden gehouden, zij het dat de eerlijkheid van de procedure daarbij niet in het gedrang mag komen.

De effectiviteit van de strafrechtspleging in de Europese Unie, waaronder ook de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten moet worden begrepen, is er immers mee gediend wanneer in alle lidstaten regels van kracht zijn op grond waarvan er in elke fase van een strafproces rekening mee wordt gehouden of iemand een blanco strafblad heeft dan wel al eerder in een andere lidstaat is veroordeeld. Voor de doeltreffendheid van een nieuwe strafprocedure is het van wezenlijk belang dat het strafrechtelijke verleden van de dader kan worden beoordeeld, met name om ervoor te zorgen dat beslissingen inzake voorlopige hechtenis of borgtocht gefundeerd zijn en om wanneer het vonnis moet worden bepaald over alle informatie te beschikken.

Deze overwegingen leidden tot de vaststelling van Kaderbesluit 2008/675/JBZ van de Raad van 24 juli 2008 betreffende de wijze waarop bij een nieuwe strafrechtelijke procedure rekening wordt gehouden met veroordelingen in andere lidstaten van de Europese Unie. Op grond van dit kaderbesluit kunnen de gerechtelijke autoriteiten in een lidstaat rekening houden met onherroepelijke strafrechtelijke beslissingen van de gerechten in andere lidstaten. Het stelt de voorwaarden vast waaronder deze autoriteiten in een strafrechtelijke procedure tegen een persoon rekening houden met eerdere veroordelingen van diezelfde persoon in andere lidstaten wegens andere feiten. De lidstaten moeten ervoor zorgen dat er in een nieuwe strafrechtelijke procedure naar behoren en volgens dezelfde regels als die welke voor eerdere nationale veroordelingen gelden, rekening wordt gehouden met eerdere veroordelingen in een andere lidstaat

Dit kaderbesluit vervangt artikel 56 van het Verdrag van de Raad van Europa van 28 mei 1970 inzake de internationale geldigheid van strafvonnissen[1], dat is gewijd aan de inaanmerkingneming door de lidstaten die partij zijn bij dat verdrag van elkaars strafvonnissen. De informatie over eerdere veroordelingen kan worden verkregen via een EU-systeem voor de uitwisseling van gegevens uit het strafregister (ECRIS).[2]

Met dit verslag wordt beoogd een voorlopige beoordeling te geven van de nationale omzettingsmaatregelen die al bij de Commissie zijn aangemeld.

Met ingang van 1 december 2014, de datum waarop de overgangsregeling van vijf jaar van het Verdrag van Lissabon afloopt, zullen de rechterlijke bevoegdheden van het Hof van Justitie en de bevoegdheid van de Commissie om een inbreukprocedure in te leiden, zich volledig uitstrekken tot het EU-acquis op het gebied van de politiële samenwerking en de justitiële samenwerking in strafzaken van vóór het Verdrag van Lissabon.

1.2. Waarborgen inzake de grondrechten

Zoals neergelegd in artikel 1, lid 2, en overweging 12, eerbiedigt het kaderbesluit de grondrechten en de fundamentele rechtsbeginselen die zijn erkend in artikel 6 van het Verdrag betreffende de Europese Unie en die zijn neergelegd in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna "het Handvest" genoemd).

In dit verband wordt in de uitvoeringswetgeving van bepaalde staten expliciet vermeld dat de grondrechten en fundamentele rechtsbeginselen van de Europese Unie moeten worden gewaarborgd wanneer in het kader van een nieuwe strafrechtelijke procedure rekening wordt gehouden met vroegere veroordelingen. In een aantal lidstaten is het niet toegestaan om rekening te houden met eerdere veroordelingen wanneer er redelijke gronden zijn om aan te nemen dat daarmee inbreuk zou worden gemaakt op de vrijheid en rechten van iemand die in een andere lidstaat is veroordeeld. Ook zijn er lidstaten die in de uitvoeringswetgeving expliciet hebben voorgeschreven dat bij een vroegere veroordeling het recht op een eerlijk proces in de zin van artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens (hierna het "ECHR" genoemd) in acht moet zijn genomen (AT, DE, PL).

1.3. Belangrijkste elementen van het kaderbesluit

Met het kaderbesluit wordt beoogd ervoor te zorgen dat nationale veroordelingen en veroordelingen in andere lidstaten gelijkwaardige rechtsgevolgen krijgen. Artikel 2 van het kaderbesluit definieert „veroordeling” als "elke definitieve beslissing van een

---

1 http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?CL=ENG&CM=1&NT=070. Het verdrag is door 11 EU-lidstaten geratificeerd: AT, BE, BG, CY, DK, EE, LT, LV, NL, RO en ES.

2 Kaderbesluit 2009/315/JBZ van de Raad van 26 februari 2009 betreffende de organisatie en de inhoud van uitwisseling van gegevens uit het strafregister tussen de lidstaten: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:093:0023:0032:NL:PDF. Besluit 2009/316/JBZ van de Raad van 6 april 2009 betreffende de oprichting van het Europees Strafregister Informatiesysteem (ECRIS) overeenkomstig artikel 11 van Kaderbesluit 2009/315/JBZ: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:093:0033:0048:NL:PDF.

strafgerecht waarbij wordt vastgesteld dat een persoon schuldig is aan een strafbaar feit".

Artikel 3 is een van de belangrijkste bepalingen van het kaderbesluit. Dit artikel is gebaseerd op het beginsel van gelijkstelling van veroordelingen en schrijft voor dat de rechtsgevolgen van een in een andere lidstaat uitgesproken veroordeling in beginsel gelijkwaardig moeten zijn aan die welke de nationale wetgeving verbindt aan eerdere veroordelingen in de lidstaat zelf ("gelijkwaardigheidsbeginsel").

Dit houdt de verplichting in om in overeenstemming met het nationale recht rekening te houden met veroordelingen in andere lidstaten (een lidstaat hoeft dus alleen maar met een veroordeling in een ander land rekening te houden voor zover ook met een nationale veroordeling rekening zou zijn gehouden).

Er moet met eerdere veroordelingen rekening worden gehouden tijdens de fase die aan het strafproces voorafgaat, tijdens het strafproces zelf en bij de tenuitvoerlegging van de veroordeling (artikel 3, lid 2). Met eerdere veroordelingen moet met name naar behoren rekening worden gehouden wat betreft de geldende procesrechtelijke regels met betrekking tot:

voorlopige hechtenis,

de kwalificatie van het strafbare feit,

de soort opgelegde straf en de strafmaat, en

de tenuitvoerlegging van de beslissing.

Wanneer de lidstaat waar de nieuwe procedure wordt gevoerd eerdere veroordelingen in aanmerking neemt, mag dat er niet toe leiden dat de eerdere veroordelingen worden doorkruist, ingetrokken of herzien. Het kaderbesluit voorziet met betrekking tot het opleggen van een straf in een nieuwe strafrechtelijke procedure in uitzonderingen op de algemene regel.

Indien het strafbare feit waarover de nieuwe procedure wordt gevoerd, is gepleegd voordat de eerdere veroordeling door een andere lidstaat is uitgesproken of volledig ten uitvoer is gelegd, vereist het kaderbesluit niet dat lidstaten hun nationale voorschriften betreffende het opleggen van straffen toepassen, wanneer het toepassen van die voorschriften op in een andere lidstaat uitgesproken veroordelingen voor de rechter een beperking zou inhouden bij het opleggen van een straf.

Bovendien geven de overwegingen 8 en 9, die in samenhang met artikel 3, lid 5, van het kaderbesluit moeten worden gelezen, in dit opzicht enige richtsnoeren door te benadrukken dat de strafmaat in verhouding moet staan tot de persoonlijke omstandigheden van de dader. Het is opvallend dat in geen enkele lidstaat de uitvoeringsmaatregel verwijst naar overweging 8, die bepaalt dat wanneer tijdens een strafrechtelijke procedure in een lidstaat informatie over een in een andere lidstaat uitgesproken eerdere veroordeling beschikbaar is, de betrokkene voor zover mogelijk niet minder gunstig moet worden behandeld dan indien de eerdere veroordeling een nationale veroordeling was geweest.

Artikel 3, leden 1 en 2, is gewijd aan de, bijvoorbeeld in een wetboek van strafrecht neergelegde, algemene strafrechtelijke beginselen en procedures met betrekking tot wijze waarop in een nieuwe strafrechtelijke procedure rekening wordt gehouden met

een in een andere lidstaat uitgesproken veroordeling. De uitvoering van artikel 3, leden 4 en 5, moet worden beoordeeld aan de hand van nationale strafrechtelijke beginselen en procedures die specifiek betrekking hebben op de straftoemeting (bijvoorbeeld cumulatie van straffen).

1.4. Stand van zaken met betrekking tot de omzetting en de gevolgen van niet-uitvoering

Op het moment waarop dit verslag werd opgesteld, had de Commissie van de volgende 22 lidstaten kennisgevingen ontvangen inzake de nationale wetgeving ter omzetting van het besluit: **AT, BG, CY, CZ, DE, DK, EE, EL, FI, FR, HU, HR, IE, LU, LV, NL, PL, RO, SE, SI, SK** en **UK**.

Meer dan drie jaar na de uiterste termijn voor uitvoering hebben zes lidstaten de maatregelen ter uitvoering van de verplichtingen uit hoofde van het kaderbesluit nog niet ter kennis gebracht: **BE, ES, IT, LT, MT** en **PT**.

Vier lidstaten hebben de Commissie meegedeeld dat zij bezig zijn met de voorbereiding van de betreffende nationale omzettingsmaatregelen (**BE, ES, LT, MT**). Geen van deze lidstaten heeft echter vóór april 2014 de maatregelen vastgesteld of de Commissie een kennisgeving gezonden.

Een overzicht van de stand van zaken met betrekking tot de uitvoering van het kaderbesluit is te vinden in de bijlage.

Net als ieder ander onderdeel van het EU-acquis moeten kaderbesluiten door de lidstaten worden uitgevoerd. Kaderbesluiten zijn naar hun aard verbindend voor de lidstaten ten aanzien van het te bereiken resultaat, maar het is aan de nationale autoriteiten om de vorm en middelen voor de uitvoering te kiezen. Kaderbesluiten hebben geen rechtstreekse werking. Het beginsel van conforme interpretatie is echter bindend ten aanzien van kaderbesluiten die zijn aangenomen in het kader van titel VI van het oude Verdrag betreffende de Europese Unie.

Wanneer in een lidstaat geen uitvoering heeft plaatsgevonden, heeft dat geen directe gevolgen voor de andere lidstaten, maar in het belang van een goede rechtsbedeling is het wel van belang dat een gerecht in de ene lidstaat rekening kan houden met definitieve strafrechtelijke veroordelingen door gerechten in andere lidstaten. Van deze benadering getuigt ook het bestaan van ECRIS, een gedecentraliseerd IT-systeem, dat een doeltreffende doorgifte mogelijk maakt van informatie over veroordelingen die jegens de onderdanen van lidstaten door andere lidstaten zijn uitgesproken. Binnen de Europese ruimte van rechtvaardigheid is het van belang dat het gelijkwaardigheidsbeginsel juist wordt toegepast en dat ervoor wordt gezorgd dat de rechtsgevolgen van een in een andere lidstaat uitgesproken veroordeling in beginsel consequent gelijkwaardig zijn aan de rechtsgevolgen van nationale veroordelingen.

2. BEOORDELING VAN DE UITVOERING DOOR DE LIDSTATEN VAN HET KADERBESLUIT

2.1. Voorlopige beoordeling van de meegedeelde omzettingswetgeving

In dit verslag wordt nagegaan in hoeverre de lidstaten de nodige maatregelen hebben genomen om aan het kaderbesluit te voldoen. Bij de beoordeling van de mate waarin dit instrument in nationale strafwetgeving is omgezet, richt de Commissie zich met

name op de verplichtingen uit hoofde van artikel 3, en gaat zij na of naar behoren uitvoering is gegeven aan het gelijkwaardigheidsbeginsel en of aan eerdere in het buitenland uitgesproken veroordelingen binnen het nationale strafrechtstelsel in overeenstemming met het nationale recht rechtsgevolgen worden verbonden.

De lidstaten hebben in het algemeen eenzelfde benadering gekozen voor de omzetting van het kaderbesluit in hun nationale (straf)wetgeving. De meeste lidstaten hoefden slechts hun bestaande wetgeving op dit punt aan te passen en een paar lidstaten hebben afzonderlijke uitvoeringswetgeving vastgesteld.

Het feit dat zes lidstaten nog niet aan hun verplichting uit hoofde van het kaderbesluit hebben voldaan, belemmert de uitvoering van dit besluit.

2.2. Beoordeling van een aantal belangrijke bepalingen van het kaderbesluit

2.2.1. Definitie van "veroordeling"

Niet alle lidstaten hebben de definitie van "veroordeling" als "elke definitieve beslissing van een strafgerecht waarbij wordt vastgesteld dat een persoon schuldig is aan een strafbaar feit" formeel omgezet. Verschillende lidstaten gaven geen expliciete definitie van wat zij met het oog op het kaderbesluit als een "veroordeling" beschouwen (AT, BG, DK, EL, FR, IE, LU, LV, RO, SE, SI, SK en UK). Deze lidstaten passen echter hun eigen algemene strafrechtelijke beginselen en definities toe. LV en RO hebben er bijvoorbeeld mee volstaan om naar "recidive" te verwijzen in plaats van het begrip "eerdere veroordelingen" expliciet te definiëren.

Een onnauwkeurige definiëring van het begrip "eerdere veroordeling" kan leiden tot een verschil in werkingssfeer van het kaderbesluit – dat zich tot definitieve beslissingen beperkt – en bijgevolg rechtsonzekerheid veroorzaken. Het feit dat dit kaderbesluit voorschrijft dat alleen met "definitieve" beslissingen rekening wordt gehouden, moet ook in het licht worden gezien van de procesrechtelijke waarborgen voor verdachten en gedaagden in strafprocedures in de hele Unie. Door de werkingssfeer van het kaderbesluit te beperken tot definitieve beslissingen, wordt het beginsel van het vermoeden van onschuld, dat de kern vormt van de bescherming van de fundamentele procedurele rechten in strafprocedures, volledig geëerbiedigd en ondersteund.

De wetgeving in FI en UK schaart onvoorwaardelijke gevangenisstraffen, taakstraffen, boetes en soortgelijke sancties expliciet onder het soort beslissingen dat voldoet aan de voorwaarden waaronder rekening wordt gehouden met eerdere veroordelingen.

DK, FI, HR, LU, LV, SE en SI hebben nog geen aanvullende eisen vastgesteld voor het in aanmerking nemen van eerdere veroordelingen. In die lidstaten kunnen gerechten gewoon hetzelfde gewicht toekennen aan veroordelingen die in een andere lidstaat zijn uitgesproken als aan in hun eigen land uitgesproken veroordelingen (beginsel van de rechterlijke beoordelingsvrijheid). Deze benadering kan positief voor de wederzijdse erkenning worden geacht, aangezien zij getuigt van een stevig vertrouwen in de definitieve veroordelingen en de strafregisters in andere lidstaten.

2.2.2. Voorwaarden waaronder rekening mag gehouden met in een andere lidstaat uitgesproken veroordelingen

In de meeste lidstaten moeten de bevoegde autoriteiten een vereiste van dubbele strafbaarheid toepassen (zoals voorgeschreven door hun uitvoeringswetgeving en -maatregelen) wanneer zij met eerdere veroordelingen in individuele gevallen rekening houden (AT, BG, CZ, CY, EL, FR, HU, NL, PL, RO, SK en UK). Dit houdt in dat een rechter van een lidstaat alleen met een eerdere veroordeling rekening kan houden wanneer die veroordeling was gebaseerd op een strafbaar feit dat ook krachtens de wetgeving van die lidstaat strafbaar is.

Het kaderbesluit laat het vereiste van dubbele strafbaarheid toe, omdat alleen maar wordt verlangd dat door staten "rekening wordt gehouden" met in een andere lidstaat uitgesproken veroordelingen voor zover ook met eerdere nationale veroordelingen rekening wordt gehouden en dat aan die eerdere veroordelingen "rechtsgevolgen worden verbonden [die] gelijkwaardig" zijn. Indien een eerdere veroordeling is gebaseerd op handelingen die in een bepaalde lidstaat niet strafbaar zijn, kunnen daaraan dan ook door de rechter geen "rechtsgevolgen kunnen worden verbonden [die] gelijkwaardig zijn" aangezien er in het geheel geen rechtsgevolgen zouden zijn geweest wanneer het om een louter nationale zaak zou zijn gegaan.[3]

De bewoordingen van de wetgeving van Hongarije wijken in dit opzicht enigszins af: ten gevolge van een beslissing van een buitenlandse rechter opgelegde straffen of maatregelen "mogen niet strijdig met de Hongaarse wetgeving zijn". In Nederland wordt de term "soortgelijke feiten" gebruikt. In de Memorie van Toelichting bij de Nederlandse wetgeving wordt gesteld dat het bij een soortgelijk feit moet gaan om "een (in het buitenland strafbaar gesteld) feit waarvan de strafbaarstelling weliswaar anders kan zijn geformuleerd, maar die beoogt hetzelfde rechtsbelang te beschermen en daarmee tot dezelfde categorie van strafbare feiten behoort als de Nederlandse strafbaarstelling waarop de recidive-regeling betrekking heeft". In tegenstelling tot deze benadering hebben sommige lidstaten, waaronder Frankrijk, ervoor gekozen om van een wettelijke kwalificatie uit te gaan. Bij de beoordeling van de dubbele strafbaarheid van eerdere veroordelingen wordt het feit gekwalificeerd aan de hand van in de Franse wetgeving omschreven strafbare feiten en de veroordeling zal worden afgemeten aan gelijkwaardige, door de Franse wetgeving voorgeschreven veroordelingen. De Zweedse wetgeving schrijft voor dat er sprake van dubbele strafbaarheid moet zijn of dat beslissingen van gerechten van andere lidstaten in strafzaken in Zweden alleen ten uitvoer kunnen worden gelegd of gelijkwaardige rechtsgevolgen kunnen hebben wanneer dat in een internationaal verdrag of internationale handeling is bepaald.

In sommige lidstaten moet naast het vereiste van dubbele strafbaarheid ook aan andere voorwaarden worden voldaan. Een voorbeeld daarvan is de verplichting dat er niet alleen sprake van dubbele strafbaarheid moet zijn, maar ook voldoende informatie over de eerdere veroordeling beschikbaar moet zijn (CY, PL)[4]. De Poolse

---

[3] Zie ook overweging 6 van het kaderbesluit.

[4] De wetgeving van Cyprus specificeert het begrip "voldoende informatie" als onder meer de volledige naam, geboortedatum en -plaats van de persoon jegens wie de veroordeling is uitgesproken; de datum van veroordeling, de naam van het gerecht en datum waarop de beslissing onherroepelijk is geworden; informatie over het strafbare feit dat tot de veroordeling heeft geleid en, met name, de datum waarop het

wetgeving bepaalt dat er met een eerdere veroordeling geen rekening kan worden gehouden wanneer de betrokken zaak voorwerp van een schorsingsmaatregel is die dezelfde werking heeft als gratie of amnestie (PL).

In Zweden komt daarbij dat er ook met eerdere veroordelingen rekening kan worden gehouden wanneer de staat daartoe verplicht is op grond van een internationaal verdrag waarbij hij partij is. In Ierland moet een verdachte wanneer hij met een in de eigen of een andere lidstaat uitgesproken veroordeling wordt geconfronteerd, de mogelijkheid krijgen om te er- of ontkennen dat hij eerder veroordeeld is geweest. Wanneer tijdens een proces voor "eender welk doel" rekening wordt gehouden met eerdere veroordelingen, moeten deze wettig bewezen dan wel door de beklaagde expliciet erkend worden.

In Hongarije moeten in een andere lidstaat uitgesproken veroordelingen aan een uitgebreide erkenningsprocedure worden onderworpen, voordat daarmee rekening kan worden gehouden. Wanneer voor de inaanmerkingneming van in het buitenland uitgesproken veroordelingen aanvullende eisen worden gesteld, moeten deze evenredig aan de doelstellingen van het kaderbesluit zijn.

2.2.3. Gelijkwaardige rechtsgevolgen

Punt 1.3, "Belangrijkste elementen van het kaderbesluit", is gewijd aan de juridische context van dit aspect van het kaderbesluit. Het is in het gunstigste geval twijfelachtig of voldaan wordt aan de regel dat de rechtsgevolgen die aan in een andere lidstaat uitgesproken eerdere veroordeling worden verbonden, gelijkwaardig moeten zijn aan die welke de nationale wetgeving verbindt aan eerdere veroordelingen in de lidstaat zelf. Negen lidstaten geven geen doorslaggevende informatie over de naleving van deze regel. Uit de ontvangen kennisgevingen blijkt dat negen lidstaten zich alleen op de toepasselijkheid van het gelijkwaardigheidsbeginsel hebben gericht (artikel 3, lid 1), maar geen nadere gegevens hebben verschaft over het soort rechtsgevolgen dat zij aan eerdere in het buitenland uitgesproken veroordelingen verbinden of over de fase van het strafproces (de fase die aan het strafproces voorafgaat, het strafproces zelf of de tenuitvoerlegging van de veroordeling) waarin deze gevolgen in hun nationale strafrechtsstelsel van toepassing zijn (artikel 3, lid 2): BG, CZ, EE, HU, FR, LU, PL, RO en SK.

Informatie over de nationale rechtsstelsels en over de gevolgen die aan eerdere veroordeling worden verbonden, moet voor alle lidstaten en met name voor verdachten beschikbaar zijn, teneinde de inachtneming van het rechtszekerheidsbeginsel en het wederzijds vertrouwen te bevorderen.

Na deze voorlopige beoordeling zijn in de kennisgeving van de tenuitvoerlegging van het kaderbesluit door de volgende 13 lidstaten alle belangrijke elementen van dit kaderbesluit (bijvoorbeeld het gelijkwaardigheidsbeginsel en de rechtsgevolgen) aan de orde gesteld: AT, CY, DE, DK, FI, EL, HR, IE, LV, NL, SE, SI en UK.

---

strafbare feit werd gepleegd, de benaming of juridische definitie van het strafbare feit, en de vermelding van de toegepaste bepalingen; informatie over de inhoud van de veroordeling en, vooral, over het strafbare feit, eventuele aanvullende straffen, veiligheidsmaatregelen en de latere beslissingen waarbij de tenuitvoerlegging van de veroordeling is gewijzigd.

2.2.3.1. Aan het strafproces voorafgaande fase

In sommige lidstaten mag in de aan het strafproces voorafgaande fase al rekening worden gehouden met eerdere veroordelingen. In Hongarije mogen gegevens uit strafregisters en andere gegevens over veroordelingen wegens strafbare feiten in aanmerking worden genomen als het meest recent bewijs voordat het onderzoek wordt geopend naar een verdachte na de fase van bewijsvergaring. De Zweedse wetgeving bepaalt dat eerdere strafbare feiten van belang zijn voor het nemen van besluiten over het aan de veroordeling voorafgaand onderzoek.

In Griekenland is bepaald dat in alle fasen van het strafproces, bijvoorbeeld bij de vaststelling of er sprake van recidive is, met een beslissing van een gerecht rekening wordt gehouden, ongeacht of het om een beslissing van een Grieks of een buitenlands gerecht gaat.

In sommige lidstaten kan een eerdere veroordeling van invloed zijn op de beslissing over voorlopige hechtenis: deze kan bijvoorbeeld een rol spelen bij de bevoegdheid van een rechter om de vrijlating tegen borgtocht te weigeren wanneer de verzoeker van een ernstig strafbaar feit wordt beschuldigd (IE) of er kan voorlopige hechtenis worden gelast wanneer de verdachte in de laatste paar jaren veroordeeld is (AT, EL; NL en SE). Ook is het mogelijk dat in een strafproces met eerdere veroordelingen rekening wordt gehouden op grond van het opportuniteitsbeginsel[5] (SE, SI).

De Commissie is van mening dat wanneer een lidstaat bij een beslissing inzake voorlopige hechtenis met eerdere veroordelingen rekening houdt, de band tussen de criteria in het kaderbesluit en die in de nationale wetgeving die in deze beslissing worden toegepast, streng moet worden beoordeeld in het licht van de relevante aanbevelingen van de Raad van Europa[6] en de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Bij de redenen die aan een beslissing inzake voorlopige hechtenis ten grondslag liggen, moet duidelijk worden aangegeven waarom zij op de betreffende zaak betrekking hebben. Het enkele feit dat een persoon eerder is veroordeeld, volstaat niet.

2.2.3.2. Strafproces

In veel lidstaten wordt met eerdere veroordelingen rekening gehouden bij de beslissing over het soort, de zwaarte en de reikwijdte van een uitspraak/straf (AT, CY, DE, DK, HR, HU, IE, LV, NL, SE, SI en UK), bijvoorbeeld als een doorslaggevende factor bij de beslissing over de mate van schuld (HR), het doel van de straf (HR) of over de aanwezigheid van verzwarende omstandigheden (DK, LV, UK).

In Zweden is ingeval van een eerdere gerechtelijke procedure het opleggen van een voorwaardelijke straf uitgesloten. De Deense en Zweedse wetgeving gaan er ook vanuit dat om een eerdere veroordeling als een verzwarende omstandigheid te kunnen beschouwen, het strafbare feit ten aanzien waarvan de veroordeling werd

---

5 Dit beginsel houdt in dat een openbaar aanklager de discretionaire bevoegdheid heeft om een zaak te onderzoeken of een procedure te beëindigen.

6 Zie ook Resolutie (65) 11 van de Raad van Europa (goedgekeurd door de afgevaardigden van de ministers op 9 april 1965): https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=582145&SecMode=1&DocId=626216&Usage=2.

uitgesproken relevant moet zijn voor het aan de orde zijnde strafbare feit. De nationale wetgeving van Slovenië bepaalt dat de rechter bij de bepaling van de zwaarte van het vonnis met name nagaat of het eerdere strafbare feit eenzelfde soort strafbaar feit is als het nieuwe, of beide strafbare feiten met hetzelfde motief werden gepleegd en hoeveel tijd er is verstreken sinds het eerdere vonnis ter kennis gebracht of betekend werd dan wel strafvermindering of verjaring plaatsvond.

Soms houden lidstaten er rekening mee hoeveel tijd er is verstreken sinds het vorige vonnis uitgesproken, ter kennis gebracht of betekend werd, dan wel strafvermindering of verjaring plaatsvond (DK, NL, SE, SI). Het is ook mogelijk dat met eerdere veroordelingen rekening wordt gehouden wanneer gerechten een bevel uitvaardigen om ervoor te zorgen dat de gedaagde in rechte verschijnt of om het risico van recidive uit te schakelen, met name in geval van beslissingen waarbij een bevel tot inhechtenisneming wordt gegeven of alternatieve maatregelen worden gelast om de aanwezigheid van de verdachte te verzekeren (SI).

Een andere mogelijkheid is dat een eerdere veroordeling van invloed is op de juridische classificatie volgens de strafwet (HU, NL, UK), bijvoorbeeld bij de beoordeling van de ernst van het strafbare feit (UK).

2.2.3.3. Uitvoering van veroordeling

In sommige lidstaten wordt bij de uitvoering van een vonnis met eerdere veroordelingen rekening gehouden (DE, HR, NL en SE). Het komt bijvoorbeeld voor dat met eerdere veroordelingen rekening wordt gehouden bij de beslissing over proeftijd (DE, SE), of over vervroegde voorwaardelijke invrijheidstelling (DE), of wanneer de opschorting van een straf of tot vrijheidsbeneming strekkende maatregel wordt herroepen (AT, DE). In sommige landen moet de rechter ook rekening met eerdere veroordelingen houden bij zijn beslissing of een veroordeelde in een extra beveiligde inrichting (SE) of in een inrichting voor notoire recidivisten moet worden geplaatst (NL). Vaak wordt meegedeeld dat rechters de opschorting van vonnis of tot vrijheidsbeneming strekkende maatregel moeten herroepen wanneer de persoon tijdens de proefperiode een strafbaar feit pleegt (DE, SE). Zweden houdt ook rekening met eerdere veroordelingen bij de beslissing een levenslange straf om te zetten in een gevangenisstraf voor bepaalde tijd.

2.2.4. Verkrijgen van voldoende gegevens over eerdere veroordelingen

Sommige lidstaten hebben de Commissie ook geïnformeerd over nationale handelingen of interne regels inzake de organisatie van hun nationale strafregisters (EE, HU en LV).

Slechts twee lidstaten (EE, IE) hebben melding gemaakt van de uitwisseling van informatie uit het strafregister (ECRIS). Dit kan te maken hebben met het feit dat het ECRIS-systeem ten tijde van de vaststelling van het kaderbesluit nog niet was ingevoerd. De lidstaten zijn in april 2012 begonnen met het gebruik van ECRIS en tot op heden wordt ECRIS door de centrale autoriteiten van 25 lidstaten voor de uitwisseling van informatie uit het strafregister gebruikt. ECRIS draagt bij tot de

goede uitvoering van het kaderbesluit. Op dit moment zijn nog niet alle centrale autoriteiten met elkaar verbonden.

3. CONCLUSIE

- Het uitgangspunt van het kaderbesluit is dat buitenlandse en nationale veroordelingen in de loop van een nieuw strafproces gelijkwaardig moeten zijn. Het bevestigt het beginsel dat de lidstaten aan een in een andere lidstaat uitgesproken veroordeling gevolgen moeten verbinden die gelijkwaardig zijn aan de gevolgen van een nationale veroordeling overeenkomstig het nationale recht, ongeacht of het volgens het nationale recht om feitelijke gevolgen dan wel om procesrechtelijke of materieelrechtelijke gevolgen gaat. Luidens overweging 5 van het kaderbesluit beoogt dit "niet een harmonisatie tot stand te brengen wat betreft de gevolgen die door de verschillende nationale wetgevingen aan het bestaan van eerdere veroordelingen worden verbonden, en [bestaat] de verplichting om rekening te houden met eerdere, in andere lidstaten uitgesproken veroordelingen [...] alleen voor zover volgens het nationaal recht met eerdere veroordelingen in de lidstaat zelf rekening wordt gehouden".

  Het kaderbesluit heeft aanzienlijke toegevoegde waarde voor het bevorderen van het wederzijds vertrouwen in de strafwetgeving en de gerechtelijke beslissingen in de Europese rechtsruimte, aangezien het een rechterlijke cultuur stimuleert waarin met eerder in een andere lidstaat uitgesproken veroordelingen in beginsel rekening wordt gehouden.

- Hoewel de 22 lidstaten die het kaderbesluit tot nog toe hebben omgezet, zich beslist hebben ingespannen, bestaan er aanzienlijke verschillen in de mate waarin de letter en de geest van het kaderbesluit worden nageleefd. Van 13 lidstaten zijn de meegedeelde nationale uitvoeringsbepalingen in het algemeen bevredigend: AT, CY, DE, DK, EL, FI, HR, IE, LV, NL, SE, SI en UK.

- De andere negen lidstaten die de Commissie een kennisgeving hebben gestuurd, hebben geen afdoende informatie verstrekt over de rechtsgevolgen die aan eerdere buitenlandse veroordelingen in hun eigen strafrechtstelsel verbonden zijn. De mate waarin deze lidstaten op dit punt aan hun verplichtingen voldoen, kan niet worden beoordeeld.

- De niet-omzetting dan wel de gedeeltelijke en onvolledige omzetting van het kaderbesluit staat aan de doeltreffende werking van de Europese rechtsruimte in de weg. Bovendien kunnen daardoor de legitieme verwachtingen van EU-burgers ondermijnd worden, omdat zij geen voordeel kunnen hebben van dit instrument, dat moet voorkomen dat iemand die een misdrijf heeft gepleegd recidiveert.

- Te late uitvoering is betreurenswaardig, omdat het kaderbesluit de doeltreffendheid van de rechtsbedeling in strafzaken kan vergroten door de invoering van rechtsinstrumenten waarmee het strafrechtelijke verleden van een verdachte beoordeeld en bijgevolg slachtoffers beschermd kunnen worden.

- De Commissie zal de naleving door de lidstaten van alle voorschriften van het kaderbesluit nauwlettend blijven volgen. Met name zal de Commissie erop toezien of de lidstaten het gelijkwaardigheidsbeginsel naar behoren toepassen en of de rechtsgevolgen van in het buitenland uitgesproken veroordelingen binnen het strafrechtstelsel van de lidstaten in beginsel gelijkwaardig zijn aan de rechtsgevolgen van nationale veroordelingen.
- Het is van het grootste belang dat alle lidstaten kennis nemen van dit verslag en de Commissie alle verdere relevante informatie verstrekken teneinde aan hun verplichtingen uit hoofde van het Verdrag te voldoen. Daarnaast moedigt de Commissie de lidstaten die gemeld hebben dat zij wetgeving ter zake aan het voorbereiden zijn, aan om zo spoedig mogelijk die wetgeving goed te keuren en de nationale maatregelen mee te delen. De Commissie dringt er bij alle lidstaten die dat nog niet hebben gedaan, op aan om snel maatregelen te nemen om het kaderbesluit volledig om te zetten. Voorts verzoekt zij de lidstaten die het kaderbesluit niet correct hebben omgezet, om hun uitvoeringswetgeving te herzien en in overeenstemming te brengen met de bepalingen van het kaderbesluit.