



Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL

Y. BOT

van 3 mei 2016¹

Zaak C-554/14

Strafzaak

tegen

Atanas Ognyanov

[verzoek om een prejudiciële beslissing, ingediend door de Sofiyski gradski sad (rechtbank van Sofia, Bulgarije)]

„Prejudiciële verwijzing — Politie en justitie samenwerking in strafzaken — Kaderbesluit 2008/909/JBZ — Artikel 17 — Recht dat van toepassing is op de tenuitvoerlegging van een vrijheidsbenemende maatregel — Nationale regel van de tenuitvoerleggingsstaat die voorziet in strafverkortings wegens de arbeid die de geïnterneerde persoon tijdens zijn detentie in de beslissingsstaat heeft verricht — Toelaatbaarheid — Beginsel van territoriale werking van de strafwet — Beginsel van individualisering van de straf — Beoogde reclassering van de betrokkene — Verplichting tot conforme uitlegging”

I – Inleiding

1. Met deze prejudiciële verwijzing wordt het Hof verzocht zich te buigen over een aspect van de politieke en justitie samenwerking in strafzaken waarover tot op heden nog relatief weinig rechtspraak bestaat. De vraag is welk recht en welke procedures van toepassing zijn op de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen wanneer een geïnterneerde persoon op grond van kaderbesluit 2008/909/JBZ² wordt overgebracht van de lidstaat van veroordeling³ naar de lidstaat van herkomst of van verblijf⁴.
2. De Sofiyski gradski sad (rechtbank van Sofia) vraagt zich met name af welke regels van toepassing zijn op de verlening van strafverkortings.
3. Bij vonnis van 28 november 2012 is Ognyanov, Bulgaars onderdaan, door een Deense rechterlijke instantie veroordeeld tot een vrijheidsstraf van vijftien jaar wegens diefstal onder verzwarende omstandigheden en doodslag in Denemarken. Hij was in een Deense penitentiaire inrichting gedetineerd van 10 januari 2012 tot 1 oktober 2013, op welke datum hij is overgedragen aan de Bulgaarse justitie autoriteiten.
4. Tijdens zijn detentie in Denemarken heeft Ognyanov gewerkt.

1 — Oorspronkelijke taal: Frans.

2 — Kaderbesluit van de Raad 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 de tenuitvoerlegging ervan in de Europese Unie (PB 2008, L 327, blz. 27; hierna: „kaderbesluit”).

3 — Hierna: „beslissingsstaat”. In de bewoordingen van artikel 1, onder c), van het kaderbesluit is dit de lidstaat waar het vonnis is gewezen.

4 — Hierna: „tenuitvoerleggingsstaat”. In de bewoordingen van artikel 1, onder d), van het kaderbesluit is dit de lidstaat waaraan het vonnis is toegezonden met het oog op de erkenning en tenuitvoerlegging ervan.

5. De Sofiyski gradski sad dient nu uitspraak te doen over vragen betreffende de tenuitvoerlegging van die straf, en met name over het restant van de straf dat nog ten uitvoer moet worden gelegd. In dat kader is de vraag gerezen of de straf kan worden verkort vanwege de arbeid die betrokkene tijdens zijn detentie in Denemarken heeft verricht.

6. Aangezien de Deense wetgeving een dergelijke strafverkortung niet toestaat, vraagt de verwijzende rechter zich af of hij overeenkomstig de rechtspraak van het Varhoven kasatsionen sad (Bulgaars hof van cassatie) zijn mildere nationale wetgeving mag toepassen op de detentieperiode van Ognyanov in Denemarken. Overeenkomstig het Nakazatelen Kodeks (Bulgaars wetboek van strafrecht)⁵ worden twee gewerkte dagen namelijk gelijkgesteld met drie dagen vrijheidsbeneming. Betrokkene zou bijgevolg niet in aanmerking komen voor een strafverkortung van een jaar, acht maanden en 20 dagen maar van twee jaar, zes maanden en 24 dagen, waardoor hij eerder in vrijheid zou kunnen worden gesteld.⁶

7. De verwijzende rechter baseert zich in dit verband op de tekst van artikel 17 van het kaderbesluit.

8. Volgens die bepaling wordt de tenuitvoerlegging van de sanctie beheerst door het recht van de tenuitvoerleggingsstaat. De Uniewetgever wijst erop dat daarom de justitiële autoriteiten van die staat bij uitsluiting bevoegd zijn om te beslissen over de procedures betreffende de tenuitvoerlegging van de straf en om de daarop betrekking hebbende maatregelen te bepalen, op voorwaarde dat zij de duur van de vrijheidsbeneming die al in de beslissingsstaat is ondergaan volledig in mindering brengen en dat zij de in lid 3 van die bepaling bedoelde informatieplicht nakomen.

9. De verwijzende rechter wenst dus van het Hof te vernemen of hij op grond van artikel 17 van het kaderbesluit in plaats van zijn nationale wetgeving de strengere Deense wetgeving mag toepassen bij de verlening van strafverkortung aan betrokkene vanwege de arbeid die hij vóór zijn overbrenging heeft verricht.

10. In deze conclusie zal ik het Hof in overweging geven voor recht te verklaren dat artikel 17, leden 1 en 2, van het kaderbesluit zich verzet tegen een nationale regel zoals die in het hoofdgeding, zelfs indien die regel gunstiger is voor de gevonnniste persoon.

11. Ik zal mij in mijn analyse in het bijzonder laten leiden door twee beginselen, namelijk het beginsel van de territoriale werking van de strafwet en het beginsel van individualisering van de straf, waarop elk stelsel van straftenuitvoerlegging berust. Ik zal de draagwijdte van die beginselen definiëren en uitleggen waarom de naleving ervan vereist dat de tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf, en in het bijzonder het verlenen van strafverkortung, wordt beheerst door het recht van de lidstaat waar de gevonnniste persoon daadwerkelijk gedetineerd is. Bovendien zal ik ingaan op de noodzaak om de nationale soevereiniteit van de beslissingsstaat te eerbiedigen en op de implicaties van het onderlinge vertrouwen dat de lidstaten bij de uitvoering van het kaderbesluit moeten hebben.

12. Hoewel ik erken dat de Bulgaarse wetgeving in een situatie zoals die in het hoofdgeding daadwerkelijk gunstiger voor betrokkene lijkt, kom ik tot de slotsom – gelet op de respectieve territoriale bevoegdheden – dat de tenuitvoerleggingsstaat bepaalde voorschriften van zijn wetboek van strafrecht niet legitiem kan toepassen op de tenuitvoerlegging van de straf op het grondgebied van de beslissingsstaat. Nu de Bulgaarse wetgeving niet toepasselijk is, is de regel van de terugwerkende kracht van de mildere strafwet in artikel 49, lid 1, laatste zin, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie⁷ dus niet van toepassing.

5 — Hierna: „NK”.

6 — In de verwijzingsbeslissing in de zaak Ognyanov (C-614/14), die bij het Hof aanhangig is en waarin ik eveneens conclusie heb genomen, trekt de procureur-generaal bij de Sofiyska gradska prokuratura (openbaar ministerie, Sofia) de berekening van de verwijzende rechter in twijfel, omdat daarbij geen rekening is gehouden met niet-gewerkte dagen.

7 — Hierna: „Handvest”.

II – Toepasselijke bepalingen

A – *Unierecht*

1. Kaderbesluit

13. Het kaderbesluit berust op het beginsel van wederzijdse erkenning⁸ van justitiële beslissingen op grond waarvan gerechtelijke uitspraken direct in de gehele Europese Unie ten uitvoer worden gelegd zonder enige aanvaardingsprocedure.⁹

14. Het kaderbesluit heeft overeenkomstig overweging 9 en artikel 3, lid 1, ervan tot doel de erkenning en tenuitvoerlegging in een andere lidstaat dan de beslissingsstaat te borgen van vonnissen¹⁰ waarbij een sanctie¹¹ in de vorm van een vrijheidsstraf wordt opgelegd, teneinde de reclassering van de gevonnisse persoon te bevorderen.

15. Als noodzakelijke tegenhanger van de vrijheid van verkeer moet de overbrenging van de gevonnisse persoon naar de lidstaat van herkomst of van verblijf zijn reclassering bevorderen door hem de mogelijkheid te geven zijn familiale, taalkundige en culturele banden te behouden.

16. Na zich ervan te hebben vergewist dat de tenuitvoerlegging van de sanctie door de tenuitvoerleggingsstaat dat doel ten goede zal komen, zendt de beslissingsstaat het strafvonnis overeenkomstig de voorschriften van de artikelen 4 en 5 van het kaderbesluit aan de autoriteiten van die staat.

17. Hij voegt een correct ingevuld certificaat bij, waarvan een model is opgenomen in bijlage I bij het kaderbesluit. Dit certificaat heeft meerdere rubrieken die de beslissingsstaat informatie verschaffen over de identiteit van de vervolgte persoon, over de autoriteit die het vonnis heeft gewezen, over de aard van het strafbare feit en over de aard en duur van de sanctie.

18. Onder rubriek i) van die bijlage, „Status van het vonnis waarbij de sanctie is opgelegd”, wordt de bevoegde autoriteit van de beslissingsstaat in punt 2, „Informatie over de duur van de sanctie”, verzocht de volgende punten in te vullen:

„2.1. Totale duur van de sanctie (in dagen): [...]

2.2. De volledige periode van vrijheidsbeneming die al is ondergaan ten gevolge van de sanctie waarop het vonnis betrekking heeft (in dagen):

[...] vanaf [...] (vermeld datum waarop de berekening is gemaakt: dd-mm-jjjj): [...]

2.3. Het aantal dagen dat van de totale duur van de sanctie moet worden afgetrokken om andere dan de in 2.2. genoemde redenen (bijvoorbeeld amnestie, kwijtschelding of clementie die reeds is verleend met betrekking tot de sanctie):

[...] vanaf [...] (vermeld datum waarop de berekening is gemaakt: dd-mm-jjjj): [...]

8 — Overwegingen 1, 2 en 5 van het kaderbesluit.

9 — Zie in dit verband de conclusies van de Europese Raad van Tampere van 15 en 16 oktober 1999.

10 — Volgens artikel 1, onder a), van het kaderbesluit wordt onder „vonnis” verstaan „een door een rechter van de beslissingsstaat gegeven onherroepelijke uitspraak of beschikking waarbij een sanctie aan een natuurlijke persoon wordt opgelegd”.

11 — Artikel 1, onder b), van het kaderbesluit, definieert het begrip „sanctie” als „een vrijheidsstraf of een tot vrijheidsbeneming strekkende maatregel van bepaalde of onbepaalde duur die wegens een strafbaar feit in een strafprocedure is opgelegd”.

[...]

19. Artikel 8 van het kaderbesluit („Erkenning van het vonnis en tenuitvoerlegging van de sanctie”) bepaalt in lid 1:

„De bevoegde autoriteit van de tenuitvoerleggingsstaat erkent een [...] toegezonden vonnis en neemt onverwijld de maatregelen voor de tenuitvoerlegging van de sanctie, tenzij zij zich beroept op een van de in artikel 9 genoemde gronden tot weigering van de erkenning en de tenuitvoerlegging.”

20. Artikel 17 van het kaderbesluit („Het op de tenuitvoerlegging toepasselijk recht”) – waarvan de uitlegging hier aan de orde is – luidt als volgt:

„1. De tenuitvoerlegging van de sanctie wordt beheerst door het recht van de tenuitvoerleggingsstaat. De autoriteiten van de tenuitvoerleggingsstaat zijn, behoudens de leden 2 en 3, bij uitsluiting bevoegd te besluiten omtrent de procedures betreffende de tenuitvoerlegging en zij bepalen alle daarop betrekking hebbende maatregelen, met inbegrip van de gronden tot vervroegde of voorwaardelijke invrijheidstelling.

2. De bevoegde autoriteit van de tenuitvoerleggingsstaat brengt de termijn van vrijheidsbeneming die al is ondergaan ten gevolge van de sanctie waarop het vonnis betrekking heeft, volledig in mindering op de totale duur van de vrijheidsbeneming die moet worden ondergaan.

3. De bevoegde autoriteit van de tenuitvoerleggingsstaat licht, op verzoek, de bevoegde autoriteit van de beslissingsstaat in over de geldende bepalingen betreffende eventuele vervroegde of voorwaardelijke invrijheidstelling. De beslissingsstaat kan de toepassing van deze bepalingen accepteren of het certificaat intrekken.

4. Een lidstaat kan bepalen dat in de beslissing tot vervroegde of voorwaardelijke invrijheidstelling tevens rekening kan worden gehouden met de door de beslissingsstaat aangegeven bepalingen van nationaal recht op grond waarvan de gevonnisse persoon op een bepaald tijdstip recht heeft op vervroegde of voorwaardelijke invrijheidstelling.”

21. Artikel 26, lid 1, eerste streepje, van het kaderbesluit bepaalt dat dit besluit met ingang van 5 december 2011 het op 21 maart 1983 in Straatsburg ondertekende Verdrag inzake overbrenging van gevonnisse personen¹² en het aanvullend protocol van 18 december 1997 vervangt.

22. Uit hoofde van artikel 29, lid 1, van het kaderbesluit moest het vóór 5 december 2011 door de lidstaten worden omgezet. Het Koninkrijk Denemarken heeft het omgezet, de Republiek Bulgarije niet.

B – *Bulgaars recht*

23. Artikel 41, lid 3, NK bepaalt dat arbeid die de gevonnisse persoon heeft verricht in aanmerking wordt genomen met het oog op verkorting van de duur van de straf, waarbij twee gewerkte dagen gelijk worden gesteld met drie dagen vrijheidsbeneming.

12 — Hierna: „verdrag inzake overbrenging”. Dit verdrag is te raadplegen op de website van de Raad van Europa. Het is door 64 staten geratificeerd en op 1 juli 1985 in werking getreden. Van de lidstaten hebben alleen de Republiek Kroatië en de Republiek Finland het niet ondertekend.

24. Artikel 457 van de Nakazatelno protsesualen Kodeks (Bulgaars wetboek van strafvordering)¹³, met het opschrift „Beslissing van de rechtbank betreffende vragen inzake de tenuitvoerlegging van het vonnis”, bepaalt:

„1. Zodra de gevonnisse persoon in de Republiek Bulgarije aankomt of zodra vaststaat dat hij zich op haar grondgebied bevindt, zendt de procureur-generaal het voor tenuitvoerlegging aanvaarde vonnis met de bijgevoegde stukken aan de Sofiyski gradski sad [...] met een voorstel voor de beslissing van de vragen inzake de tenuitvoerlegging.

2. De Sofiyski gradski sad doet tijdens een terechtzitting waaraan de officier van justitie deelneemt en waarvoor de gevonnisse persoon wordt opgeroepen, bij beschikking uitspraak over het voorstel.

3. De beschikking vermeldt het nummer en de datum van het ten uitvoer te leggen vonnis, de zaak waarin het is gewezen, de tekst van de Bulgaarse wet die voorziet in de strafbaarstelling van het begane feit, en de duur van de door de buitenlandse rechterlijke instantie opgelegde vrijheidsstraf, en bepaalt het regime van de straf die moet worden ondergaan alsmede het soort penitentiaire inrichting.

4. Indien de maximumduur van de vrijheidsstraf voor het begane strafbare feit in het Bulgaarse recht lager is dan de in het vonnis bepaalde duur, beperkt de Sofiyski gradski sad de opgelegde straf tot die duur. Indien het Bulgaarse recht niet voorziet in een vrijheidsstraf voor het begane strafbare feit, bepaalt [zij] een straf die zo veel mogelijk overeenstemt met de in het vonnis opgelegde straf.

5. De duur van de voorlopige hechtenis en van de reeds ondergane straf in de beslissingsstaat wordt in mindering gebracht en – indien de sancties verschillen – in aanmerking genomen bij de bepaling van de duur van de straf.

6. Bijkomende straffen die bij het vonnis zijn opgelegd moeten ten uitvoer worden gelegd als er in de overeenkomstige bepalingen van Bulgaars recht in is voorzien en zij niet reeds in de beslissingsstaat ten uitvoer zijn gelegd.

7. Tegen de beschikking van de rechter staat hoger beroep open bij het Sofiyski Apelativen sad [gerechtshof van Sofia].”

III – Feiten van het hoofdgeding

25. Ognyanov, Bulgaars onderdaan, is in Denemarken veroordeeld tot een vrijheidsstraf van vijftien jaar voor het op Deens grondgebied plegen van diefstal onder verzwarende omstandigheden en doodslag. Hij was in een Deense penitentiaire inrichting gedetineerd van 10 januari 2012 tot 1 oktober 2013, op welke datum hij is overgedragen aan de Bulgaarse justitiële autoriteiten.

26. Ognyanov heeft gedurende zijn detentie in Denemarken gewerkt, en wel van 23 januari 2012 tot en met 30 september 2013.

27. De Deense justitiële autoriteiten hebben zich gebaseerd op de bepalingen van het kaderbesluit om betrokkene over te brengen. Zij hebben hun Bulgaarse ambtgenoten met name verzocht om inlichtingen over de straf die zij zouden ten uitvoer leggen en over de regels die zouden gelden voor vervroegde invrijheidsstelling. Zij hebben er in dat verband uitdrukkelijk op gewezen dat de Deense wetgeving er niet in voorziet betrokkene strafverkortung te verlenen wegens verrichte arbeid gedurende zijn detentie. Mijns inziens is het niet uitgesloten dat de Deense justitiële autoriteiten op andere wijze rekening zouden hebben gehouden met de door Ognyanov tijdens zijn detentie verrichte arbeid.

¹³ — Hierna: „NPK”.

28. Uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat de Bulgaarse justitiële autoriteiten het vonnis van de Deense rechterlijke autoriteiten hebben erkend en hebben toegestemd in de tenuitvoerlegging van de opgelegde straf. Daartoe heeft de procureur-generaal bij het openbaar ministerie van Sofia zich overeenkomstig artikel 457 NPK gewend tot de verwijzende rechter met het verzoek uitspraak te doen over de vragen met betrekking tot de tenuitvoerlegging van de straf en met name om de resterende duur van de ten uitvoer te leggen straf vast te stellen.

29. In dat kader vraagt de verwijzende rechter zich af of hij overeenkomstig de rechtspraak van het Varhoven kasatsionen sad aan betrokkene strafverkortung kan verlenen wegens de arbeid die hij gedurende zijn detentie in Denemarken heeft verricht.

30. Het Varhoven kasatsionen sad heeft namelijk in een arrest van 12 november 2013 geoordeeld dat krachtens artikel 457, lid 5, NPK „de [Sofiyski gradski sad] met het oog op verkorting van de straf rekening moet houden met de arbeid in het algemeen belang die de overgedragen gevonnisde Bulgaar in de staat van veroordeling heeft verricht, tenzij de duur van de straf die nog moet worden ondergaan door de beslissingsstaat is berekend met inaanmerkingneming van de verrichte arbeid”.

31. Het Varhoven kasatsionen sad heeft zich gebaseerd op de bewoordingen van artikel 9, lid 3, van het verdrag inzake overbrenging en op de preciseringen in het toelichtend verslag bij dat verdrag.

32. Het is van oordeel dat de overbrenging van de gedetineerde met name met zich brengt dat aan de tenuitvoerleggingsstaat een exclusieve bevoegdheid wordt toegekend wat betreft de tenuitvoerlegging van de straf, zowel ten aanzien van de voortzetting van de tenuitvoerlegging als ten aanzien van de omzetting van de sanctie.

33. De vermeldenswaardige motivering van het Varhoven kasatsionen sad luidt als volgt:

„De Bulgaarse wetgeving voorziet in de mogelijkheid de vrijheidsstraf te verkorten op grond van artikel 41, lid 3, NK wanneer de overgebrachte Bulgaarse onderdaan arbeid in algemeen belang heeft verricht terwijl hij die straf onderging. Het staat buiten kijf dat de veroordeelde in aanmerking moet komen voor verkorting [van de straf] als hij na zijn overbrenging arbeid verricht in Bulgarije. *Niet valt in te zien dat iets anders heeft te gelden indien hij in de veroordelingsstaat arbeid heeft verricht als bedoeld in artikel 178 van de [zakon za izpalnenie na nakazaniyata i zadarzhanieto pod strazha (Bulgaarse wet inzake de tenuitvoerlegging van sancties, straffen en voorlopige hechtenis)]*¹⁴, zelfs indien de wetgeving van die staat niet in inaanmerkingneming van die arbeid voorziet. Het verrichten van arbeid is immers strikt genomen niet een onderdeel van de vrijheidsstraf maar een gevolg van de tenuitvoerlegging ervan. Hieruit kan worden afgeleid dat de inaanmerkingneming van verrichte arbeid met het oog op verkorting van de duur van de straf overeenkomstig artikel 41, lid 3, NK niet samenhangt met de individualisering (bepaling) van de straf, maar een handeling is die betrekking heeft op de tenuitvoerlegging ervan. *Dit valt onder de bevoegdheid van de tenuitvoerleggingsstaat, waarvan de regels inzake de tenuitvoerlegging in hun geheel van toepassing zijn*, met inbegrip van de gronden voor en de vormen van omzetting van de straf.

[...] De inaanmerkingneming van de verrichte arbeid met het oog op verkorting van de duur van de straf overeenkomstig artikel 41, lid 3, NK houdt rekening met de positieve effecten die het verrichten van arbeid heeft op het proces van heropvoeding en re-integratie van de gevonnisde persoon. De beroepsontwikkeling van de gevonnisde persoon is een belangrijke basisvoorwaarde voor zijn re-integratie in de samenleving, en de juridische draagwijdte en de effecten ervan moeten tezamen worden beoordeeld, zonder onderscheid of de arbeid in het buitenland of op het grondgebied van de Republiek Bulgarije is verricht. *Krachtens de wet – artikel 41, lid 3, NK – wordt de periode gedurende welke de gevonnisde persoon arbeid in het algemeen belang heeft verricht beschouwd als een periode van*

14 — DV nr. 25 van 3 april 2009.

tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf, ongeacht de plaats waar die arbeid is verricht. De aftrek van gewerkte dagen is een wettelijk privilege dat niet een herziening betekent van de door de staat van veroordeling opgelegde vrijheidsstraf en evenmin van de ‚duur’ van die straf, maar een dwingend voorgeschreven gunstige consequentie van het feit als zodanig dat de veroordeelde arbeid in het algemeen belang heeft gewerkt terwijl hij zijn vrijheidsstraf onderging en gedetineerd was. Bijgevolg is er sprake van een strafvermindering^[15] in de zin van artikel 12 van het verdrag inzake overbrenging.

[...]

Om uitspraak te kunnen doen in de procedure tussen de procureur-generaal van de Republiek Bulgarije en de bevoegde autoriteit van de andere staat over de overbrenging van een veroordeelde Bulgaarse onderdaan dient – gezien het voorgaande – de overeenkomst tussen beide partijen vergezeld te gaan van precieze informatie waaruit blijkt of de gevonniste persoon arbeid heeft verricht (of dat hij heeft deelgenomen aan cursussen of een opleiding heeft gevolgd) gedurende de tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf in een penitentiaire inrichting [...] in het buitenland, en gedurende welke periode, *en of de door de beslissingsstaat vastgestelde duur van de straf die nog moet worden ondergaan, is berekend na inaanmerkingneming van de in het buitenland verrichte arbeid.*^[16]

IV – Prejudiciële vragen

34. In deze omstandigheden heeft de Sofijski gradski sad besloten de behandeling van de zaak te schorsen en het Hof om een prejudiciële beslissing te verzoeken over de volgende vragen:

- „1) Verzetten de bepalingen van het kaderbesluit zich ertegen dat de tenuitvoerleggingsstaat in de overbrengingsprocedure de duur van de door de beslissingsstaat opgelegde vrijheidsstraf op grond van arbeid die is verricht gedurende het ondergaan van deze straf in de beslissingsstaat zodanig verkort:
- a) dat de verkorting van de straf voortvloeit uit de toepassing – op grond van artikel 17, lid 1, van het kaderbesluit – van het recht van de tenuitvoerleggingsstaat op de tenuitvoerlegging van de straf. Laat deze bepaling toe dat het recht van de tenuitvoerleggingsstaat vanaf de overbrengingsprocedure op de tenuitvoerlegging van de straf wordt toegepast op feiten (het verrichten van arbeid in een penitentiaire inrichting in de beslissingsstaat) die zich hebben voorgedaan gedurende de periode dat de gevonniste persoon aan de rechtsmacht van de beslissingsstaat was onderworpen?
 - b) dat de verkorting van de straf voortvloeit uit de aftrek op grond van artikel 17, lid 2, van het kaderbesluit. Laat deze bepaling de aftrek toe overeenkomstig het recht van de tenuitvoerleggingsstaat – op grond waarvan de feiten die zich hebben voorgedaan in de beslissingsstaat (het verrichten van arbeid in een penitentiaire inrichting in de beslissingsstaat) opnieuw juridisch worden beoordeeld – van een langere periode dan de op grond van het recht van de beslissingsstaat opgelegde detentie?
- 2) Ingeval deze of andere bepalingen van het kaderbesluit van toepassing zijn op de bedoelde verkorting van de straf, moet dan de beslissingsstaat worden ingelicht over deze verkorting indien hij daar uitdrukkelijk om heeft verzocht, en dient de overbrengingsprocedure te worden gestaakt bij protest van zijn kant? Ingeval het bestaan van deze verplichting wordt bevestigd, dient de beslissingsstaat dan te worden ingelicht over het toepasselijke recht in algemene en abstracte zin, of over de concrete verkorting van de straf die de rechter bij de gevonniste persoon zal toepassen?

15 — Anders dan het Varhoven kasatsionen sad ben ik van mening dat we hier niet te maken hebben met een geval van „strafvermindering” [in de zin van het verdrag inzake overbrenging] maar wel degelijk van een „strafverkorting”.

16 — Cursivering van mij.

3) Ingeval het Hof oordeelt dat artikel 17, leden 1 en 2, van het kaderbesluit niet toelaat dat de tenuitvoerleggingsstaat op basis van zijn nationale recht de straf verkort (vanwege in de beslissingsstaat verrichte arbeid), is in dat geval de beslissing van de nationale rechter om desondanks zijn nationale recht toe te passen omdat dit gunstiger is dan artikel 17 van het kaderbesluit, in overeenstemming met het Unierecht?”

35. De Duitse, de Spaanse, de Nederlandse, de Oostenrijkse regering en de regering van het Verenigd Koninkrijk alsmede de Europese Commissie hebben opmerkingen ingediend.

36. Ik betreur de afwezigheid van de partijen in het hoofdgeding en van de Bulgaarse regering. Zij hebben geen schriftelijke opmerkingen ingediend en waren evenmin ter terechtzitting aanwezig.

V – Inleidende opmerkingen

37. Voordat ik begin met het onderzoek van de door de verwijzende rechter gestelde vragen, zijn twee opmerkingen op zijn plaats over de bevoegdheid van het Hof om bij prejudiciële beslissing over die vragen uitspraak te doen en over het nut van de uitlegging van artikel 17 van het kaderbesluit.

38. Ten eerste heeft de overbrenging van betrokkene – anders dan kan worden opgemaakt uit de verwijzingsbeslissing – niet plaatsgevonden op basis van de bepalingen van het kaderbesluit maar op basis van de bepalingen van het verdrag inzake overbrenging.

39. Dit blijkt expliciet uit het verzoek tot overbrenging van Ognyanov dat het Deense ministerie van Justitie op 26 maart 2013 heeft gedaan, en uit de hele daaropvolgende correspondentie over het verzoek in het nationale dossier.

40. De Deense justitiële autoriteiten hebben duidelijk verwezen naar de bepalingen van het verdrag inzake overbrenging, aangezien de Republiek Bulgarije het kaderbesluit niet had omgezet.

41. Leidt dit gegeven er ipso facto toe dat het Hof niet bevoegd is?

42. Ik meen van niet.

43. Ik denk namelijk dat de verwijzende rechter heel bewust in zijn vragen heeft verwezen naar de bepalingen van het kaderbesluit. Krachtens artikel 29, lid 1, van dat besluit was de Republiek Bulgarije immers in beginsel gehouden het kaderbesluit uiterlijk 5 december 2011 om te zetten. Vanaf die datum moest het kaderbesluit dus op grond van artikel 26, lid 1, eerste streepje, van dat besluit het verdrag inzake overbrenging en het aanvullend protocol bij dat verdrag vervangen.

44. Aangezien het verzoek tot overbrenging van Ognyanov is ingediend op 26 maart 2013 en zijn overbrenging heeft plaatsgevonden op 1 oktober 2013 na toestemming door de Bulgaarse justitiële autoriteiten, hadden in beginsel dus alleen de bepalingen van het kaderbesluit van toepassing moeten zijn op de overbrenging van betrokkene tussen beide lidstaten.

45. De verwijzende rechter heeft er daarom voor gekozen om het Hof een vraag over de uitlegging van de bepalingen van het kaderbesluit voor te leggen.

46. In het kader van de procedure van artikel 267 VWEU staat het immers uitsluitend aan de nationale rechter aan wie het geschil is voorgelegd en die de verantwoordelijkheid draagt voor de te geven rechterlijke beslissing, om – gelet op de bijzonderheden van het geval – zowel de noodzaak van een prejudiciële beslissing voor het wijzen van zijn vonnis te beoordelen, als de relevantie van de vragen

die hij aan het Hof voorlegt.¹⁷

47. Het vermoeden van relevantie dat op prejudiciële vragen van nationale rechterlijke instanties rust, kan slechts in uitzonderingsgevallen worden opgeheven, wanneer duidelijk blijkt dat de gevraagde uitlegging van de in de vragen genoemde bepalingen van Unierecht geen verband houdt met een reëel geschil of met het voorwerp van het hoofdgeding, wanneer het vraagstuk van hypothetische aard is of wanneer het Hof niet beschikt over de gegevens, feitelijk en rechtens, die noodzakelijk zijn om een zinvol antwoord te geven op de gestelde vragen.¹⁸

48. Geen van die omstandigheden doet zich hier voor.

49. Bijgevolg zie ik geen enkel beletsel dat het Hof in deze zaak uitspraak doet over de uitlegging van de bepalingen van het kaderbesluit.

50. Ten tweede moet erop worden gewezen dat een van de mogelijke beletselen voor de nakoming door de verwijzende rechter van zijn verplichting tot conforme uitlegging van het nationale recht – ik doel in dit verband op de rechtspraak van het Varhoven kasatsionen sad inzake de draagwijdte van artikel 41, lid 3, NK – thans uit de weg is geruimd.

51. In zijn arrest van 19 april 2016, DI¹⁹, heeft het Hof immers geoordeeld dat het vereiste van conforme uitlegging „voor de nationale rechterlijke instanties de verplichting inhoudt om in voorkomend geval vaste rechtspraak te wijzigen wanneer deze berust op een met de doelstellingen van een richtlijn onverenigbare uitlegging van het nationale recht”.²⁰

52. Dit door het Hof ontwikkelde beginsel geldt evenzeer voor het kaderbesluit.

53. Ik herinner er namelijk aan dat het Hof in zijn arrest van 16 juni 2005, Pupino²¹, heeft geoordeeld dat het dwingende karakter van kaderbesluiten, dat in identieke bewoordingen is geformuleerd als in artikel 288, derde alinea, VWEU, en het beginsel van loyale samenwerking dat geldt in het kader van de politieke en justitiële samenwerking in strafzaken²², de nationale instanties, en inzonderheid de nationale rechterlijke instanties, verplichten tot conforme uitlegging van hun nationale recht.²³ Deze verplichting is inherent aan het systeem van het VWEU, aangezien het de nationale rechter in staat stelt binnen het kader van zijn bevoegdheden de volle werking van het recht van de Unie te verzekeren bij de beslechting van de bij hem aanhangige geschillen.²⁴

54. Derhalve is naar mijn mening een uitlegging van artikel 41, lid 3, NK in overeenstemming met artikel 17, lid 1, van het kaderbesluit heel goed mogelijk.

17 — Arrest Melloni van 26 februari 2013 (C-399/11, EU:C:2013:107, punt 28 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

18 — Arrest Melloni van 26 februari 2013 (C-399/11, EU:C:2013:107, punt 29 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

19 — C-441/14, EU:C:2016:278.

20 — Punt 33 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

21 — C-105/03, EU:C:2005:386.

22 — Punt 42.

23 — Punt 34.

24 — Zie met name het arrest van 24 januari 2012, Dominguez (C-282/10, EU:C:2012:33, punt 24 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

55. Bovendien wordt de verwijzende rechter daarbij niet beperkt door de noodzakelijke eerbiediging van het rechtszekerheidsbeginsel en het beginsel van non-retroactiviteit. Deze beginselen verzetten zich er volgens vaste rechtspraak tegen dat de „verplichting [tot conforme uitlegging] de strafrechtelijke aansprakelijkheid van degenen die in strijd met de bepalingen van een kaderbesluit handelen, zou kunnen bepalen of verzwaren uitsluitend op grond van een dergelijk besluit, onafhankelijk van [het bestaan van] een ter uitvoering ervan vastgestelde wet”.²⁵

56. In deze zaak heeft de bepaling die voorwerp is van de prejudiciële vraag evenwel geen betrekking op de omvang van de strafrechtelijke aansprakelijkheid van betrokkene maar op de tenuitvoerlegging van zijn straf, en in het bijzonder op de verlening van strafverkortung.

57. Gelet op het voorgaande verzet zich derhalve, nu het kaderbesluit in Bulgarije niet is omgezet, niets ertegen dat de verwijzende rechter de relevante bepalingen van het NK zo veel mogelijk in het licht van de inhoud en doelstelling van het kaderbesluit uitlegt teneinde het door dit besluit beoogde resultaat te bereiken.

VI – Analyse

A – Eerste vraag

58. Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen van het Hof te vernemen of artikel 17, leden 1 en 2, van het kaderbesluit aldus moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale regel op grond waarvan de tenuitvoerleggingsstaat in een situatie als in het hoofdgeding de gevonneniste persoon strafverkortung kan verlenen vanwege de arbeid die hij tijdens zijn detentie in de beslissingsstaat heeft verricht.

59. Gelet op artikel 17, lid 1, van het kaderbesluit wordt de tenuitvoerlegging van de sanctie, met inbegrip van de gronden tot vervroegde of voorwaardelijke invrijheidstelling, beheerst door het recht van de tenuitvoerleggingsstaat.

60. In deze zaak vraagt de Sofiyski gradski sad zich dan ook af of niet het recht van de tenuitvoerleggingsstaat, in casu artikel 41, lid 3, NK, dient te worden toegepast op de detentieperiode van betrokkene in Denemarken.

61. De door de Uniewetgever gekozen bewoordingen in artikel 17, lid 1, eerste zin, van het kaderbesluit kunnen inderdaad twijfel oproepen over de bevoegdheidsverdeling met betrekking tot de tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf, terwijl de totstandkomingsgeschiedenis van deze bepaling geen opheldering verschaft voor de uitlegging van die bepaling.

62. Ten eerste omschrijft de Uniewetgever niet wat verstaan moet worden onder „tenuitvoerlegging van de sanctie” in de zin van artikel 17, lid 1, van het kaderbesluit.

63. Ten tweede verduidelijkt hij niet of het de tenuitvoerlegging van de straf vanaf de uitspraak van het vonnis in de beslissingsstaat betreft of alleen de tenuitvoerlegging vanaf de overbrenging van betrokkene naar de tenuitvoerleggingsstaat.

25 — Arrest van 16 juni 2005, Pupino (C-105/03, EU:C:2005:386, punt 45). Uit dit arrest volgt dat de „verplichting van de nationale rechter om de inhoud van een kaderbesluit te betrekken bij de uitlegging van de relevante bepalingen van zijn nationale recht, haar grenzen vindt in de algemene rechtsbeginselen en met name in het rechtszekerheidsbeginsel en het beginsel van non-retroactiviteit” (punt 44).

1. Definitie van het begrip „tenuitvoerlegging van de straf”

64. De definiëring van het begrip „tenuitvoerlegging van de straf” is een noodzakelijke voorwaarde.

65. Om immers uitspraak te kunnen doen over de bevoegdheid van respectievelijk de beslissingsstaat en de tenuitvoerleggingsstaat wat de tenuitvoerlegging van een sanctie als zodanig betreft, zal dat begrip eerst moeten worden gedefinieerd.

66. Om bovendien de wederzijdse erkenning van vonnissen waarbij vrijheidsstraffen zijn opgelegd te kunnen waarborgen alsook de daadwerkelijke tenuitvoerlegging van de sancties in een andere staat dan de beslissingsstaat, moet dit begrip „op het niveau van de Unie” worden gedefinieerd, want de complexiteit en soms zelfs de onduidelijkheid van nationale wetgevingen en tenuitvoerleggingspraktijken van strafrechtelijke sancties kunnen dit tot een moeilijke taak maken. De effectiviteit van de tenuitvoerlegging van straffen is een wezenlijk bestanddeel van het strafrechtelijk beleid in het algemeen en van de Europese rechtsruimte in strafzaken in het bijzonder.

67. Ik begin mijn analyse dus met een definiëring van het begrip „tenuitvoerlegging van de straf”.

68. In artikel 1, onder b), van het kaderbesluit wordt onder „straf” of – om de term in de Nederlandse taalversie van het kaderbesluit te gebruiken – onder „sanctie”²⁶ verstaan: een vrijheidsstraf van bepaalde of onbepaalde duur die vanwege een strafbaar feit in een strafprocedure door een nationale rechter is opgelegd.²⁷

69. Maatregelen die een „straf” zijn, vallen onder artikel 49 van het Handvest en onder artikel 7 van het op 4 november 1950 te Rome ondertekende Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden²⁸.

70. Maatregelen voor de „tenuitvoerlegging van de straf” hebben dus betrekking op de tenuitvoerlegging van een „straf” of van een „sanctie”. Het Europese Hof voor de Rechten van de Mens is van oordeel dat die maatregelen geen bestanddeel zijn van de „straf” en derhalve niet onder artikel 7 EVRM vallen.²⁹

71. De tenuitvoerlegging van een straf vindt plaats na de definitieve uitspraak van de veroordeling. Zij betreft dus de laatste fase van het strafproces, waarin uitvoering wordt gegeven aan het vonnis.

72. Zij omvat alle maatregelen voor de waarborging van enerzijds de materiële tenuitvoerlegging van de straf, zoals het aanhoudingsbevel, en anderzijds de reclassering van de gevonnisseerde persoon. In dat kader moeten de bevoegde justitiële autoriteiten de modaliteiten van de voltrekking en de organisatie van de straf vaststellen door bijvoorbeeld te besluiten over externe plaatsing, verloven, plaatsing in een open inrichting, tenuitvoerlegging in gedeelten, opschorting van de straf, maatregelen tot vervroegde of voorwaardelijke invrijheidsstelling van de gedetineerde of tot plaatsing onder elektronisch toezicht. Het

26 — In de Engelse taalversie van het kaderbesluit wordt slechts één zelfde term gebruikt, namelijk „sentence” voor de aanduiding van de „straf” of de „sanctie”.

27 — Volgens de rechtspraak van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: „EHRM”) is het „startpunt van elke beoordeling of er sprake is van een „straf” [...] de vaststelling of de bewuste maatregel is opgelegd na een veroordeling voor een strafbaar feit. Andere omstandigheden kunnen hierbij als relevant worden beschouwd: de aard en het doel van de bewuste maatregel, zijn kwalificatie naar nationaal recht, de procedures die verband houden met de oplegging en tenuitvoerlegging ervan, en zijn zwaarte [...] De zwaarte van de maatregel is echter op zichzelf niet doorslaggevend, aangezien veel preventieve niet-strafrechtelijke maatregelen een wezenlijke impact op de betrokken persoon kunnen hebben” (zie in dit verband EHRM, arrest van 21 oktober 2013, Del Río Prada/Spanje, CE:ECHR:2013:1021JUD004275009, § 82 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

28 — Hierna: „EVRM”.

29 — EHRM, arrest van 29 november 2005, Uttley/Verenigd Koninkrijk, CE:ECHR:2005:1129DEC003694603, en arrest van 21 oktober 2013, Del Río Prada/Spanje, CE:ECHR:2013:1021JUD004275009.

recht betreffende de tenuitvoerlegging van straffen omvat ook maatregelen die na de invrijheidsstelling van de gevonnisde persoon kunnen worden genomen, zoals plaatsing onder gerechtelijk toezicht of ook deelname aan reclasseringsprogramma's of maatregelen tot vergoeding van de schade aan de slachtoffers.

73. In het kader van de behandelde zaken is het Europese Hof voor de Rechten van de Mens vaak geconfronteerd met situaties waarin het onderscheid tussen de straf en de tenuitvoerleggingsmaatregelen van die straf in de praktijk niet altijd duidelijk was. Derhalve dienen binnen de maatregelen die na de definitieve uitspraak worden genomen, de maatregelen te worden onderscheiden die in feite de omvang van de straf kunnen herdefiniëren of wijzigen.³⁰

74. Gelet op het voorgaande is de definiëring van het begrip „tenuitvoerlegging van de straf” niet voldoende voor de oplossing van het in deze zaak aan de orde gestelde probleem.

2. Betekenis en strekking van artikel 17 van het kaderbesluit

75. De strikte toepassing van het beginsel dat de „tenuitvoerlegging van de sanctie wordt beheerst door het recht van de tenuitvoerleggingsstaat” leidt op zichzelf al tot een probleem aangezien de tenuitvoerlegging van de straf reeds is gestart op het grondgebied van de beslissingsstaat om daarna een vervolg te krijgen onder de rechtsmacht van de tenuitvoerleggingsstaat. Welke „tenuitvoerlegging” wordt bedoeld? Bedoelt de Uniewetgever de tenuitvoerlegging van de sanctie vanaf de uitspraak van het vonnis in de beslissingsstaat of vanaf de overdracht van de gevonnisde persoon aan de justitiële autoriteiten van de tenuitvoerleggingsstaat?

76. Het antwoord wordt duidelijk als wij de beginselen bezien die ten grondslag liggen aan het kaderbesluit alsmede de opzet waarin artikel 17 van dat besluit past.

a) Beginsel van de territoriale werking van de strafwet

77. Artikel 17 van het kaderbesluit regelt de collisie van wetten en bevoegdheden met betrekking tot de tenuitvoerlegging van de straf, die onvermijdelijk zijn bij de overdracht van de gevonnisde persoon door de autoriteiten van de beslissingsstaat aan die van de tenuitvoerleggingsstaat. De overbrenging van een gevonnisde persoon impliceert immers dat de tenuitvoerlegging van zijn straf een aanvang heeft genomen op het grondgebied van de beslissingsstaat om vervolgens te worden voortgezet, in voorkomend geval in een penitentiaire inrichting van de tenuitvoerleggingsstaat.³¹

78. Dat verklaart waarom de tenuitvoerleggingsstaat krachtens artikel 17, lid 2, van het kaderbesluit gehouden is om bij de berekening van het restant van de straf dat nog op zijn grondgebied ten uitvoer moet worden gelegd, de duur van de vrijheidsbeneming „die al is ondergaan” in de beslissingsstaat in mindering te brengen.

79. Indien de tenuitvoerleggingsstaat zijn recht met terugwerkende kracht zou mogen toepassen op de aanvang van de tenuitvoerlegging van de straf van betrokkene in de beslissingsstaat, zou dat in strijd zijn met het algemeen aanvaarde beginsel van de territoriale werking van de strafwet.

30 — EHRM, arrest van 21 oktober 2013, Del Río Prada/Spanje, CE:ECHR:2013:1021JUD004275009, § 59, 83, 85 en aldaar aangehaalde rechtspraak, alsook 89. In dit arrest heeft het Europese Hof voor de Rechten van de Mens geoordeeld dat de toepassing van een nieuwe berekeningswijze voor de verkorting van de straf wegens in detentie verrichte arbeid op een vroegere sanctie niet kan worden beschouwd als een maatregel die uitsluitend betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van de opgelegde straf. Doordat die berekeningswijze leidde tot een verlenging van de celstraf met bijna negen jaar, heeft hij volgens het Europese Hof voor de Rechten van de Mens geleid tot een herdefiniëring van de omvang van de opgelegde „straf” en moet hij derhalve worden beoordeeld in het licht van de waarborgen van artikel 7, lid 1, laatste zin, EVRM (§ 109 en 110).

31 — In bepaalde gevallen kan de gevonnisde persoon zich evenwel al op het grondgebied van de tenuitvoerleggingsstaat bevinden.

80. Dit beginsel van de territoriale werking van de strafwet is een aan alle lidstaten gemeenschappelijk beginsel. De strafwet heeft territoriale werking omdat zij de soevereiniteit van de lidstaten uitdrukt. Derhalve is de territoriale bevoegdheid van de strafrechter in de nationale rechtsordes gewoonlijk van openbare orde. Uit de territoriale bevoegdheid vloeit noodzakelijkerwijs het toepasselijke nationale recht voort.

81. Bijgevolg – en principieel – is de vraag niet of het in het belang van betrokkene niet beter zou zijn op grond van het beginsel van de retroactiviteit van de mildere strafwet³², dat is opgenomen in artikel 49, lid 1, laatste zin, van het Handvest, in plaats van de Deense strafwet de Bulgaarse strafwet toe te passen omdat die gunstiger is voor betrokkene. Die keuze bestaat niet in een grensoverschrijdende situatie als in het hoofdgeding, want de toepasselijkheid van de strafwet vloeit voort uit het beginsel van de territoriale werking van de strafwet.

82. Het beginsel van de retroactiviteit van de mildere strafwet lijkt me hier overigens niet toepasselijk. Dit beginsel vindt vanouds toepassing bij wetsconflicten in de tijd en niet zoals hier bij territoriale wetsconflicten. Het lijkt geen twijfel dat dit beginsel van toepassing zou zijn ingeval de strafbaarheid van het door Ognyanov gepleegde feit na diens veroordeling – tijdens de tenuitvoerlegging – als gevolg van een wijziging van de Deense strafwet zou vervallen. In die omstandigheden zouden de Bulgaarse justitiële autoriteiten geen andere keuze hebben dan betrokkene in vrijheid te stellen. Ingeval het gepleegde feit daarentegen niet langer strafbaar zou zijn op grond van de Bulgaarse wet, betwijfel ik ten eerste of dat op zichzelf tot de invrijheidsstelling van betrokkene zou leiden. Het feit is immers in de Deense wetgeving strafbaar gesteld wegens verstoring van de Deense openbare orde en valt niet in het toepassingsgebied van de Bulgaarse wetgeving. Het is bovendien interessant om erop te wijzen dat in een dergelijk geval de overbrenging niet mogelijk zou zijn gelet op artikel 3, lid 1, onder e), van het verdrag inzake overbrenging.

83. Overigens meen ik dat de bepalingen van het kaderbesluit mijn zienswijze ondersteunen. Dit besluit vereist immers geen dubbele strafbaarheid voor de in zijn artikel 7, lid 1, opgesomde strafbare feiten, en voorziet voor andere strafbare feiten slechts in de mogelijkheid voor de tenuitvoerleggingsstaat om dubbele strafbaarheid te eisen op grond van artikel 7, lid 3. Deze regel bevestigt naar mijn mening de territoriale aard van de strafwet en leidt ertoe dat het beginsel van de retroactiviteit van de mildere strafwet in een geval als het onderhavige ongeschikt en niet toepasbaar is.

b) Beginsel van individualisering van de straf

84. Het kaderbesluit heeft als belangrijkste doelstelling de reclassering van personen die veroordeeld zijn tot een vrijheidsstraf te bevorderen door de als gevolg van een strafrechtelijke veroordeling van zijn vrijheid beroofde persoon in staat te stellen zijn straf of het resterende deel daarvan in zijn sociaal milieu van herkomst te ondergaan.

85. Dit blijkt duidelijk uit overweging 9 en artikel 3, lid 1, van het kaderbesluit.³³

32 — Overeenkomstig het legaliteitsbeginsel ter zake van strafbare feiten en straffen kan de strafwet geen terugwerkende kracht hebben. Het beginsel van de retroactiviteit van de mildere strafwet vormt een uitzondering op dat beginsel door de toepassing voor te schrijven van de strafrechtelijke bepalingen die het gunstigste zijn voor de gevonnenste persoon.

33 — Zie ook de verklaring van de Raad van de Europese Unie met betrekking tot de reclasseringsdoelstelling van het kaderbesluit: „Indachtig dat de geslaagde reclassering van de gevonnenste persoon in een staat waarmee hij de nauwste banden heeft, het fundamentele doel van [het] kaderbesluit is [...] en het erover eens zijnde dat het voor het onderlinge vertrouwen tussen de lidstaten niet nodig is een extra weigeringsgrond op te nemen op basis van inconsistentie van de erkenning van de beslissing met het doel van reclassering, onderstreept de Raad dat de beslissingsstaat dit doel bij ieder besluit over de noodzaak van toezending van de beslissing en het certificaat aan de tenuitvoerleggingsstaat als een factor van primair belang moet beschouwen” (zie bijlage II, deel I, van het document van de Raad 6070/1/09 REV 1) en punt 4.1 van het verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad betreffende de uitvoering door de lidstaten van de kaderbesluiten 2008/909/JBZ, 2008/947/JBZ en 2009/829/JBZ inzake de wederzijdse erkenning van rechterlijke beslissingen betreffende vrijheidsstraffen of tot vrijheidsbeneming strekkende maatregelen, inzake proeftijdbeslissingen en alternatieve straffen en inzake toezichtmaatregelen als alternatief voor voorlopige hechtenis [COM(2014) 57 final].

86. Dit betekent dat alle maatregelen betreffende de tenuitvoerlegging en de organisatie van de straffen door de justitiële autoriteiten op het individu worden afgestemd, zodanig dat zij met inachtneming van de belangen van de samenleving en van de rechten van de slachtoffers niet alleen bijdragen aan de preventie van recidive maar ook aan de integratie en reclassering van de gevonnisse persoon.

87. In het kader van de toepassing van artikel 17 van het kaderbesluit vereist het beginsel van individualisering van de straf – immers een van de functies van straf – dus een duidelijke bevoegdheidsverdeling tussen de beslissingsstaat en de tenuitvoerleggingsstaat zodat kan worden gewaarborgd dat beslissingen over de tenuitvoerlegging van de straf worden genomen door de justitiële autoriteit die het best in staat is het gedrag van het individu te beoordelen.

88. Dit veronderstelt dat de justitiële autoriteiten van de plaats van de daadwerkelijke detentie van het individu beslissen over alle maatregelen betreffende de organisatie van de straf, met inbegrip van maatregelen tot strafverkortung die aan de gevonnisse persoon kan worden verleend.

89. Dat zijn ontegenzegglijk de autoriteiten die in contact met hem staan en dus die van de plaats van de daadwerkelijke detentie.³⁴

90. Wat in het bijzonder strafverkortung vanwege tijdens de detentie verrichte arbeid betreft, heeft een dergelijke op het individu afgestemde maatregel slechts zin indien hij wordt genomen door de autoriteit die de arbeid van betrokkene daadwerkelijk heeft gevolgd en geëvalueerd.

91. Derhalve heeft toepassing van artikel 41, lid 3, NK in plaats van de Deense wetgeving op de detentieperiode van Ognyanov in Denemarken geen enkele zin en ontbreekt daarvoor zelfs iedere rechtsgrondslag. Dat zou op zich ook strijdig zijn met het beginsel van individualisering van de straf, aangezien de Bulgaarse justitiële autoriteiten strafverkortung aan een gevonnisse persoon zouden verlenen die zij ten eerste nooit hebben ontmoet en ten tweede van wie zij nooit de arbeid of zelfs de vorderingen hebben gevolgd. Daarentegen bestaat er geen enkel bezwaar tegen dat de Bulgaarse justitiële autoriteiten voor een globalere beoordeling van zijn reclasseringsinspanningen rekening houden met de door Ognyanov tijdens zijn detentie in Denemarken verrichte arbeid en met de beoordeling daarvan door hun Deense ambtgenoten. Dat zou dan een van de criteria zijn aan de hand waarvan de bevoegde justitiële autoriteiten kunnen beoordelen of voorwaardelijke invrijheidsstelling gerechtvaardigd is.

92. Pas zodra betrokkene in een Bulgaarse penitentiaire inrichting is gedetineerd, kunnen de nationale justitiële autoriteiten in voorkomend geval artikel 41, lid 3, NK toepassen. Die strafverkortung moet dan aansluiten op een regelmatige en op de persoon afgestemde monitoring en mag niet, zoals ik meen te begrijpen uit het arrest van het Varhoven kasatsionen sad, een automatisme zijn.³⁵

93. Gelet op het voorgaande ben ik van mening dat de eerbiediging van het beginsel van de territoriale werking van de strafwet en van het beginsel van individualisering van de straf, die aan het kaderbesluit ten grondslag liggen, vereist dat de tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf, en in het bijzonder de verlening van strafverkortung, moet worden beheerst door het recht van de lidstaat waar de gevonnisse persoon daadwerkelijk is gedetineerd.

34 — Zie de mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement „Wederzijdse erkenning van definitieve beslissingen in strafzaken” [COM(2000) 495 definitief], waarin de Commissie al benadrukte dat „het [dan] voor de hand [ligt] dat beslissingen met betrekking tot de tenuitvoerlegging die zijn gebaseerd op het gedrag van de gevangene, onder de bevoegdheid moeten vallen van de lidstaat van tenuitvoerlegging. [...] de autoriteiten van de lidstaat van tenuitvoerlegging staan in direct contact met de gevangene en zijn dus het best in staat om een oordeel te vormen over zijn of haar gedrag” (punt 9.1).

35 — Hierin wordt immers uitgelegd dat het in mindering brengen van gewerkte dagen „een *dwingend voorgeschreven* gunstige consequentie is van het feit als zodanig dat de veroordeelde arbeid in het algemeen belang heeft verricht terwijl hij zijn vrijheidsstraf onderging en gedetineerd was” (cursivering van mij).

94. Deze uitlegging wordt gestaafd door de systematiek van het kaderbesluit waar artikel 17 een deel van is.

c) Systematiek van het kaderbesluit

95. Het onderzoek van de systematiek van het kaderbesluit toont aan dat artikel 17 van dat besluit de principes vaststelt die van toepassing zijn op de tenuitvoerlegging van de straf zodra de overbrenging van de gevonnisde persoon heeft plaatsgevonden.

96. Ten eerste moet de context in aanmerking worden genomen waarin de principes van artikel 17 van het kaderbesluit zijn uitgewerkt. Het kaderbesluit is immers vastgesteld op basis van een aantal reeds bestaande instrumenten, in het bijzonder op basis van het Verdrag van de Raad van Europa inzake de overbrenging van gevonnisde personen van 21 maart 1983.³⁶ Dit wordt overigens ook vermeld in de overwegingen 4 en 5 van het kaderbesluit.

97. De tekst van artikel 17, lid 1, van het kaderbesluit is in wezen identiek aan die van artikel 9, lid 3, van het verdrag inzake overbrenging. Laatstgenoemde bepaling luidt namelijk: „De tenuitvoerlegging van de veroordeling wordt beheerst door het recht van de staat van tenuitvoerlegging en alleen die staat is bevoegd om alle ter zake dienende beslissingen te nemen.” Een belangrijk punt is ook dat die bepaling als opschrift heeft: „*Gevolgen van de overbrenging voor de staat van tenuitvoerlegging*”.³⁷

98. Wanneer men de context in aanmerking neemt waarin het kaderbesluit is vastgesteld, is het dus zeer waarschijnlijk dat de Uniewetgever, toen hij artikel 17 van het kaderbesluit als opschrift gaf „Het op de tenuitvoerlegging toepasselijk recht”, het recht op het oog had dat toepasselijk is op de tenuitvoerlegging „na de overbrenging van de gevonnisde persoon”.

99. Ten tweede is van belang dat de afzonderlijke principes van het kaderbesluit in een chronologische volgorde staan genoemd.

100. Om te beginnen worden in de artikelen 4 tot en met 14 van het kaderbesluit de regels vastgesteld die de lidstaten moeten toepassen bij de overbrenging van de gevonnisde persoon. In het bijzonder regelen de artikelen 4 tot en met 6 van het kaderbesluit de procedures voor de toezending van het vonnis en het certificaat aan de tenuitvoerleggingsstaat. In de artikelen 7 tot en met 14 van het kaderbesluit worden vervolgens de regels vastgesteld die van toepassing zijn op de beslissing tot erkenning van het vonnis en op de beslissing tot tenuitvoerlegging van de sanctie. In dat verband staat in artikel 13 van het kaderbesluit dat de beslissingsstaat het recht behoudt om het certificaat in te trekken „*zolang geen aanvang is gemaakt met de tenuitvoerlegging van de sanctie in de tenuitvoerleggingsstaat*”.³⁸

101. Als vervolg hierop specificeert artikel 15 van het kaderbesluit de procedures die van toepassing zijn op de overbrenging zelf van de gevonnisde persoon, terwijl artikel 16 van dat besluit bijzondere bepalingen bevat in geval van doortocht van betrokkene over het grondgebied van een andere lidstaat.

102. Die bepalingen sluiten dus heel logisch op elkaar aan en artikel 17 van het kaderbesluit ligt overduidelijk in het verlengde ervan door de regels vast te stellen die van toepassing zijn op de tenuitvoerlegging van de sanctie „zodra de gevonnisde persoon is overgedragen” aan de justitiële autoriteiten van de tenuitvoerleggingsstaat.

36 — Zie met name punt 3.2.1.5 van het Groenboek over de onderlinge aanpassing, wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging van strafrechtelijke sancties in de Europese Unie [COM(2004) 334 definitief].

37 — Cursivering van mij.

38 — Cursivering van mij.

103. Artikel 17 van het kaderbesluit moet ook worden gelezen in het licht van de regels in de erop volgende bepalingen van het kaderbesluit, en met name artikel 22 van het besluit.

104. Artikel 22 van het kaderbesluit („Gevolgen van de overbrenging van de gevonnisde persoon”) beschrijft zeer helder de overgang van bevoegdheden waarmee de overbrenging van de gevonnisde persoon noodzakelijkerwijs gepaard gaat.

105. De Uniewetgever wijst er in artikel 22, lid 1, van het kaderbesluit immers op dat de beslissingsstaat een sanctie niet verder ten uitvoer mag leggen vanaf het moment dat de tenuitvoerlegging „in de tenuitvoerleggingsstaat is ingegaan”. Dat betekent overduidelijk dat de beslissingsstaat, zolang de tenuitvoerleggingsstaat niet is gestart met de tenuitvoerlegging van de sanctie, bevoegd blijft voor de tenuitvoerlegging. Verder bepaalt artikel 22, lid 2, van het kaderbesluit dat wanneer de tenuitvoerleggingsstaat de sanctie niet langer ten uitvoer kan leggen omdat de gevonnisde persoon uit hechtenis is gevlucht, „het recht tot tenuitvoerlegging van de sanctie [...] opnieuw aan de beslissingsstaat toe[valt]”.³⁹

106. Dus pas vanaf het moment dat het vonnis door de tenuitvoerleggingsstaat is erkend en de gevonnisde persoon is overgebracht, is het recht van de tenuitvoerleggingsstaat van toepassing op de tenuitvoerlegging in strikte zin van de vrijheidsstraf. Zolang het vonnis niet is erkend en zolang de gevonnisde persoon zich nog onder de rechtsmacht van de justitiële autoriteiten van de beslissingsstaat bevindt, is het recht van die staat van toepassing op de tenuitvoerlegging van de straf. Dientengevolge is het aan de beslissingsstaat om op grond van zijn nationale recht beslissingen te nemen over vragen met betrekking tot strafverkorting.

107. Ten derde wijs ik erop dat het in de systematiek van het kaderbesluit de taak van de beslissingsstaat is om te onderzoeken of de overbrenging van de gedetineerde naar zijn lidstaat van herkomst of van verblijf georganiseerd dient te worden.⁴⁰

108. De overbrenging is wel degelijk een maatregel tot tenuitvoerlegging van de straf⁴¹, en misschien wel een van de laatste die kan worden genomen door de justitiële autoriteiten van de beslissingsstaat. Het is met name een maatregel tot individualisering van de straf, die de bevordering van de reclassering van de gevonnisde persoon als doel heeft.

109. Op grond van artikel 4, lid 2, van het kaderbesluit kan het vonnis pas ter erkenning worden toegezonden vanaf het moment dat de justitiële autoriteiten van de beslissingsstaat, eventueel na overleg met de justitiële autoriteiten van de tenuitvoerleggingsstaat, zich ervan hebben vergewist dat de tenuitvoerlegging van de sanctie door de tenuitvoerleggingsstaat dat doel ten goede zal komen.

110. Om zich daarvan te vergewissen dienen de justitiële autoriteiten van de beslissingsstaat, zo verduidelijkt de Uniewetgever in overweging 9 van het kaderbesluit, „rekening te houden met factoren als zijn verbondenheid met de tenuitvoerleggingsstaat, meer bepaald met de overweging of het voor hem de plaats is waarmee hij familiale, taalkundige, culturele, sociale, economische of andere banden heeft”.

111. Net zoals die beoordeling de taak van de beslissingsstaat is, zo is het ook alleen aan die staat om te onderzoeken of betrokkene – op grond van zijn detentieperiode op het grondgebied en rekening houdend met zijn inspanningen – volgens de nationale wetgeving in aanmerking moet komen voor strafverkorting.

39 — Cursivering van mij.

40 — Zie artikel 4, lid 1, van het kaderbesluit.

41 — Zie in dit verband EHRM, arrest van 27 juni 2006, Szabó/Zweden, CE:ECHR:2006:0627DEC002857803, blz. 12.

112. Het feit dat de beslissingsstaat op het certificaat bij het vonnis het aantal extra dagen moet vermelden dat moet worden afgetrokken van de duur van de vrijheidsbeneming die al is ondergaan, staakt die uitlegging.

113. Het certificaat is een modelformulier dat als bijlage I bij het kaderbesluit is gevoegd.⁴² Het formulier omvat diverse rubrieken die door de justitiële autoriteiten van de beslissingsstaat moeten worden ingevuld. Met die rubrieken kunnen zij met name informatie verstrekken over de autoriteit die het vonnis heeft uitgesproken, over de vervolgde persoon en over de aard van het gepleegde strafbare feit en kunnen zij bovendien de aard en de duur van de sanctie verduidelijken. De justitiële autoriteiten van de beslissingsstaat moeten verklaren dat de informatie juist is.⁴³ Het betreft immers wezenlijke informatie die de tenuitvoerleggingsstaat in staat moet stellen een minimale controle van het vonnis uit te voeren⁴⁴ en die uiteindelijk de goede tenuitvoerlegging van de sanctie moet waarborgen. De justitiële autoriteit van de tenuitvoerleggingsstaat erkent het vonnis op basis van het door de justitiële autoriteit van de beslissingsstaat toegezonden certificaat, dat de rechtmatigheid en de uitvoerbaarheid ervan attesteert. Indien het certificaat onvolledig of onjuist is, vormt dit volgens artikel 9 van het kaderbesluit een grond voor weigering van de erkenning van het vonnis en van de tenuitvoerlegging van de sanctie.

114. Voor mijn onderzoek is de informatie van belang die gevraagd wordt in punt 2 van rubriek i) van het modelcertificaat in bijlage I bij het kaderbesluit en die betrekking heeft op de duur van de sanctie. Die informatie waarborgt het nuttig effect van artikel 17, lid 2, van het kaderbesluit.

115. In punt 2.2 van die rubriek moet de beslissingsstaat de volledige duur van de vrijheidsbeneming in dagen vermelden die reeds in het kader van de bewuste sanctie, de brutostraf, is ondergaan.

116. Volgens punt 2.3 van die rubriek staat het de beslissingsstaat vrij om tevens een aantal dagen van die duur af te trekken „om andere dan de in punt 2.2 genoemde reden”, waarbij de Uniewetgever als voorbeeld amnestie, kwijtschelding of clementie noemt. Punt 2.3 biedt de beslissingsstaat dus de mogelijkheid aanvullende informatie te geven ingeval bijzondere omstandigheden al tot een vermindering van de straf hebben geleid.

117. Hieruit volgt dat het wel degelijk aan de beslissingsstaat is om te beslissen over strafverkortung in verband met de op zijn grondgebied ondergane detentieperiode, aangezien de beslissingsstaat in het certificaat aan de tenuitvoerleggingsstaat moet opgeven of een groter aantal dagen in mindering dient te worden gebracht dan het aantal dagen van de detentie, en in voorkomend geval het precieze aantal dagen. De bewoordingen die de Uniewetgever heeft gebruikt ter omschrijving van de redenen waarop een strafkorting kan zijn gebaseerd, zijn duidelijk vrij vaag. Bovendien is de opsomming van die redenen niet limitatief, zoals blijkt uit het gebruik van het bijwoord „bijvoorbeeld”. De Uniewetgever heeft er dus zo veel mogelijk alle bijzondere omstandigheden in onder willen brengen die in de verschillende lidstaten tot strafverkortung kunnen leiden. Bijgevolg mag er redelijkerwijs van worden uitgegaan dat een strafverkortung die wordt verleend vanwege de vorderingen die de gevonnisde persoon heeft gemaakt, een van die redenen betreft.

42 — De Uniewetgever heeft voor de techniek van het certificaat het voorbeeld gevolgd van artikel 54 van verordening (EG) nr. 44/2001 van de Raad van 22 december 2000 betreffende de rechterlijke bevoegdheid, de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken (PB 2001, L 12, blz. 1).

43 — Artikel 5, lid 2, van het kaderbesluit.

44 — Hij zal zich er met name van vergewissen dat de tenuitvoerleggingsbeslissing inderdaad afkomstig is van de autoriteit die volgens het recht van de beslissingsstaat bevoegd is en onder de werkingssfeer van het kaderbesluit valt.

118. Gelet op het voorgaande ben ik ervan overtuigd dat de tenuitvoerleggingsstaat zijn tenuitvoerleggingsrecht – en in het bijzonder zijn nationale wetgeving over strafverkorting – niet in de plaats mag stellen van het recht van de beslissingsstaat en op die manier mag afwijken van de door laatstgenoemde bepaalde aftrek. De tenuitvoerleggingsstaat zou daarmee niet alleen riskeren ernstig inbreuk te maken op het beginsel van de wederzijdse erkenning maar ook op de territoriale soevereiniteit van het Koninkrijk Denemarken.

119. In de zaak van het hoofdgeding heeft het Koninkrijk Denemarken er immers expliciet op gewezen niet in te stemmen met strafverkorting vanwege in detentie verrichte arbeid. Overeenkomstig het beginsel van wederzijds vertrouwen, waarop het kaderbesluit berust, heeft de Republiek Bulgarije dus geen andere keuze dan de toepassing van het in de beslissingsstaat geldende recht te eerbiedigen, ook indien – zoals het Hof het formuleert in zijn arrest van 11 februari 2003, Gözütok en Brügge⁴⁵ – „zijn eigen strafrecht tot een andere oplossing zou leiden”⁴⁶.

120. Een dergelijke stap zou onvermijdelijk het wederzijdse vertrouwen van de lidstaten aantasten en de verwezenlijking van de doelstellingen van het kaderbesluit in gevaar brengen.

121. Bovendien wijs ik er nogmaals op dat het recht om te straffen een van de wezenlijke kenmerken van de staat vormt en dat het strafrecht, met inbegrip van het tenuitvoerleggingsrecht, tot de kern van de nationale soevereiniteit behoort. Het recht om straffen ten uitvoer te leggen, maakt dus deel uit van de bevoegdheid die staten hebben om te beslissen over hun strafrechtelijk beleid, hetgeen ook blijkt uit de territoriale werking ervan.⁴⁷

122. In deze zaak was het de openbare orde van het Koninkrijk Denemarken die Ognyanov met zijn gedragingen heeft verstoord. Bijgevolg zijn de justitiële autoriteiten van die staat bevoegd om hem te berechten en te veroordelen voor de strafbare feiten die hij heeft begaan. En het was ook op Deens grondgebied en onder de rechtsmacht van de Deense autoriteiten dat Ognyanov in eerste instantie was gedetineerd.

123. Gezien de respectieve territoriale bevoegdheden is het dan ook duidelijk dat artikel 41, lid 3, NK „niet toepasbaar is” op de tenuitvoerlegging van de straf op het Deense grondgebied zonder de soevereiniteit van het Koninkrijk Denemarken te verloochenen.

124. Ten slotte: indien artikel 17 van het kaderbesluit aldus zou worden uitgelegd dat het de toepassing van de wet van de tenuitvoerleggingsstaat op de tenuitvoerlegging van de straf in de beslissingsstaat zou toestaan, dan zou dat ook in strijd komen met het fundamentele beginsel van gelijke behandeling. Personen die hun straf in dezelfde penitentiaire inrichting ondergaan, zouden dan immers onderworpen zijn of worden aan verschillende juridische regelingen met betrekking tot de tenuitvoerlegging van hun straf, in het bijzonder met betrekking tot de procedures voor strafverkorting.

125. Dat zou aanleiding geven tot uiterst ingewikkelde situaties waarin een rechtvaardige en correcte toepassing van de normen niet zou kunnen worden gewaarborgd en waarin het succes van het kaderbesluit zeker gevaar zou lopen.

45 — C-187/01 en C-385/01, EU:C:2003:87.

46 — Punt 33.

47 — Zie in dit verband arrest EHRM van 21 oktober 2013, Del Río Prada/Spanje, CE:ECHR:2013:1021JUD004275009, § 84.

126. Gelet op het voorgaande ben ik derhalve van mening dat – in het licht van de beginselen waarop het kaderbesluit berust, namelijk ten eerste het wederzijdse vertrouwen tussen de lidstaten en ten tweede de beginselen van de territoriale werking van de strafwet en individualisering van de straf – artikel 17, leden 1 en 2, van het kaderbesluit aldus moet worden uitgelegd dat het in de weg staat aan een nationale bepaling die de justitiële autoriteiten van de tenuitvoerleggingsstaat toestaat de gevonnniste persoon strafverkortung te verlenen vanwege arbeid die hij gedurende zijn detentie in de beslissingsstaat heeft verricht.

127. Ik erken dat door deze uitlegging het kaderbesluit, dat gebaseerd is op het beginsel van wederzijdse erkenning, zich niet onderscheidt van de traditionele mechanismen van justitiële samenwerking, die ontworpen zijn als een samenwerking tussen soevereine staten. Het is naar mijn mening evenwel de enig houdbare uitlegging als in aanmerking wordt genomen dat er binnen de Unie in het geheel geen sprake is van harmonisatie van de regels met betrekking tot de tenuitvoerlegging van straffen.

B – Tweede vraag

128. De tweede vraag betreft de omvang van de informatieplicht die op grond van artikel 17 van het kaderbesluit op de justitiële autoriteiten van de tenuitvoerleggingsstaat rust. Zij wordt gesteld voor het geval dat dit artikel de Bulgaarse justitiële autoriteiten toestaat artikel 41, lid 3, NK toe te passen op de detentieperiode van betrokkene in Denemarken.

129. De Sofiyski gradski sad vraagt zich af of de Bulgaarse justitiële autoriteiten, wanneer zij een desbetreffend verzoek ontvangen, gehouden zijn hun Deense ambtgenoten te informeren over de toepasselijkheid van die wetgeving en – indien dat het geval is – wat de aard is van de informatie zij in dat verband moeten verstrekken.

130. Gelet op het door mij voorgestelde antwoord op de eerste vraag ben ik van mening dat het niet nuttig is de tweede vraag te beantwoorden.

C – Derde vraag

131. Voor het geval dat het Hof zou oordelen dat artikel 17, leden 1 en 2, van het kaderbesluit in de weg staat aan een nationale regel als in het hoofdgeding aan de orde is, vraagt de verwijzende rechter zich in wezen met zijn derde vraag af of het Unierecht zich ertegen verzet dat hij er „desondanks” voor kiest artikel 41, lid 3, NK op de detentieperiode van Ognyanov in Denemarken toe te passen op de grond dat die wet milder is.

132. Het zij inderdaad toegegeven dat het om een aanzienlijke strafverkortung gaat.

133. Aangezien de Deense wetgeving op het punt van strafverkortung vanwege in detentie verrichte arbeid strenger is, zou Ognyanov bij toepassing van artikel 41, lid 3, NK op zijn detentieperiode in Denemarken in feite in aanmerking komen voor een strafverkortung die niet 1 jaar, 8 maanden en 20 dagen zou bedragen maar 2 jaar, 6 maanden en 24 dagen, waardoor hij veel eerder in vrijheid zou worden gesteld.

134. De vraag van de verwijzende rechter berust echter op een hypothese die meteen al moet worden verworpen. De Sofiyski gradski sad vraagt immers in feite of hij een nationale regel die strijdig met het Unierecht is bevonden, mag toepassen op de grond dat hij gunstiger is voor betrokkene.

135. De verwijzende rechter heeft deze vraag in andere bewoordingen gesteld in het kader van de prejudiciële verwijzing in de bij het Hof aanhangige zaak Ognyanov (C-614/14).

136. Ik zal de vraag derhalve in dezelfde bewoordingen beantwoorden als in mijn conclusie in de zaak Ognyanov⁴⁸, zij het met toevoeging van een aantal opmerkingen.

137. Ten eerste bepaalt artikel 280 VWEU dat „[d]e arresten van het Hof [...] uitvoerbaar [zijn]”. Zoals ik in punt 111 van die conclusie heb opgemerkt, geeft het Hof in procedures op grond van artikel 267 VWEU geen adviezen. Zo volgt uit vaste rechtspraak dat een prejudicieel arrest van het Hof bindend is voor de nationale rechter bij de beslechting van het hoofdgeding, wat de uitlegging of de geldigheid van de betrokken handelingen van instellingen van de Unie betreft.⁴⁹

138. Ten tweede: indien het Hof van oordeel is dat artikel 17, leden 1 en 2, van het kaderbesluit zich verzet tegen een nationale regel zoals die in het hoofdgeding, is de verwijzende rechter gehouden – zoals eerder opgemerkt – artikel 41, lid 3, NK in het licht van de tekst en de doelstelling van het kaderbesluit uit te leggen, zo nodig in afwijking van de rechtspraak van het Varhoven kasatsionen sad, en wel vanwege zijn verplichting tot conforme uitlegging.

139. Ten derde wil ik de verwijzende rechter er in elk geval op wijzen dat, nu artikel 41, lid 3, NK niet toepasselijk is op de detentieperiode van betrokkene in Denemarken, de regel van de terugwerkende kracht van de mildere strafwet, die verankerd ligt in artikel 49, lid 1, laatste zin, van het Handvest (beginsel van de retroactiviteit van de mildere strafwet), niet van toepassing kan zijn.

140. Als vierde en laatste punt merk ik op dat door de strafverkortung waar de verwijzende rechter al zijn aandacht op richt, bijna uit het oog zou worden verloren dat de overbrenging van Ognyanov naar Bulgarije als zodanig reeds in diens voordeel bedoeld is, aangezien hij het restant van de straf in zijn eigen sociale omgeving kan ondergaan, wat zijn reclassering kan bevorderen.

141. Gelet op voorgaande overwegingen en in de veronderstelling dat het Hof oordeelt dat artikel 17, leden 1 en 2, van het kaderbesluit in de weg staat aan een nationale regel als die in het hoofdgeding, is de verwijzende rechter derhalve overeenkomstig zijn verplichting tot conforme uitlegging gehouden af te wijken van de uitlegging door het Varhoven kasatsionen sad van artikel 41, lid 3, NK en die bepaling niet toe te passen op de detentieperiode van betrokkene in Denemarken.

142. Hierna wil ik enkele conclusies trekken over de verdeling van de bevoegdheden krachtens het kaderbesluit tussen de justitiële autoriteiten van de beslissingsstaat en van de tenuitvoerleggingsstaat.

D – Overzicht van de verdeling van de bevoegdheden krachtens het kaderbesluit tussen de justitiële autoriteiten van de beslissingsstaat en van de tenuitvoerleggingsstaat

1. Recht toepasselijk op de tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf vóór de overbrenging van de gevonnisde persoon

143. Wanneer in een situatie als die in het hoofdgeding iemand in eerste instantie in de beslissingsstaat is gedetineerd, is uiteraard het recht van die staat van toepassing op de tenuitvoerlegging van zijn straf. Op alle maatregelen met betrekking tot de tenuitvoerlegging van de straf op het grondgebied van die staat, zowel ten aanzien van de tenuitvoerlegging van het vonnis – zoals het bevel tot gevangenhouding – als ten aanzien van de organisatie van de straf – zoals de externe plaatsing – is het recht van de beslissingsstaat van toepassing.

⁴⁸ — C-614/14, EU:C:2016:111.

⁴⁹ — Arrest van 5 oktober 2010, Elchinov (C-173/09, EU:C:2010:581, punt 29 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

144. Zoals ik al opmerkte, is het ook aan de beslissingsstaat te onderzoeken of de overbrenging van de gedetineerde naar de lidstaat van herkomst of van verblijf dient te worden georganiseerd.⁵⁰

145. De overbrenging is wel degelijk een maatregel tot tenuitvoerlegging van de straf en in het bijzonder een maatregel tot individualisering daarvan, die beoogt dat betrokkene zijn detentie zo dicht mogelijk bij zijn familiale omgeving en het sociale milieu waar hij moet re-integreren, kan ondergaan.⁵¹

146. Zoals die beoordeling een taak van de beslissingsstaat is, zo is het ook aan hem te onderzoeken of betrokkene gelet op de nationale wetgeving en in het licht van zijn inspanningen in aanmerking kan komen voor andere maatregelen in verband met de organisatie van de straf, met inbegrip van strafverkortung.

147. Deze bevoegdheidsverdeling verplicht de beslissingsstaat om over alle vragen omtrent strafverkortung te beslissen vóór de overbrenging van de gevonniste persoon.⁵²

148. Dat is overigens, zoals ik al opmerkte, het onderwerp van punt 2.3 van rubriek i) van het modelcertificaat in bijlage I bij het kaderbesluit.

149. De overbrenging van de gevonniste persoon mag immers niet het nuttig effect ontnemen aan de strafverkortungen waarop hij in voorkomend geval recht heeft op grond van de wet van de beslissingsstaat en de beslissingen van de bevoegde rechter.⁵³ De justitiële autoriteiten van de beslissingsstaat moeten dus in staat zijn om een certificaat af te geven waarin niet alleen de duur van de sanctie en van de ten uitvoer gelegde straf in strikte zin worden vermeld, maar ook de verleende strafverkortungen op grond van de nationale wetgeving. Ook moeten zij informatie kunnen geven over de beoordeling van de reclasseringsinspanningen van betrokkene.

150. De tenuitvoerleggingsstaat mag zijn tenuitvoerleggingsrecht dus niet in de plaats stellen van dat van de beslissingsstaat, ook niet indien zijn wetgeving gunstiger is voor betrokkene, aangezien dat niet alleen in strijd zou zijn met artikel 17 van het kaderbesluit, maar ook een ernstige inbreuk op de soevereiniteit van het Koninkrijk Denemarken zou betekenen en dus op het beginsel van de wederzijdse erkenning.

2. Informatieverzoek voorafgaand aan de overbrenging

151. Indien de gevonniste persoon wordt overgebracht naar de tenuitvoerleggingsstaat, is het heel logisch dat de justitiële autoriteiten van de beslissingsstaat inlichtingen inwinnen over de geldende bepalingen inzake vervroegde of voorwaardelijke invrijheidsstelling, zoals dat is voorzien in artikel 17, lid 3, van het kaderbesluit. Er zij nogmaals op gewezen dat het de openbare orde van de beslissingsstaat is die door een delict is verstoord. Die staat moet er dan ook zeker van zijn dat de tenuitvoerlegging van de straf in de tenuitvoerleggingsstaat een passende genoegdoening is voor de verstoring van de openbare orde op zijn grondgebied. De beslissingsstaat zal dan ook nagaan of de straf gezien die nieuwe bepalingen globaal genomen de coherentie behoudt die deze had op de dag van de uitspraak. Indien hij vreest dat de overbrenging kan leiden tot een – naar zijn opvatting – voortijdige invrijheidsstelling, of als hij van mening is dat de straf niet meer in verhouding staat tot de inbreuk, kan hij besluiten de gevonniste persoon niet over te brengen en het certificaat in te trekken.

50 — Zie artikel 4, lid 1, van het kaderbesluit.

51 — EHRM, arrest van 27 juni 2006, Szabó/Zweden, CE:ECHR:2006:0627DEC002857803, blz. 14.

52 — Gelet op de bevoegdheidsverdeling worden strafverkortungen niet berekend over de totale duur van de detentie maar over successievelijk de detentieperiode in de beslissingsstaat en in de tenuitvoerleggingsstaat.

53 — Zie in dit verband met name EHRM, arrest van 21 oktober 2013, Del Río Prada/Spanje, CE:ECHR:2013:1021JUD004275009, § 107.

152. Het inlichtingenverzoek moet plaatsvinden vóór de overbrenging van betrokkene, want zodra de overbrenging is geschied, kan de beslissingsstaat zijn eigen opvatting over de tenuitvoerleggingsmaatregelen van straffen niet meer opleggen en ook niet meer terugkomen van zijn besluit tot overbrenging.

3. Recht toepasselijk op de tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf na de overbrenging van de gevonnisse persoon

153. De overbrenging van betrokkene gaat automatisch en noodzakelijkerwijs gepaard met de overgang van bevoegdheden ten aanzien van de tenuitvoerlegging van de straf naar de tenuitvoerleggingsstaat, en wel om dezelfde redenen als de hierboven genoemde. Ten eerste omdat de tenuitvoerlegging vanaf dat moment wordt voortgezet op het grondgebied en onder de rechtsmacht van die staat. Ten tweede omdat vanaf het moment van die overbrenging alleen de justitiële autoriteiten van de tenuitvoerleggingsstaat in staat zijn de omstandigheden voor de tenuitvoerlegging van de straf in te richten in het licht van de reclasseringsinspanningen van betrokkene en van zijn materiële, familiale en sociale situatie.

154. Het spreekt voor zich dat zodra de overbrenging heeft plaatsgevonden, niet van de tenuitvoerleggingsstaat kan worden verlangd dat hij de beslissingsstaat om toestemming vraagt alvorens een maatregel tot individualisering van de straf – bijvoorbeeld in de vorm van strafverkortung of van vervroegde of voorwaardelijke invrijheidsstelling – te nemen. Zoals eerder opgemerkt vallen de vragen over het bestaan van een regeling voor invrijheidsstelling alsmede over de uitvoering en de rechtvaardiging ervan onder de bevoegdheid van staten om te beslissen over hun eigen strafrechtelijk beleid. In die situatie de toestemming van de beslissingsstaat moeten vragen zou dan neerkomen op schending van de soevereiniteit van de tenuitvoerleggingsstaat en van de onafhankelijkheid van zijn justitiële systeem.

155. De tenuitvoerleggingsstaat moet de sanctie derhalve ten uitvoer leggen alsof zij is opgelegd door zijn eigen justitiële autoriteiten. De beslissingsstaat op zijn beurt heeft geen andere keuze dan overeenkomstig het beginsel van wederzijds vertrouwen de toepassing van het in de tenuitvoerleggingsstaat geldende recht te eerbiedigen, zelfs indien – om nogmaals de formulering van het Hof in zijn arrest van 11 februari 2003, Gözütok en Brügge⁵⁴ te gebruiken – „zijn eigen strafrecht tot een andere oplossing zou leiden”⁵⁵.

156. Toen de lidstaten het kaderbesluit vaststelden, waren zij zich heel goed bewust van de verschillen tussen hun justitiële systemen wat betreft de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen. Wat bijvoorbeeld de regels voor vervroegde of voorwaardelijke invrijheidsstelling betreft: in sommige lidstaten wordt de gevonnisse persoon in vrijheid gesteld nadat hij twee derde van zijn straf heeft ondergaan, terwijl in andere lidstaten de invrijheidsstelling kan plaatsvinden na de tenuitvoerlegging van één derde van de straf. De lidstaten wisten dus heel goed dat de overbrenging van een gevonnisse persoon gevolgen kon hebben voor de concrete duur van de daadwerkelijke vrijheidsbeneming vergeleken met de aanvankelijk opgelegde straf, en bijgevolg voor de datum van invrijheidsstelling.⁵⁶

54 — C-187/01 en C-385/01, EU:C:2003:87.

55 — Punt 33.

56 — Zie de studie van het IRCP (Institute for International Research on Criminal Policy) „Material detention condition, execution of custodial sentences and prisoner transfer in the EU Member States”, 2011. Zie ook punt 4.1.8 van het in voetnoot 36 van deze conclusie genoemde groenboek van de Commissie, waar deze de aandacht erop vestigt dat „de verschillen in de wetgevingen van de lidstaten wat de minimumstraf tijd betreft [...] moeilijkheden [hebben] opgeleverd en zelfs [hebben] geleid tot weigeringen gevonnisse personen over te brengen, omdat zij een minder strenge straf of zelfs onmiddellijke vrijlating ten gevolge kunnen hebben”. Die moeilijkheden hebben zich ook in deze vorm voorgedaan bij de toepassing van het verdrag inzake overbrenging.

Overigens heeft de Uniewetgever om die reden, en met name ter vermijding van een invrijheidsstelling die de beslissingsstaat zou kwalificeren als „voortijdig” in verhouding tot het misdrijf dat op zijn grondgebied is gepleegd, voorzien in het „voorbehoud” van artikel 17, lid 3, van het kaderbesluit.⁵⁷

157. Indien de tenuitvoerleggingsstaat strengere regels toepast, dan kan de overbrenging van de gevonnisse persoon inderdaad leiden tot een gevangenisstraf die de facto langer is dan de gevangenisstraf die hij in de beslissingsstaat zou hebben ondergaan.

158. Het Europese Hof voor de Rechten van de Mens ziet hierin geen bezwaar vanuit het oogpunt van het recht op vrijheid en veiligheid, dat is vastgelegd in artikel 5 EVRM, voor zover de duur van de detentie niet langer is dan is bepaald in het vonnis in de oorspronkelijke procedure. Dat Hof sluit echter niet uit dat een de facto duidelijk langere detentie in de tenuitvoerleggingsstaat kan leiden tot aansprakelijkheid van de beslissingsstaat op grond van artikel 5 EVRM, en wel vanwege de voorzienbare gevolgen op het moment dat tot de overbrenging werd besloten.⁵⁸

VII – Conclusie

159. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging de door de Sofiyski gradski sad gestelde vragen te beantwoorden als volgt:

- „1) In het licht van de beginselen die ten grondslag liggen aan kaderbesluit 2008/909/JBZ van de Raad 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 de tenuitvoerlegging ervan in de Europese Unie – namelijk ten eerste het wederzijdse vertrouwen tussen de lidstaten en ten tweede de beginselen van de territoriale werking van de strafwet en individualisering van de straf – dient artikel 17, leden 1 en 2, van het kaderbesluit aldus te worden uitgelegd dat het in de weg staat aan een nationale bepaling zoals die in het hoofdgeding, die de justitiële autoriteiten van de staat waaraan een vonnis wordt toegezonden voor erkenning en tenuitvoerlegging, toestaat de gevonnisse persoon strafverkortung te verlenen vanwege arbeid die hij heeft verricht gedurende zijn detentie in de staat waar het vonnis is gewezen.
- 2) De Sofiyski gradski sad (rechtbank van Sofia) is overeenkomstig zijn verplichting tot conforme uitlegging gehouden af te wijken van de uitlegging door het Varhoven kasatsionen sad (Bulgaars hof van cassatie) van artikel 41, lid 3, Nakazatelen Kodeks (Bulgaars wetboek van strafrecht) en die bepaling niet toe te passen op de duur van de detentie van betrokkene in Denemarken.”

57 — Deze bepaling luidt: „De bevoegde autoriteit van de tenuitvoerleggingsstaat licht, op verzoek, de bevoegde autoriteit van de beslissingsstaat in over de geldende bepalingen betreffende eventuele vervroegde of voorwaardelijke invrijheidstelling. De beslissingsstaat kan de toepassing van deze bepalingen accepteren of het certificaat intrekken.”

58 — EHRM, arrest van 27 juni 2006, Szabó/Zweden, CE:ECHR:2006:0627DEC002857803, blz. 9. In de zaak die tot dit arrest leidde, mocht betrokkene er redelijkerwijs van uitgaan dat hij in Zweden in vrijheid zou worden gesteld zodra hij twee derde van zijn gevangenisstraf had ondergaan, dus na zes jaar en acht maanden. Vanwege zijn overbrenging naar Hongarije kon hij pas aanspraak maken op voorwaardelijke invrijheidsstelling nadat hij vier vijfde van die straf had ondergaan, dat wil zeggen na acht jaar. Rechtsens was zijn sanctie dus niet verzwaard, maar feitelijk moest betrokkene in Hongarije een gevangenisstraf ondergaan die één jaar en vier maanden langer was dan in Zweden. Het Europese Hof voor de Rechten van de Mens moest dus onderzoeken of de overbrenging van betrokkene naar Hongarije en de feitelijke verlenging van de duur van zijn detentie mogelijk een inbreuk vormden op artikel 5 EVRM. In dit geval was het van oordeel dat de langere detentieperiode die betrokkene waarschijnlijk in Hongarije moest ondergaan, neerkwam op 20 % van de duur die hij in Zweden mocht verwachten. Na te hebben opgemerkt dat een verschil van één jaar en vier maanden aanzienlijk is, heeft het niettemin geoordeeld dat de duur van de detentie die betrokkene zou ondergaan, binnen de grenzen van de opgelegde straf bleef.