

Aan de Minister van Justitie
t.a.v. mw. mr. A.M.G Boerwinkel
Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

Ontwikkeling

bezoekadres
Juliana van Stolberglaan 4
2595 CL Den Haag

correspondentieadres
Postbus 90613
2509 LP Den Haag

t 070 - 361 9723
f 070 - 361 9746
www.rechtspraak.nl

datum 18 april 2006
onderdeel Ontwikkeling
contactpersoon Mr. A. Kuijer
doorkiesnummer 070 - 361 9706
e-mail a.kuijer@rechtspraak.nl
kamernummer 3.11
ons kenmerk UIT 8548 / ONTW AK
onderwerp Wetsvoorstel implementatie EU-kaderbesluit inzake
wederzijdse erkenning geldelijke sancties

Geachte heer Donner,

Bij brief gedateerd 22 februari 2006 informeerde u de Raad voor de rechtspraak (hierna: de Raad) over uw voornemen om te komen tot wetwijziging teneinde Kaderbesluit nr. 2005/214/JBZ van de Raad van de Europese Unie te implementeren. U gaf aan de Raad in de gelegenheid te stellen commentaar op het voorliggende wetsvoorstel in te brengen. De Raad maakt graag gebruik van de geboden mogelijkheid.

Gehoord de gerechten heeft de Raad de eer u als volgt te berichten.

Het onderhavige advies bestaat uit een aantal inhoudelijke paragrafen en een bijlage. Aan bepaalde artikelen uit het ontwerp-wetsvoorstel of aan passages in de ontwerp-memorie van toelichting gerelateerde vragen en opmerkingen met een meer gedetailleerd karakter zijn in de bijlage opgenomen. Deze vragen en opmerkingen maken integraal deel uit van het onderhavige advies.

1. Algemeen

De wet is (mede) beoogd als een kaderregeling, waardoor ook toekomstige kaderbesluiten relatief eenvoudig zullen kunnen worden geïmplementeerd. Gezien het belang van de overzichtelijkheid van de wetgeving en de wenselijkheid van tijdige implementatie waardeert de Raad deze keuze positief. De Raad vraagt zich af of niet op andere terreinen dergelijke kaderregelingen in het leven zouden kunnen worden geroepen. Daarbij valt niet alleen te denken aan bepalingen in kaderbesluiten over strafprocessuele zaken, maar ook aan de bepalingen over de klassieke internationale rechtshulp. In het verleden is hiervoor regelmatig gepleit. In een tijd waarin veel nieuwe regelgeving tot stand komt die op vaak versnipperde wijze vorm krijgt, is de overzichtelijkheid van de regelgeving een voortdurend punt van zorg.

datum 18 april 2006
kenmerk UIT 8548 / ONTW AK
pagina 2 van 8

Overigens is het in die gevallen wel van belang om steeds een duidelijke keuze te maken in de relatie tussen de nieuwe kaderwet en reeds bestaande wetgeving. De onderhavige kaderwet biedt bijvoorbeeld een regeling van toepassing op materie die voor een groot deel thans ook in de WOTS wordt geregeld. De Raad vraagt zich daarbij af of de onderhavige kaderregeling als een *lex specialis* ten opzichte van de WOTS dient te worden beschouwd. De Raad beveelt aan in de memorie van toelichting alsnog in te gaan op deze voor de rechtspraak belangrijke vraag.

Een algemene opmerking moet verder ook worden gemaakt met betrekking tot de tenuitvoerlegging van geldelijke sancties ten aanzien van jeugdige personen. Voor jeugdigen gelden immers afwijkende regelingen zowel ten aanzien van het strafmaximum als ten aanzien van de tenuitvoerlegging van de vervangende sanctie. Het huidige wetsvoorstel en de memorie van toelichting over (de implicaties van) de toepasselijkheid van het jeugdsanctierecht scheppen daarover onvoldoende duidelijkheid.

Een laatste algemene opmerking betreft het feit dat in het Kaderbesluit noch in het wetsvoorstel uitdrukkelijk wordt ingegaan op de vraag op welk moment de bevoegdheid tot tenuitvoerlegging vervalt voor de beslissingsstaat. Kan de beslissingsstaat nog tot tenuitvoerlegging overgaan als de procedure van erkenning en tenuitvoerlegging in de tenuitvoerleggingsstaat lopende is? Hoe is de situatie als de procedure in de tenuitvoerleggingsstaat wel met een rechterlijke uitspraak, maar niet met verhaal dan wel tenuitvoerlegging wordt afgesloten?

2. Extra beslag op de capaciteit van de rechtspraak

Ingevolge het ontwerp-wetsvoorstel zal de Nederlandse rechter in twee gevallen betrokken kunnen worden bij de tenuitvoerlegging van een buitenlandse strafrechtelijke sanctie. Allereerst is dat mogelijk in het kader van de verzetsprocedure tegen het verhaal van de geldelijke sanctie (artikel 12). Voorts zal de rechter moeten worden geadieerd in verband met de tenuitvoerlegging van de vervangende hechtenis (artikel 13). Hieronder zal bij de bespreking van deze bepalingen nog nader ingegaan worden op het rechterlijke toetsingskader in deze beide situaties.

In deze gevallen zal het echter gaan om zaken waarin de strafbare feiten zich in het buitenland hebben voorgedaan en die voorheen niet of nagenoeg niet aan de Nederlandse rechter werden onderworpen. In zoverre heeft het wetsvoorstel directe gevolgen voor de werklast van de rechterlijke macht. Bovendien kan worden opgemerkt dat gezien het tamelijk grofmazige wettelijke toetsingskader in dezen en het nog ontbreken van jurisprudentie ter zake (in ieder geval in de eerste jaren na invoering) te verwachten is dat van de verzetprocedures meer gebruik zal worden gemaakt dan van de huidige nationale verzetprocedures ten aanzien van opgelegde geldboetes.

datum 18 april 2006
kenmerk UIT 8548 / ONTW AK
pagina 3 van 8

In het licht van deze voorzienbare werklastverzwaring is het de Raad opgevallen dat in de ontwerp-memorie van toelichting in het geheel niet is stilgestaan bij de gevolgen van het wetsvoorstel voor de werkbelasting (en financiën) van de rechterlijke macht, terwijl dat voor de beoordeling van de gevolgen van het wetsvoorstel wel van belang is. De Raad geeft u dan ook in overweging hieraan in de definitieve memorie van toelichting alsnog nadere aandacht te besteden.

Bij gebreke van enige cijfermatige onderbouwing van het onderhavige wetsvoorstel kan de Raad thans ook nog geen schatting maken van de omvang en de kosten van voormeld extra beslag op de rechterlijke capaciteit. Nadat zodanige cijfers wel beschikbaar zijn gekomen zou de Raad graag in de gelegenheid worden gesteld alsnog een dergelijke schatting te maken en aan u te doen toekomen.

5. Conclusie

De Raad beoordeelt de keuze voor implementatie van het onderhavige kaderbesluit middels een kaderregeling positief. Het ontwerp-wetsvoorstel roept echter een aantal belangrijke vragen op ten aanzien van het toepassingsbereik van het wetsvoorstel (in het bijzonder ten aanzien van jeugdigen), de toetsingsruimte van de rechter bij de beoordeling van ingestelde rechtsmiddelen, de regeling van de gratiëring en de werklastgevolgen voor de rechterlijke macht. Daarnaast lijkt het wenselijk op diverse onderdelen de redactie van het ontwerp-wetsvoorstel meer in overeenstemming te brengen met de tekst van het onderliggende Kaderbesluit, respectievelijk met de elders in het Wetboek van Strafvordering gebezigde terminologie.

De Raad geeft u in overweging het bovenstaande bij uw besluitvorming te betrekken en is vanzelfsprekend gaarne tot nader overleg ter zake bereid.

Hoogachtend,

mr. D.J. van Dijk,
Lid van de Raad.

datum 18 april 2006
kenmerk UIT 8548 / ONTW AK
pagina 4 van 8

Bijlage 1: Artikelsgewijze- en redactionele vragen en opmerkingen

Artikel 1: Begripsbepalingen

- *“met name in strafzaken bevoegde rechter” en “strafrechter”*

In navolging van het Kaderbesluit wordt in het wetsvoorstel gesproken van een “met name in strafzaken bevoegde rechter”. Kan – in verband met de grote verscheidenheid van de regelingen in de andere betrokken staten - nader verduidelijkt worden wat hieronder moet worden verstaan? Hoe kan bij een verweer dienaangaande worden vastgesteld of aan die voorwaarde is voldaan? Overigens wordt ook ten aanzien van het begrip “geldelijke sanctie” het begrip strafrechter gehanteerd, waarbij dezelfde vraag kan gesteld.

- *“erkenning en tenuitvoerlegging van de beslissing”*

In de diverse bepalingen wordt nu eens gesproken over erkenning en tenuitvoerlegging van de beslissing dan weer van erkenning en tenuitvoerlegging van de geldelijke sancties (zie bijv. de redactie van de artt. 6 en 8). De eerstgenoemde redactie sluit beter aan bij de terminologie van het Kaderbesluit .

- *“bevoegde autoriteit”*

Het wetsvoorstel kent in verschillende bepalingen het begrip bevoegde autoriteit van de uitvaardigende lidstaat (bijv. Art. 14, art. 21), zonder dat duidelijk wordt gemaakt wie deze bevoegde autoriteit kan zijn. Het kaderbesluit biedt een dergelijke definitie wel en het verdient aanbeveling om aan deze definitie een wettelijke invulling te geven.

- *“geldelijke sanctie” en schadevergoedingsmaatregel*

De definitie in het kaderbesluit ten aanzien van een schadevergoeding toegewezen aan een slachtoffer lijkt niet goed overeen te stemmen met het begrip benadeelde partij, zoals beschreven in het Wetboek van Strafvordering. Althans onduidelijk is wat, naar Nederlandse maatstaven, bedoeld wordt met de zinsnede “indien het slachtoffer niet als burgerlijke partij aan de procedure kan deelnemen”.

Uit het kaderbesluit en de memorie van toelichting begrijpt de Raad overigens dat alleen een (buitenlandse) schadevergoedingsmaatregel voor tenuitvoerlegging in aanmerking komt. Het is daarom wellicht beter om die Nederlandse terminologie dan ook te hanteren in de onderhavige kaderwet en de vordering benadeelde partij expliciet uit te sluiten in de onderhavige wet.

datum 18 april 2006
kenmerk UIT 8548 / ONTW AK
pagina 5 van 8

- “proceskosten”

De vraag rijst, op welke proceskosten hier precies wordt bedoeld.

- “veroordeelde”

De aanduiding veroordeelde wordt in de onderhavige wet ook gebruikt voor iemand die bijv. door de officier van justitie of een bestuurlijke autoriteit een sanctie opgelegd heeft gekregen. Dat lijkt niet juist, omdat de aanduiding veroordeelde naar algemeen begrip in Nederland gebruikt wordt voor iemand die door een rechter is veroordeeld. De tekst van het kaderbesluit gebruikt ook het begrip veroordeelde, maar misschien is het een suggestie om te spreken over degene die een sanctie opgelegd heeft gekregen of de betrokkene.

Artikel 6, lid 2

In artikel 6 lid 2 van het wetsvoorstel wordt gesproken over de natuurlijke persoon die zijn vaste woon- of verblijfplaats in Nederland heeft of zijn vermogen in Nederland heeft. In artikel 4 lid 1 van het onderliggende Kaderbesluit wordt echter gesproken over de lidstaat waar de natuurlijke persoon gewoonlijk verblijf houdt of alwaar hij eigendom heeft of inkomsten geniet. De Raad constateert dat deze twee formuleringen niet goed op elkaar aansluiten. Zo lijkt het kaderbesluit het wel mogelijk te maken dat een beslissing in Nederland ten uitvoer wordt gelegd van een buitenlandse veroordeelde die een pensioenuitkering van een Nederlands pensioenfonds geniet, en het wetsvoorstel niet. De vraag rijst dan ook waarom er in deze niet voor is gekozen om de letterlijke tekst van het kaderbesluit aan te houden.

Artikel 7, eerste lid

Van een “beslissing” op zich lijkt moeilijk te kunnen worden gezegd dat zij in behandeling wordt genomen. Verder wordt zonder beperkingen van de “geadresseerde” verwacht dat hij of zij de documenten onverwijld doorzendt aan de officier van justitie. Het verdient aanbeveling om deze doorzendplicht, in lijn met de Algemene wet bestuursrecht, te koppelen aan bijvoorbeeld een onbevoegd bestuursorgaan, onbevoegde rechterlijke instantie of onbevoegde instantie, zoals in de memorie van toelichting is gebeurd.

Art. 10, eerste lid, onder a

Kunnen er zich in verband met de weigeringsgrond in geval van “bis in idem” problemen voordoen in verband met de regeling van art. 54 Schengen uitvoeringsovereenkomst? De regelingen lijken niet geheel op elkaar aan te sluiten.

datum 18 april 2006
kenmerk UIT 8548 / ONTW AK
pagina 6 van 8

Artikel 10, lid 2

Art. 10 lid 2 van het wetsvoorstel bepaalt dat bij amvb een lijst van feiten of soorten van feiten zal worden vastgesteld waarvoor de tenuitvoerlegging -ook indien het feit naar Nederlands recht niet strafbaar is- niet mag worden geweigerd.

Als aanvullende voorwaarde wordt daarbij gesteld dat de feiten op bedoelde de lijst in het recht van de uitvaardigende lidstaat met een maximale vrijheidsstraf van ten minste een jaar worden bedreigd. Ook in de memorie van toelichting wordt verwezen naar deze aanvullende eis inzake een minimale strafbedreiging van 1 jaar.

De Raad constateert echter dat in artikel 5 lid 1 van het Kaderbesluit ongeclausuleerd¹ wordt bepaald dat voor de in dat lid genoemde feiten geen toetsing van de dubbele strafbaarheid plaatsvindt. Naar het oordeel van de Raad stelt artikel 10, lid 2 van het wetsontwerp derhalve ten aanzien van de in artikel 5, lid 1 van het kaderbesluit genoemde feiten een aanvullende beperkende voorwaarde die het kaderbesluit zelf niet kent of mogelijk maakt..

Artikel 12

Met betrekking tot de beoordeling van het rechtsmiddel is het van belang te weten in hoeverre de toetsing van de rechter zich uitstrekt. Het ligt voor de hand te veronderstellen dat de rechter in het kader van de verzetsprocedure naast bijvoorbeeld de wijze van verhaal, ook het besluit van de officier van justitie tot erkenning en tenuitvoerlegging van een beslissing in volle omvang mag en moet beoordelen. De wet noch de memorie van toelichting gaan echter in op dit voor de rechtspraak hoogst belangrijke vraagstuk van de omvang van de rechterlijke toetsing in de onderhavige verzetszaken. De Raad geeft u derhalve in overweging hieraan alsnog nadere aandacht te besteden.

Artikel 13

Voor de beoordeling van de vordering tot tenuitvoerlegging van de vervangende hechtenis is het van belang te weten of de vervangende hechtenis de primair opgelegde sanctie in zijn geheel vervangt. Dat is in Nederland ten aanzien van bijvoorbeeld de schadevergoedingsmaatregel niet het geval. Het kaderbesluit en de wet lijken echter te duiden voor volledige vervanging, te meer omdat de gelden niet aan het slachtoffer, maar aan de uitvoerende lidstaat toekomen, zonder dat er nog zicht lijkt te zijn op een regeling om deze gelden toe te laten komen aan het slachtoffer.

¹ In zoverre wijkt deze bepaling ook af van artikel 5 lid 3 van het Kaderbesluit; ingevolge deze laatste bepaling mogen voor andere dan de in lid 1 genoemde feiten wel extra voorwaarden worden gesteld voor de erkenning van de tenuitvoerlegging van de buitenlandse beslissing.

datum 18 april 2006
kenmerk UIT 8548 / ONTW AK
pagina 7 van 8

Tegelijkertijd kan worden geconstateerd dat in de memorie van toelichting aansluiting wordt gezocht bij de lijfswangprocedure van art. 577c van het Wetboek van Strafvordering. Kenmerkend aan deze procedure is echter dat de toepassing van een lijfswang hier louter de functie van pressiemiddel heeft, en derhalve geen substituut is voor betaling van de onderliggende financiële sanctie. De Raad verzoekt u dan ook nader in te gaan op de vraag in hoeverre de oplegging van vervangende hechtenis tot gevolg heeft dat de primair opgelegde sanctie in Nederland en/of in de vreemde staat waar deze oorspronkelijk is opgelegd komt te vervallen.

Met betrekking tot de uitvoering van dit artikel rijst ook de vraag in hoeverre de draagkracht van betrokkene in de rechterlijke beoordeling van de vordering moet worden meegewogen. Artikel 13 geeft uitsluitend aan dat de vordering moet worden afgewezen als betrokkene aannemelijk maakt dat hij of zij buiten staat is om aan de betalingsverplichting te voldoen. Een nadere invulling van dit criterium ontbreekt in de memorie van toelichting.

In dit kader is het van belang te onderkennen dat van harmonisatie op het gebied van geldelijke sancties binnen de Europese Unie nog nauwelijks sprake is. Dit kan er (nog) toe leiden dat in bepaalde zaken, naar Nederlandse begrippen, zeer hoge geldboetes ten uitvoer moeten worden gelegd in Nederland. Naar de letter bezien lijkt artikel 13 ten aanzien van dit soort boetes geen mogelijkheid tot mitigatie te bieden.

Dit roept de vraag op of in geval duidelijk is dat een betrokkene een dergelijke (zeer) hoge geldboete niet geheel maar wel gedeeltelijk zou kunnen betalen de rechter de vordering moet afwijzen (omdat hij buiten staat is aan de gehele betalingsverplichting te voldoen), dan wel moet toewijzen omdat betrokkene niet geheel buiten staat is aan zijn betalingsverplichtingen te voldoen. De Raad meent derhalve dat een bespreking van dit in het oog springende en belangwekkende aspect van het wetsvoorstel in de memorie van toelichting niet kan worden gemist.

Artikel 26

Het wetsvoorstel voorziet erin dat gratieverlening ook hier te lande kan plaatsvinden. Daartoe moet de rechter echter kunnen beschikken over het strafdossier dat in de vreemde staat aan de veroordeling ten grondslag lag. Het wetsvoorstel noch het kaderbesluit bevatten hieromtrent echter een nadere regeling, terwijl de praktijk uitwijst dat bij gebreke van duidelijke regelgeving de verkrijging van strafdossiers uit vreemde landen een bijzonder moeizaam gebeuren is. Zou derhalve kunnen worden aangegeven hoe de Nederlandse rechter zich bij gebreke van een dossier een oordeel zou kunnen vormen over een voorliggend gratieverzoek?

De enkele aanduiding “straffen” in het thans voorgestelde artikel 558, tweede lid onder c van het Wetboek van Strafvordering stemt niet overeen met de begrippen in de Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging. In laatstgenoemde wet wordt immers alleen gesproken over (geldelijke) sancties. Als het gebruik van de term straffen gelet op de rest van artikel 558 Sv toch wenselijk wordt geacht verdient het overweging deze aan te vullen met “krachtens een bij rechterlijke uitspraak of beschikking opgelegde straf of maatregel”.

datum 18 april 2006
kenmerk UIT 8548 / ONTW AK
pagina 8 van 8

Ten aanzien van de maatregel moet daarbij dan wel weer opgemerkt worden dat hiervoor naar Nederlandse wetgeving geen gratie mogelijk is. In de huidige vorm, waarbij de buitenlandse maatregel meer als straf dan als maatregel lijkt te worden aangemerkt lijken er geen overwegende bezwaren tegen gratie te bestaan. Het verdient echter de voorkeur dat de wetgever hier duidelijkheid verschaft, bij voorkeur middels redactionele aanpassing van het voorgestelde artikel 26 van het wetsvoorstel.