



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

Aan de minister van Justitie
dr. E.M.H. Hirsch Ballin
Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

bezoekadres
Kneuterdijk 1
2514 EM Den Haag

correspondentieadres
Postbus 90613
2509 LP Den Haag

t (070) 361 97 23
f (070) 361 97 46
www.rechtspraak.nl

datum 20 augustus 2009
doorkiesnummer 070 - 361 9721
e-mail voorlichting@rechtspraak.nl
onderwerp Advies inzake conceptwetsvoorstel tot implementatie van kaderbesluit betreffende de wijze waarop bij een nieuwe strafrechtelijke procedure rekening wordt gehouden met veroordelingen in andere lidstaten van de EU

Geachte heer Hirsch Ballin,

Bij brief van 17 juni 2009 met bovengenoemd kenmerk verzocht u de Raad voor de rechtspraak (de “**Raad**”) advies uit te brengen over het wetsvoorstel Implementatie van het kaderbesluit nr. 2008/675/JBZ (PbEU L 220) van de Europese Raad van 24 juli 2008 betreffende de wijze waarop bij een nieuwe strafrechtelijke procedure rekening wordt gehouden met veroordelingen in andere lidstaten van de Europese Unie (het “**Wetsvoorstel**”).

Gehoord de gerechten, adviseert de Raad als volgt.¹

1. Inleiding

Het doel van het kaderbesluit is te bewerkstelligen dat bij de beoordeling of sprake is van recidive, niet alleen rekening wordt gehouden met vroegere veroordelingen van de betrokkene uitgesproken door de eigen, nationale strafrechter, maar ook met vroegere veroordelingen uitgesproken door een strafrechter in een andere lidstaat van de Europese Unie. Een dergelijke regeling past in de ontwikkeling van de Europese Unie tot een gemeenschappelijke rechtsruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid.

2. Algemene opmerkingen

¹ De Raad voor de rechtspraak heeft op grond van artikel 95 van de Wet op de rechterlijke organisatie een wettelijke adviestaak met betrekking tot nieuwe wets- en beleidsvoorstellen die gevolgen hebben voor de rechtspraak. De adviezen worden vastgesteld na overleg met de gerechten. De Raad voor de rechtspraak is een adviescollege in de zin van artikel 79 en 80 van de Grondwet. Bij het opstellen van zijn adviezen beoordeelt de Raad de voorgenomen wet- en regelgeving in het bijzonder op de gevolgen voor de organisatie en de werklast van de gerechten en op de (praktische) toepasbaarheid en uitvoerbaarheid. Rechters zijn bij de behandeling van individuele zaken niet gebonden aan de inhoud van de wetgevingsadviezen van de Raad voor de rechtspraak.



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum 20 augustus 2009
pagina 2 van 7

a. Opname in de betekenistitel van het Wetboek van Strafrecht

De Raad vraagt zich allereerst af waarom de beoogde gelijkstelling niet via de betekenistitel van het Wetboek van Strafrecht is neergelegd. Dat maakt het onnodig telkens een bepaling van gelijkstelling op te nemen wanneer in het Wetboek van Strafrecht of bijzondere wet van een strafrechtelijke veroordeling sprake is (zie art. 91 Sr).

b. Dubbele strafbaarheid

Meer inhoudelijk is het tweede vraagpunt. In de voorgestelde bepalingen is sprake van twee formuleringen, te weten:

- (1) een veroordeling door een strafrechter in een andere lidstaat wegens een feit dat hier als misdrijf wordt aangemerkt, en
- (2) een veroordeling wegens soortgelijke feiten.

Deze formuleringen dekken niet dezelfde lading. Volgens de eerste formulering moet sprake zijn van dubbele strafbaarheid in concreto. De tweede formulering wekt de indruk dat het voldoende is dat er een min of meer rechtstreekse pendant van het in Nederland strafbare feit in het recht van de andere lidstaat moet zijn (vergelijk p. 7 Memorie van Toelichting, hierna: **MvT**). Het is dan denkbaar dat een gelijkgesteld feit waarvoor de verdachte in de andere lidstaat is veroordeeld, naar Nederlands recht niet strafbaar is. Daarbij kan gedacht worden aan verschillen die bestaan in het maximaal toelaatbare ademalcoholgehalte. Verschillen in delictsomschrijvingen van kinderpornografie zijn evenmin ondenkbaar. Op p.7 van de MvT wordt in dit verband opgemerkt:

De reden dat wordt verwezen naar veroordelingen wegens soortgelijke feiten is de volgende. De artikelen in de Nederlandse wetgeving die refereren aan een vroegere veroordeling, hebben in de meeste gevallen betrekking op een vroegere veroordeling wegens een of meer specifiek aangeduide Nederlandse delicten. Een veroordeling afkomstig uit een andere lidstaat zal per definitie betrekking hebben op een feit dat ingevolge de strafwet van die andere lidstaat strafbaar is gesteld. Het begrip 'soortgelijke feiten' geeft aan dat de vroegere buitenlandse veroordeling betrekking moet hebben op een (in het buitenland strafbaar gesteld) feit waarvan de strafbaarstelling weliswaar anders kan zijn geformuleerd, maar die beoogt hetzelfde rechtsbelang te beschermen en daarmee tot dezelfde categorie van strafbare feiten behoort als de Nederlandse strafbaarstelling waarop de recidiveregeling betrekking heeft. Deze uitleg van het begrip soortgelijke feiten sluit aan bij de uitleg die de Hoge Raad daaraan geeft in haar arrest van 6 mei 1997 (NJ 1997, 655).

Houdt deze passage in dat het verweer dat een strafbaar feit gepleegd in een andere lidstaat zich niet leent voor gelijkstelling omdat het hier te lande niet strafbaar is, de pas wordt afgesneden? In dit verband is van belang dat in de inleidende overweging nr. 6 van het Kaderbesluit nadrukkelijk wordt gesteld dat het kaderbesluit *niet* de verplichting inhoudt met eerdere veroordelingen rekening te houden wanneer in de lidstaat zelf geen veroordeling had kunnen worden uitgesproken met betrekking tot de handeling die tot de veroordeling heeft geleid. In de MvT wordt in deze geen uitdrukkelijke keuze gemaakt en/of toegelicht. Het komt de Raad voor dat er sterke argumenten moeten zijn om een veroordeling voor een feit dat hier te lande *niet* strafbaar is, gelijk te stellen met een Nederlandse veroordeling. In dit verband is voorts nog van belang dat in



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum 20 augustus 2009
pagina 3 van 7

twee meer recente kaderbesluiten (inzake de wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging van vonnissen betreffende vrijheidsbenemende sancties en alternatieve en voorwaardelijke sancties) de lidstaten de mogelijkheid wordt geboden om in plaats van de lijst van delicten te kiezen voor de beoordeling van dubbele strafbaarheid in concreto.

Het niet in aanmerking nemen van een veroordeling voor een feit dat hier te lande niet strafbaar is leidt overigens wel tot praktische problemen. Hoe valt vast te stellen of de veroordeling een feit betreft dat hier te lande al dan niet strafbaar is?

c. Weigeringsgronden

Het kaderbesluit voorziet – anders dan andere kaderbesluiten – niet uitdrukkelijk in weigeringsgronden. Afgezien van het ontbreken van dubbele strafbaarheid (zie hierboven) zullen de meeste weigeringsgronden die in andere kaderbesluiten worden vermeld in dit verband geen rol spelen. Maar het is de vraag of kan worden uitgesloten dat zij wel eens van toepassing kunnen zijn. Te denken valt bijvoorbeeld aan *ne bis in idem*. In de MvT ontbreekt hierover een opmerking.

d. Verplichting om rekening te houden met eerdere veroordelingen

Op p. 7 van de MvT wordt gesteld dat het Nederlandse recht met uitzondering van art. 63 Sr geen verplichting kent om rekening te houden met vroegere veroordelingen. Bij deze opmerking kan de volgende kanttekening worden geplaatst. In gevallen waarin een vroegere veroordeling in de tenlastelegging is opgenomen, dient de rechter zich uit te laten over de vraag of dit onderdeel bewezen is. Als tot bewezenverklaring wordt overgegaan, is (bijvoorbeeld) de verhoging van het strafmaximum van toepassing.

e. Informatievoorziening

Een ander vraagpunt betreft de wijze waarop de informatievoorziening in de praktijk van de Nederlandse rechtspleging gestalte krijgt. Voor zover de Raad kan overzien zijn – ondanks de desbetreffende bepalingen van de EU Rechtshulp Conventie - in de Nederlandse documentatie op dit moment alleen veroordelingen van de Duitse rechter met enige regelmaat te vinden. De indruk bestaat dat door een aanzienlijk aantal staten de verplichtingen van art. 22 van de Conventie niet systematisch worden nageleefd. De vraag is hoe met deze situatie dient te worden omgegaan zolang er nog niet voldoende waarborgen zijn voor een deugdelijke informatievoorziening in alle EU-lidstaten. Het onderhavige kaderbesluit en het besluit van de Europese Raad van 26 februari 2009 inzake ECRIS (Europees Strafrechtregister Informatiesysteem) voorzien weliswaar in de invoering van een databank. De deadline voor implementatie van dat laatste kaderbesluit is echter gesteld op april 2012. Betekent dit dat de Nederlandse rechter tot dat tijdstip verplicht is alleen met die veroordelingen rekening te houden die in het justitiële documentatieregister zijn geregistreerd? Verdraagt dit zich met het gelijkheidsbeginsel? Of betekent het dat Nederland in alle zaken tegen verdachten met de nationaliteit van een ander EU-land informatie moet gaan vragen over hun documentatie?

Op diverse momenten in de strafprocedure wordt thans een uittreksel uit het justitiële documentatieregister verschaft (vooronderzoek, eerste aanleg, hoger beroep, voortzetting na



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum 20 augustus 2009
pagina 4 van 7

aanhoudingen). Zal deze gang van zaken – vóór en/of na de invoering van ECRIS - van overeenkomstige toepassing worden op informatie over veroordelingen van buitenlandse rechters?

f. Rechtsgelijkheid

Naar verluidt zijn er nogal wat lidstaten die de deadlines voor implementatie van kaderbesluiten niet halen. Zo is enkele jaren na het verstrijken van de deadline in Duitsland het Kaderbesluit geldelijke sancties nog niet geïmplementeerd. Als dit verschil zich ook gaat voordoen bij het onderhavige kaderbesluit, kan dit leiden tot verschillen in behandeling van verdachten. Kan dit verschil in behandeling worden gerechtvaardigd?

3. Consequenties voor de werklust

Naar verwachting zal het wetsontwerp aanvankelijk slechts beperkte consequenties hebben voor de werklust van rechters en hun ondersteuning. De rechter behoudt de beoordelingsvrijheid die hij heeft ten aanzien van Nederlandse veroordelingen, ook ten aanzien van buitenlandse veroordelingen. Om na te gaan of een onderdaan van een andere lidstaat eerder strafrechtelijk is veroordeeld binnen de Europese Unie volstaat een verzoek om informatie aan het strafregister van het land waarvan de betrokkene onderdaan is (p. 4 MvT). Het is echter mogelijk dat een rechter, als ter terechtzitting blijkt dat door het OM geen pogingen zijn ondernomen om gegevens over eerdere veroordelingen in de andere EU-lidstaat te bemachtigen, de zaak aanhoudt. Zeker in de beginfase na de inwerkingtreding van de wet - waarbij van een deugdelijke informatievoorziening in alle lidstaten mogelijk nog geen sprake is - kan dit tot een groter aantal aanhoudingen van de behandeling leiden.

Hierboven is al gewezen op het Kaderbesluit inzake ECRIS (PbEU L 93). De implementatie van dit complementaire kaderbesluit zal tot gevolg hebben dat op het strafblad van een Nederlandse verdachte ook automatisch alle veroordelingen in andere EU-lidstaten vermeld staan.

Om te kunnen beoordelen of sprake is van relevante recidive zal de rechter zicht moeten hebben op de kenmerken van de in de andere EU-lidstaat uitgesproken eerdere veroordeling en met name op de strafbare feiten ter zake waarvan de verdachte is veroordeeld. Als de informatie die aan de rechter ter beschikking wordt gesteld slechts verwijst naar een artikel uit de strafwetgeving van die andere EU-lidstaat, zal het controleren van de inhoud daarvan een extra inspanning van de rechter vergen. De zittingsduur loopt op als de betrouwbaarheid van de informatie ter discussie wordt gesteld en/of de hierboven in paragraaf 2 aangeduide verweren worden gevoerd. Dit alles geldt uiteraard in gelijke mate voor Nederlandse verdachten als voor verdachten uit andere lidstaten. Nu de Raad nog niet de beschikking heeft over een Wetsvoorstel tot implementatie van het Kaderbesluit inzake ECRIS, ziet hij af van een meer uitgewerkte inschatting van de mogelijke werklustconsequenties en de daaraan verbonden financiële effecten. De Raad benadrukt dat hij het van groot belang acht om te zijner tijd geconsulteerd te worden over de implementatie van dit complementaire kaderbesluit.



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum 20 augustus 2009
pagina 5 van 7

4. Conclusie

De Raad vertrouwt erop u met het bovenstaande naar behoren te hebben geïnformeerd en is vanzelfsprekend gaarne bereid daarover nader met u in overleg te treden. Mocht het conceptvoorstel op essentiële onderdelen worden gewijzigd, dan wordt de Raad uiteraard graag in de gelegenheid gesteld daarop te reageren.

Met vriendelijke groet,

mr. Th. Groeneveld
lid Raad voor de rechtspraak



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum 20 augustus 2009
pagina 6 van 7

Bijlage: redactionele opmerkingen bij de Memorie van Toelichting

- Op pagina 2 van de MvT wordt in de eerste alinea onder “Reikwijdte van het kaderbesluit” verwezen naar artikel 2 van het kaderbesluit. Ingevolge dit artikel geldt dat uitsluitend met onherroepelijke strafrechtelijke veroordelingen rekening hoeft te worden gehouden. Dit vereiste van onherroepelijkheid komt echter lang niet in alle voorgestelde wijzigingen terug.
- Bij artikel I, onderdeel B, p. 7 WvT, de eerste zin zou moeten luiden:
*“Een van **de** drie voorwaarden die gelden voor het opleggen van de maatregel tot plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders (ISD-maatregel) is (...).”*
- Bij artikel I, onderdeel B, p. 8 MvT, de vierde regel zou moeten luiden:
*“Dit kan echter anders liggen in de grensregio waar de veelpleger dan weer aan de ene zijde van de grens en dan weer aan de **andere** zijde zich schuldig maakt aan strafbare feiten.”*
- Bij artikel I, onderdeel F tot en met T, p. 8, de derde regel van onderaan zou moeten luiden:
*“Voorgesteld wordt aan de desbetreffende artikelleden een zin toe te voegen waarin wordt aangegeven dat ~~een onder~~ **onder een** vroegere veroordeling mede wordt verstaan een vroegere veroordeling door een strafrechter in een andere lidstaat van de Europese Unie wegens feiten die soortgelijk zijn aan het feit waarop de specifieke recidiveregeling betrekking heeft.”*
- Bij artikel II, p. 9 MvT, de vijfde regel zou moeten luiden:
*“Een van de doelen van voorlopige hechtenis is te voorkomen dat de verdachte opnieuw een strafbaar feit begaat en aldus de samenleving te beschermen tegen frequente ~~recidivisten~~ **recidive**.”*

Het gaat dan om gedrag dat schadelijk is voor de samenleving, niet om de schadelijkheid van personen.

- Bij artikel II, p. 9 MvT, in de zesde regel dient de komma tussen “67a” en “Sv” te worden verwijderd.
- Artikel III, p. 9 MvT, de laatste zinnen van de eerste alinea luiden:



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum 20 augustus 2009
pagina 7 van 7

“(...) Het vierde respectievelijk het vijfde lid van artikel 179 WWV 1994 bepalen vervolgens dat in geval van recidive de maximale duur wordt verhoogd tot tien jaar in de gevallen, bedoeld in het eerste lid, en vier jaar in de gevallen, bedoeld in het tweede lid. Er is sprake van recidive indien tijdens het plegen van het feit nog geen vijf jaar zijn verstreken na het einde van een vroegere rijontzegging, opgelegd voor eenzelfde feit als waarvoor de betrokken terechtstaat.”

In de alinea wordt verwezen naar art. 179 WWV1994, waarin recidive als strafverhogende grond is opgenomen. In artikel 179 lid 5 WWV1994 geldt echter - anders dan in het vierde lid, waar wel wordt gesproken over een termijn van vijf jaar na het einde van een vroegere ontzegging van de rijbevoegdheid - een termijn van slechts twee jaren.