

Vergaderjaar 2006–2007

30 699

Implementatie van het kaderbesluit nr. 2005/214/JBZ van de Raad van de Europese Unie van 24 februari 2005 inzake de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op geldelijke sancties (PbEG L 76) (Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging strafrechtelijke sancties)

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 26 januari 2007

1. Inleiding

Met veel belangstelling heb ik kennis genomen van het verslag van de vaste commissie voor Justitie over dit wetsvoorstel. Het verheugt mij dat de leden van de fracties van het CDA, de PvdA en de VVD positief staan tegenover het wetsvoorstel. De door de verschillende fracties gestelde vragen en gemaakte opmerkingen geven de gelegenheid de strekking en inhoud van het wetsvoorstel verder te verduidelijken. Ik ben de leden daarvoor erkentelijk. Waar mogelijk zullen de vragen van verschillende fracties over hetzelfde onderwerp of met elkaar samenhangende onderwerpen hieronder gezamenlijk worden beantwoord. Van de gelegenheid maak ik gebruik om enkele technische onvolkomenheden bij nota van wijziging te herstellen.

De leden van de fractie van de VVD maakten wel hun zorgen over het wetsvoorstel kenbaar in het licht van de toetreding van Roemenië en Bulgarije tot de Europese Unie per 1 januari 2007. Deze leden gaven aan dat de Europese Commissie zelf gebreken in de rechtsorde van één van deze nieuwe lidstaten heeft geconstateerd. Zij vroegen zich af of de regering deze zorgen deelt. Graag beantwoord ik deze vraag als volgt. Roemenië en Bulgarije zijn per 1 januari 2007 toegetreden tot de Europese Unie. Deze nieuwe lidstaten zijn door de Europese Commissie onderworpen aan een mechanisme van toezicht en monitoring. In het uiterste geval, wanneer concreet blijkt dat een lidstaat tekortschiet in de naleving van de verplichtingen die uit het lidmaatschap van de Europese Unie voortvloeien, zijn maatregelen mogelijk. Ik ben van mening dat het geheel van een kritische monitoring, toezichtmechanismen en beschikbare instrumenten in het acquis en het toetredingsverdrag voldoende waarborgen biedt om eventuele zorgen over dit wetsvoorstel in het licht van de toetreding van de twee genoemde nieuwe lidstaten weg te nemen. Voorts gaven de leden van de VVD-fractie aan dat zij, ondanks het door hen onderschreven belang van wederzijdse erkenning in de strafrechtelijke samenwerking binnen Europa, zeer kritisch staan tegenover te verwachten kaderbesluiten die zien op wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging van einduitspraken. Zij vroegen de regering toe te zeggen een zelfde kritische lijn aan te houden bij de onderhandelingen over de desbe-

treffende kaderbesluiten. Graag wil ik op dit punt kort het volgende opmerken. Over het kaderbesluit waar deze leden op duiden, het concept-kaderbesluit inzake de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op strafrechtelijke beslissingen waarbij vrijheidsstraffen of tot vrijheidsbeneming strekkende maatregelen worden opgelegd met het oog op de tenuitvoerlegging ervan in de Europese Unie, wordt de Tweede Kamer geïnformeerd in de reguliere algemene overleggen ter voorbereiding op de JBZ-Raad en de verslagen van de JBZ-Raad. De onderhandelingen over het desbetreffende kaderbesluit zijn inmiddels nagenoeg afgerond. Kortheidshalve verwijs ik naar het verslag van de bijeenkomst van de JBZ-Raad van 4 en 5 december 2006 te Brussel (Kamerstukken II, 2006/07, 23 490, nr. 439).

De leden van de SP-fractie gaven aan een aantal fundamentele bezwaren tegen het wetsvoorstel te hebben en het door hen gemaakte voorbehoud ten tijde van de JBZ-Raad ten aanzien van het kaderbesluit nooit te hebben opgeheven. De bezwaren van deze leden zien op het verschil in definitie van straffen in verschillende landen en het vereiste van dubbele strafbaarheid. De leden van de fractie van het CDA stelden een aanverwante vraag. Met betrekking tot het voorbehoud van de SP-fractie merk ik op dat de Tweede Kamer op 22 februari 2005 heeft ingestemd met het onderhavige EU-kaderbesluit inzake de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op geldelijke sancties. Het vereiste van dubbele strafbaarheid ziet niet op een vergelijking van delictsoomschrijvingen, maar heeft betrekking op de vraag of de desbetreffende gedraging onder enigerlei strafbepaling van het recht van de toetsende staat valt. Voldoende is dat de buitenlandse strafbaarstelling in de kern hetzelfde rechtsgoed beschermt als de Nederlandse strafbaarstelling. In het nu voorliggende wetsvoorstel blijft de mogelijkheid bestaan om op grond van het ontbreken van dubbele strafbaarheid de erkenning en tenuitvoerlegging van een uit een andere lidstaat afkomstige strafrechtelijke beslissing te weigeren, doch met uitzondering van de lijst van delictsvormen zoals vermeld op de lijst van artikel 5 van het kaderbesluit. Toetsing aan dubbele strafbaarheid is niet langer toegestaan voor feiten genoemd op die lijst. Een zelfde systeem is in het verleden gehanteerd bij het kaderbesluit betreffende het Europees aanhoudingsbevel en het kaderbesluit inzake de bevrozing van voorwerpen en bewijsstukken. Hetzelfde geldt voor het onlangs vastgestelde kaderbesluit inzake de wederzijdse erkenning van confiscatiebeslissingen. Het is niet te verwachten dat deze inperking van de toepassing van het vereiste van dubbele strafbaarheid tot onaanvaardbare situaties zal leiden. Immers, er bestaat tussen de lidstaten overeenstemming over de strafwaardigheid van de op de lijst vermelde delictsvormen. Nagenoeg alle op de lijst opgenomen delictsvormen zullen in alle lidstaten strafbaar zijn gesteld. Weliswaar kunnen er verschillen bestaan tussen de nationale uitwerkingen van deze delictsvormen, maar dat is van oudsher altijd aanvaard geweest. Hetzelfde geldt naar mijn mening voor het door de leden van de SP-fractie geuite bezwaar met betrekking tot verschillen tussen de lidstaten in straffen. De kritiek van de leden van de SP-fractie dat hiermee een onaanvaardbare inbreuk op de soevereiniteit van Nederland wordt gepleegd, deel ik dan ook niet. De gekozen wijze waarop het vereiste van dubbele strafbaarheid wordt ingeperkt, zorgt ervoor dat het ontbreken van een specifieke strafbaarstelling van een gedraging die valt onder de algemene aanduiding van delictsvormen op de lijst niet kan worden ingeroepen als weigeringsgrond. In de uitzonderlijke situatie dat in een concreet geval sprake is van een feit dat in Nederland vanwege het ontbreken van een strafbaarstelling niet tot een veroordeling zou hebben geleid, is Nederland gehouden die veroordeling ten uitvoer te leggen. De vraag van de leden van de fractie van het CDA hierover dient tegen die achtergrond dan ook bevestigend te worden beantwoord.

De leden van de SP-fractie constateerden verder dat het wetsvoorstel de exequatur procedure vervangt. In dit verband spraken zij hun zorgen uit over het afschaffen van de rechterlijke toets over buitenlandse vonnissen die in Nederland ten uitvoer worden gelegd. Volgens deze leden biedt het wetsvoorstel onvoldoende een vangnet voor gevallen waar twijfels rijzen over de rechtmatigheid van buitenlandse vonnissen. Ik wil hierover het volgende opmerken. Ook thans is uitgangspunt bij de overname van de tenuitvoerlegging van vonnissen dat de rechtmatigheid van het vonnis niet wordt getoetst. De exequatur procedure ziet op het aanpassen van de straf of maatregel naar Nederlands recht.

Met betrekking tot de rechtmatigheid van de in het kader van dit wetsvoorstel tenuitvoer te leggen vonnissen merk ik graag het volgende op. In de eerste plaats staan in de uitvaardigende lidstaat de daar beschikbare rechtsmiddelen voor de betrokkene open om de desbetreffende beslissing inhoudelijk zo nodig tot in hoogste rechterlijke instantie aan te vechten. Voorts zijn de lidstaten van de Europese Unie allen partij bij het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en dient ervan uit te worden gegaan dat lidstaten de in dat verdrag neergelegde rechten respecteren. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) kent een individueel klachtrecht voor burgers dat door alle lidstaten is erkend. Dit betekent dat in bepaalde gevallen eventueel ook bij het EHRM een klacht aanhangig kan worden gemaakt met betrekking tot zaken die raken aan fundamentele rechten, zoals het recht op een eerlijk proces. Anders dan de leden van de SP-fractie, ben ik van mening dat er voldoende waarborgen worden geboden en zie ik geen reden om rechterlijke uitspraken afkomstig uit andere lidstaten van de Europese Unie te wantrouwen.

Tot slot uitten de leden van de SP-fractie in dit verband het vermoeden dat andere lidstaten onterecht zullen toewerken naar veroordelingen voor feiten waarvoor geen dubbele strafbaarheid is vereist, opdat een rechterlijke toets altijd uitblijft. Zij vroegen mij hoe ik hierop toe kan zien. Mij zijn geen feiten of omstandigheden bekend waarop het vermoeden van deze leden zou kunnen worden gebaseerd. In het stadium van een strafprocedure en de eventueel daaropvolgende veroordeling spelen vragen over dubbele strafbaarheid immers geen rol. Voorts zal op het moment van de veroordeling veelal nog niet duidelijk zijn waar de tenuitvoerlegging plaats zal vinden. Ik zie dan ook geen aanleiding zulks aan te nemen.

2. Wederzijdse erkenning van strafrechtelijke beslissingen

Een aantal vragen en opmerkingen van verschillende fracties geeft mij aanleiding tot het nader verduidelijken van achtergrond, doel en strekking van het beginsel van wederzijdse erkenning. In het Verdrag van Amsterdam (1999) werd als doelstelling van de Europese Unie omschreven aan de burgers in een gemeenschappelijke ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid een hoog niveau van zekerheid te verschaffen door onder andere de ontwikkeling van justitiële samenwerking in strafzaken (neergelegd in artikel 29 Verdrag betreffende de Europese Unie). Aldus is de Europese strafrechtelijke samenwerking tot een van de terreinen van de Europese Unie gaan behoren. In de conclusies van de Europese Raad van Tampere van 1999 werd ter verwezenlijking van de doelstelling de nadruk gelegd op het belang van een versterkte wederzijdse erkenning van rechterlijke beslissingen. In dat kader werd het beginsel van wederzijdse erkenning als hoeksteen van de justitiële samenwerking in strafzaken aangemerkt. Sinds Tampere is ter uitvoering van het beginsel van wederzijdse erkenning het beleid van de Europese Unie op het terrein van justitie en binnenlandse zaken in het kader van een omvangrijk werkprogramma ontwikkeld en zijn instrumenten ter uitwerking van het beginsel tot stand gekomen. Het belang van wederzijdse erkenning voor

de strafrechtelijke samenwerking in de Europese Unie werd door de lidstaten in het Haags Programma (2004) opnieuw onderstreept.

De wederzijdse erkenning beoogt de strafrechtelijke samenwerking tussen de lidstaten van de Europese Unie te versnellen, te vereenvoudigen en te vergroten in vergelijking tot de bestaande vorm van samenwerking, de traditionele wederzijdse rechtshulp in strafzaken. Dit is van eminent belang met het oog op een effectieve bestrijding van de toename van grensoverschrijdende criminaliteit. De totstandkoming van de interne markt, het wegvallen van de binnengrenzen en het vrij verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal heeft – naast de vele positieve gevolgen – tot negatief gevolg gehad dat ook criminaliteit gemakkelijker de landsgrenzen van de lidstaten kan overschrijden. Daarbij gaat het niet alleen om strafbare feiten die grensoverschrijdend worden gepleegd, maar ook om daders van strafbare feiten die om aan vervolging en bestraffing te ontkomen uitwijken naar een andere lidstaat. Een effectieve aanpak van grensoverschrijdende criminaliteit vergt daarom een geïntensiverde en verdergaande vorm van strafrechtelijke samenwerking tussen de lidstaten. Het beginsel van wederzijdse erkenning vormt het fundament voor die samenwerking. Het betekent dat ten behoeve van een effectieve strafrechtelijke samenwerking over verschillen in nationale wet- en regelgeving heen gestapt moet kunnen worden. Aldus vormt wederzijdse erkenning een alternatief voor harmonisatie van wetgeving.

Zoals gezegd is wederzijdse erkenning een verdergaande vorm van strafrechtelijke samenwerking dan de traditionele wederzijdse rechtshulp in strafzaken. Wederzijdse erkenning impliceert de verplichting een strafrechtelijke beslissing afkomstig van een andere lidstaat te erkennen en zonder verdere formaliteiten tenuitvoer te leggen. Uitzondering hierop kan alleen bestaan indien zich een weigeringsgrond voordoet. In verhouding tot rechtshulpverdragen zijn de weigeringsgronden echter beperkt in aantal en omvang. Met wederzijdse erkenning wordt de verbintenis aangegaan tot het respecteren en uitvoeren van elkaars rechterlijke beslissingen. Aldus krijgen rechterlijke beslissingen genomen in de ene lidstaat in beginsel automatisch dezelfde rechtskracht in alle andere lidstaten.

3. De procedure voor erkenning en tenuitvoerlegging van geldelijke sancties

Beslissing en certificaat

De leden van de CDA-fractie merkten op dat het certificaat waarover artikel 7 van het wetsvoorstel spreekt, niet nader is gedefinieerd en dat de eisen die aan het certificaat worden gesteld, niet in de wet zijn opgenomen. Deze leden verzochten om een toelichting op dit punt. Voorts werd door deze leden gewezen op een redactionele fout in artikel 7, tweede lid, van het wetsvoorstel. Graag merk ik in dit verband het volgende op. Een model voor het certificaat waarover in artikel 7 van het wetsvoorstel wordt gesproken en dat door de uitvaardigende staat moet worden meegezonden, is als bijlage bij het kaderbesluit opgenomen. Het certificaat, mits volledig en juist ingevuld, bevat alle noodzakelijke informatie voor de tenuitvoerlegging van de beslissing. Zoals in de memorie van toelichting is aangegeven zal het certificaat conform het bij het kaderbesluit opgenomen model in een algemene maatregel van bestuur in de Nederlandse regelgeving worden geïmplementeerd. Artikel 17 van het wetsvoorstel schrijft het gebruik voor van het certificaat dat is opgesteld overeenkomstig het bij algemene maatregel van bestuur vastgestelde model. Het apart opnemen in het wetsvoorstel van een definitie van het certificaat acht ik om die reden niet nodig. Ik ben deze leden overigens erkentelijk voor de attendering op een kennelijke verschrijving in artikel 7, tweede lid, die vanzelfsprekend bij nota van wijziging zal worden verbeterd.

De leden van de CDA-fractie stelden voorts een vraag over artikel 17, tweede lid, van het wetsvoorstel. In het desbetreffende artikellid is bepaald dat indien niet bekend is welke autoriteiten in de uitvoerende lidstaat bevoegd zijn tot erkenning en tenuitvoerlegging, de officier van justitie hieromtrent om inlichtingen verzoekt. Deze leden vroegen zich af met welke reden deze bepaling expliciet in het wetsvoorstel is opgenomen. Terecht wijzen de leden van de CDA-fractie op het feit dat de officier van justitie ook zonder de desbetreffende bepaling bevoegd is om inlichtingen in te winnen. De reden voor het opnemen van artikel 17, tweede lid, in het wetsvoorstel is echter gelegen in het feit dat het kaderbesluit in artikel 4, vijfde lid, uitgaat van een verplichting tot het inwinnen van inlichtingen. De bepaling strekt tot implementatie van die verplichting.

De leden van de fractie van de VVD vroegen of het bij de beoordeling van het verzoek tot erkenning en tenuitvoerlegging door de officier van justitie uitmaakt van welke buitenlandse autoriteit het certificaat afkomstig is. In dit kader vroegen zij voorts welke gegevens in elk geval nodig zijn om in Nederland tot invordering van de sanctie over te gaan. Met betrekking tot de bevoegde autoriteit voor het toezenden en ontvangen van certificaten, wijs ik er op dat het kaderbesluit voorschrijft dat iedere lidstaat aan het secretariaat-generaal van de Raad meedeelt welke autoriteit of autoriteiten volgens nationaal recht bevoegd zijn. Het secretariaat-generaal van de Raad stelt deze informatie ter beschikking aan alle lidstaten. Bij de beoordeling van een verzoek tot tenuitvoerlegging van een geldelijke sanctie afkomstig van een autoriteit uit een andere lidstaat zal derhalve worden nagegaan of het certificaat afkomstig is van een bevoegde autoriteit die door de uitvaardigende lidstaat is opgegeven. Met betrekking tot de voor erkenning en tenuitvoerlegging benodigde gegevens wijs ik op het certificaat. In het certificaat zijn in beginsel alle gegevens opgenomen die noodzakelijk zijn voor de tenuitvoerlegging van een geldelijke sanctie afkomstig van een andere lidstaat. Het door de uitvaardigende lidstaat overleggen van een niet of onvolledig ingevuld certificaat kan reden geven de desbetreffende beslissing niet te erkennen of tenuitvoer te leggen, echter niet dan nadat de uitvaardigende lidstaat de gelegenheid heeft gekregen om de benodigde informatie alsnog te verschaffen.

Weigeringsgronden

De leden van de PvdA-fractie vroegen waarom ervoor is gekozen om als facultatieve in plaats van imperatieve weigeringsgrond op te nemen de situatie waarin het feit geheel of gedeeltelijk is gepleegd op Nederlands grondgebied. Deze leden merkten op dat in artikel 13 van de Overleveringswet met betrekking tot dezelfde situatie is gekozen voor een imperatieve weigeringsgrond met in het tweede lid van dat artikel de mogelijkheid tot een uitzondering indien op vordering van de officier van justitie van weigering wordt afgezien. In dit verband vroegen deze leden zich af waarom in het wetsvoorstel de implementatie van deze weigeringsgrond niet is vormgegeven op een zelfde wijze als artikel 13 van de Overleveringswet. Graag beantwoord ik deze vraag als volgt. De constatering dat artikel 13 van de Overleveringswet een imperatieve weigeringsgrond inhoudt, berust op een misverstand. De in het eerste lid verplichtend geformuleerde weigeringsgrond, wordt immers doorbroken door de in het tweede lid opgenomen bepaling dat op vordering van de officier van justitie kan worden afgezien van een weigering van de overlevering. De toetsing door de rechter is in dat geval marginaal en strekt er enkel toe na te gaan of de officier van justitie in redelijkheid tot zijn vordering heeft kunnen komen.

Ik ben van mening dat de vergelijking met de in de Overleveringswet ten aanzien van de territorialiteitsclausule opgenomen bepaling, niet opgaat. De overlevering van een persoon tussen justitiële autoriteiten van

verschillende lidstaten is van een andere orde dan de tenuitvoerlegging van een vermogenssanctie. Overigens lopen de Overleveringswet en het onderhavige wetsvoorstel op dit punt niet zo uiteen. De beslissing tot erkenning en tenuitvoerlegging ligt in het onderhavige wetsvoorstel geheel bij de officier van justitie. In de Overleveringswet berust de beslissing tot overlevering bij de rechter; echter ook daar is op het punt van de territorialiteitsclausule de rol van de officier van justitie in beginsel bepalend.

Vervangende hechtenis

De leden van de CDA-fractie vroegen zich af welk land verantwoordelijk is voor de kosten die zijn gemoeid met de tenuitvoerlegging van vervangende hechtenis. Deze tenuitvoerlegging brengt immers extra kosten met zich mee, terwijl de boete onbetaald blijft. Ik kan deze leden antwoorden dat de kosten voor vervangende hechtenis in beginsel voor rekening van de tenuitvoerleggingsstaat komen. Er bestaat echter geen verplichting voor de tenuitvoerleggingsstaat om vervangende hechtenis toe te passen.

De leden van de fractie van de PvdA stelden een vraag over artikel 13, vierde lid, van het wetsvoorstel waarin is bepaald dat de vordering tot tenuitvoerlegging van vervangende hechtenis niet wordt toegewezen indien het feit waarvoor de sanctie is opgelegd, indien het in Nederland was begaan, naar Nederlands recht niet strafbaar zou zijn. Volgens deze leden zou het juist zijn om in het desbetreffende artikellid op te nemen dat de vordering niet wordt toegewezen wanneer dat in strijd is met het Nederlandse recht. Deze leden verzochten de door de regering op dit punt gemaakte keuze toe te lichten.

Graag merk ik hierover het volgende op. De in artikel 13, vierde lid, geformuleerde grond voor het afwijzen van een vordering tot tenuitvoerlegging van vervangende hechtenis, sluit nauw aan bij artikel 10 van het kaderbesluit. Op grond van dat artikel van het kaderbesluit *kan* de tenuitvoerleggingsstaat vervangende hechtenis toepassen voorzover zijn recht daarin voorziet. Het moet derhalve gaan om feiten waarvoor in de tenuitvoerleggingsstaat vervangende hechtenis is toegelaten. Het opnemen van de bepaling in het wetsvoorstel komt voort uit de inperking van het vereiste van dubbele strafbaarheid. Zoals ik eerder in deze nota op een vraag van de CDA-fractie aangaf, kan het – gelet op het feit dat ten aanzien van de op de lijst van artikel 5 van het kaderbesluit genoemde delictvormen het vereiste van dubbele strafbaarheid niet wordt toegepast – bij uitzondering voorkomen dat in Nederland een geldelijke sanctie wordt erkend en ten uitvoer gelegd voor een feit dat hier niet tot een veroordeling zou hebben geleid. Ik acht dit ten aanzien van de tenuitvoerlegging van vermogenssancties niet bezwaarlijk. Bij de tenuitvoerlegging van vervangende hechtenis – een vrijheidsbenemende maatregel – valt deze afweging anders uit, hetgeen wordt benadrukt door de gekozen formulering van artikel 13, vierde lid, van het wetsvoorstel. Ik vermag niet in te zien welke toegevoegde waarde de door de leden van de PvdA-fractie voorgestelde formulering heeft ten opzichte van de huidige. Wellicht ten overvloede wijs is er nog op dat in artikel 13 van het wetsvoorstel wordt verwezen naar het toepasselijke Nederlandse recht met betrekking tot vervangende hechtenis.

Het kaderbesluit inzake het Europees tenuitvoerleggingsbevel valt buiten het kader van dit wetsvoorstel. Met betrekking tot dat kaderbesluit zal ten aanzien van het vereiste van dubbele strafbaarheid een eigen afweging moeten worden gemaakt.

De leden van de VVD-fractie vroegen of de officier van justitie altijd dient over te gaan tot de tenuitvoerlegging van vervangende hechtenis wanneer is voldaan aan de in artikel 13 van het wetsvoorstel omschreven situatie. Ik kan eventuele zorgen hierover wegnemen en zeggen dat dit

niet het geval is. Er bestaat geen verplichting voor de uitvoerende lidstaat om vervangende hechtenis tenuitvoer te leggen. Dat in artikel 13 in een regeling voor vervangende hechtenis wordt voorzien, brengt nog geen verplichting tot de tenuitvoerlegging daarvan met zich mee. Het onderstreept wel dat Nederland de wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging van buitenlandse geldelijke sancties serieus neemt. In de praktijk is het aan de officier van justitie om te bepalen of hij in het gegeven geval gebruik wenst te maken van de regeling om over te gaan tot de tenuitvoerlegging van vervangende hechtenis. De officier van justitie zal daartoe een vordering bij de rechter in moeten dienen. Voorwaarde is in elk geval dat in de uitvaardigende lidstaat naast de geldelijke sanctie tevens een tot vervangende hechtenis strekkende sanctie is opgelegd en de uitvaardigende lidstaat instemt met eventuele tenuitvoerlegging van die vervangende hechtenis. Het eerste maakt deel uit van de desbetreffende beslissing. Het laatste dient door de uitvaardigende lidstaat op het certificaat te worden aangegeven. Graag merk ik op dat wanneer de officier van justitie besluit om de regeling inzake vervangende hechtenis niet toe te passen, de uitvaardigende lidstaat de mogelijkheid behoudt om de vervangende hechtenis in eigen land ten uitvoer te leggen.

Rechtsmiddelen

De leden van de fractie van de PvdA constateerden dat als rechtsmiddel tegen de tenuitvoerlegging is gekozen voor de procedure van artikel 575, derde lid, Sv. Deze leden vroegen de regering waarom niet is gekozen voor aansluiting bij artikel 35 WOTS. Ik kan daarop antwoorden dat het argument hiervoor is gelegen in het feit dat de mogelijkheid die in artikel 35 WOTS wordt geboden om een bezwaarschrift tegen de beslissing van de officier van justitie in te dienen, is gestoeld op de exequaturprocedure en die procedure is bij wederzijdse erkenning niet langer aan de orde. Uit het beginsel van wederzijdse erkenning vloeit voort dat de buitenlandse beslissing tenuitvoer wordt gelegd overeenkomstig de bepalingen inzake de tenuitvoerlegging van in Nederland opgelegde geldelijke sancties. Om die reden is er voor gekozen aan te sluiten bij artikel 575, derde lid, Sv.

Voorts stelden de leden van de fracties van de PvdA, de VVD en de SP enkele vergelijkbare vragen over rechtsmiddelen. De leden van de VVD-fractie gaven aan enigszins verbaasd te zijn over het feit dat het wetsvoorstel in een regeling voorziet op grond waarvan de veroordeelde zich kan verzetten tegen het nemen van verhaal. Zij vroegen zich af of dit geen aantasting vormt van het beginsel van wederzijdse erkenning nu het volgens hen niet met dat beginsel strookt wanneer een onherroepelijke beslissing van een rechter uit een andere lidstaat in Nederland alsnog kan worden weersproken. Daarnaast verzochten zij om aan te geven hoe andere lidstaten hiermee omgaan. Tevens vroegen zij zich af of de Nederlandse rechter voldoende zal zijn toegerust om de rechtmatigheid van de sanctie te kunnen beoordelen. Tenslotte vroegen zij of ik zicht heb op de mogelijke financiële consequenties van beroepsprocedures. In aanvulling op hetgeen ik hierboven heb geantwoord op de vraag van de leden van de PvdA-fractie, merk ik graag nog het volgende op. Het kaderbesluit bevat geen bepaling waarin lidstaten worden verplicht om een rechtsmiddel open te stellen tegen de tenuitvoerlegging van een in een andere lidstaat opgelegde geldelijke sanctie. Wel stelt artikel 9 van het kaderbesluit heel duidelijk dat de tenuitvoerlegging wordt beheerst door het recht van de tenuitvoerleggingsstaat. Wederzijdse erkenning brengt met zich mee dat de tenuitvoerlegging van een buitenlandse sanctie in beginsel geschiedt op dezelfde wijze als de tenuitvoerlegging van een in Nederland opgelegde sanctie. Dit betekent bijvoorbeeld dat ook de in Nederland geldende regels met betrekking tot betaling in termijnen en uitstel van betaling op de buitenlandse geldelijke sanctie van toepassing zijn. Ten aanzien van een in Nederland onherroepelijk opgelegde geldelijke sanctie biedt artikel

575, derde lid, en artikel 576, zesde lid, Sv de mogelijkheid om verzet in te stellen tegen de tenuitvoerlegging van die geldelijke sanctie. De aansluiting in dit wetsvoorstel bij de desbetreffende regeling zie ik gelet op het bovenstaande niet als een aantasting, maar veeleer als een bevestiging van het beginsel van wederzijdse erkenning. Een door Nederland erkende beslissing afkomstig van een andere lidstaat, wordt immers tenuitvoergelegd op geheel dezelfde wijze als een door een Nederlandse rechter opgelegde geldelijke sanctie. Daarbij is wel van belang dat de procedure inzake verzet zich uitsluitend kan richten tegen de executie van de geldelijke sanctie en niet tegen de rechterlijke uitspraak waarbij die geldelijke sanctie werd opgelegd. Dit is expliciet vermeld in artikel 575, derde lid, eerste volzin, Sv. De onderliggende inhoudelijke uitspraak is immers onherroepelijk en rechtsmiddelen daartegen zijn uitgeput. Hetzelfde geldt voor de beslissing afkomstig van een andere lidstaat. Deze beslissing is onherroepelijk en kan in Nederland niet worden weersproken. Aangezien de tenuitvoerlegging van de desbetreffende geldelijke sanctie in Nederland plaats vindt, kan de veroordeelde zich conform de Nederlandse regeling wel verzetten tegen de executie van die geldelijke sanctie. Nu de rechtmatigheid van de sanctie niet wordt beoordeeld, is het niet te verwachten dat de noodzaak tot aanvullende informatie afkomstig uit de uitvaardigende lidstaat of het horen van deskundigen zich zal voordoen. Op grond van artikel 9 van het kaderbesluit zullen alle lidstaten de tenuitvoerlegging van geldelijke sancties afkomstig uit een andere lidstaat tenuitvoer dienen te leggen op dezelfde wijze als een in eigen land opgelegde sanctie. De nationale procedures en maatregelen met betrekking tot de tenuitvoerlegging van geldelijke sancties en de eventueel daarvan onderdeel uitmakende mogelijkheden tot het instellen van rechtsmiddelen, zullen echter per lidstaat verschillen. Nu op dit moment de implementatie in de lidstaten aan de gang is, heb ik thans geen inzicht in de wijze waarop andere lidstaten beroepsprocedures openstellen. De financiële consequenties van beroepsprocedures laten zich lastig bepalen. In het algemeen kan worden gesteld dat thans ten aanzien van in Nederland opgelegde geldelijke sancties het aantal keer dat verzet tegen de tenuitvoerlegging wordt ingesteld gering is.

Zowel de leden van de PvdA-fractie als de leden van de SP-fractie verzochten mij om toe te lichten welke rechtsmiddelen voor de veroordeelde open staan voor het aanvechten van de ten uitvoer te leggen rechterlijke vonnissen. Deze vraag heb ik hierboven grotendeels al betrokken in mijn reactie op de vragen hierover. Ik wil op deze plaats nog benadrukken dat tegen de inhoudelijke beslissing in de eerste plaats alle bestaande rechtsmiddelen in de uitvaardigende lidstaat openstaan. De procedure die aan de rechterlijke uitspraak voorafgaat, vindt immers plaats in de uitvaardigende lidstaat. Op het moment dat een buitenlandse geldelijke sanctie voor erkenning en tenuitvoerlegging naar Nederland wordt gezonden, is – zoals eerder gezegd – de strafrechtelijke beslissing onherroepelijk en zijn rechtsmiddelen daartegen uitgeput. Het wetsvoorstel voorziet uitsluitend in de mogelijkheid om in Nederland verzet in te stellen tegen de tenuitvoerlegging van de geldelijke sanctie.

4. De procedure in Nederland en het CJIB

De leden van de fractie van het CDA gaven aan de keuze van de regering om het CJIB als centrale autoriteit aan te wijzen, te onderschrijven. Deze leden vroegen zich echter af of het CJIB hiervoor voldoende capaciteit heeft en of het CJIB in voldoende mate op deze taak is toegerust. Voorts vroegen zij naar de te verwachten kosten en baten. Ook de leden van de VVD-fractie vroegen naar de capaciteit bij het CJIB in het kader van de taken op grond van het wetsvoorstel. In het kader van kosten en baten vroegen deze leden voorts naar de wijze waarop het CJIB verzoeken tot

invordering in het kader van het wetsvoorstel zal registreren. Graag merk ik naar aanleiding van deze vragen en opmerkingen het volgende op. In de eerste plaats verheugt het mij dat de keuze voor het CJIB als uitvoerende instantie wordt onderschreven. De voornaamste reden voor deze keuze is gelegen in het feit dat de in het wetsvoorstel opgenomen bevoegdheden nauw aansluiten bij de taken die het CJIB nu reeds uitvoert en het daarom relatief weinig inspanningen vergt om de taken in het kader van dit wetsvoorstel nu bij het CJIB onder te brengen. Het CJIB is dan ook reeds in een vroeg stadium betrokken bij het implementatietraject.

Het CJIB heeft al enige ervaring met internationale samenwerking bij de tenuitvoerlegging van geldelijke sancties. Met België onderhoudt het CJIB een samenwerkingsverband voor het innen van geldboetes, gebaseerd op ministeriële afspraken. In 2005 werden in dat kader 1358 zaken bij het CJIB aangeleverd. Ik wil er echter op wijzen dat het zeer lastig is om voorhand aan te geven hoeveel capaciteit de nu voorliggende regeling van het CJIB zal vergen. Thans is het aantal buitenlandse geldboetes dat in een Nederlands vonnis wordt omgezet en door het CJIB tenuitvoergelegd gering, als gevolg van de door de praktijk als zeer omslachtig ervaren procedure op grond van de WOTS. Het is dan ook te verwachten dat het aantal buitenlandse geldboetes dat straks in Nederland moet worden erkend en tenuitvoergelegd, als gevolg van de onderhavige regeling zal stijgen. Hoe groot deze stijging zal zijn, hangt af van factoren die op dit moment nog niet goed inzichtelijk zijn, bijvoorbeeld de wijze waarop de andere lidstaten het onderhavige kaderbesluit implementeren en – belangrijker – op welke wijze en hoe vaak de verschillende lidstaten de regeling straks in de praktijk zullen hanteren. De lidstaten richten zich op dit moment met name op het implementeren in nationale wetgeving van het kaderbesluit. Hoe de uitvoeringspraktijk deze wetgeving straks zal hanteren is nog onzeker. Om dezelfde redenen is ook een betrouwbare kostenbaten-analyse in dit stadium niet goed te maken.

Het CJIB heeft een eerste voorzichtige inschatting gemaakt van de benodigde capaciteit voor de uitvoering van de taken in het kader van het wetsvoorstel. De formatie, benodigd voor het registreren en verwerken van de geldelijke sancties, wordt op dit moment geschat op ongeveer 10 fte. De benodigde ondersteuning vanuit de unit Bestuurlijk en Juridische Zaken komt vooralsnog op 1 fte. Met het oog op de inbedding van de nieuwe taken in de organisatie is door het CJIB reeds een project opgestart. Het betreft een deelproject van het programma Versterken Executie. Ter financiering van dit programma wordt door de regering structureel een bedrag beschikbaar gesteld aan het CJIB. Uit deze gelden wordt vooralsnog ook het project gefinancierd dat betrekking heeft op de taken van het CJIB in het kader van het onderhavige wetsvoorstel. Na de projectfase zullen de structurele kosten worden opgenomen in de door het CJIB gehanteerde kostprijs.

Met betrekking tot het registreren van inkomende verzoeken merk ik graag het volgende op. Alle inkomende verzoeken zullen worden ingeboekt en geregistreerd door het CJIB. Het CJIB zal de kwantitatieve ontwikkelingen in het uitvoeringsproces actief monitoren. Het bewaken van de kosten en baten vindt plaats door middel van een jaarlijkse voor- en nacalculatie en zal worden afgestemd met het departement. In het kader van deze monitoring zal vanzelfsprekend ook de capaciteit bij het CJIB in ogenschouw worden genomen. Wanneer extra capaciteit noodzakelijk blijkt, zal moeten worden nagegaan of deze budgettair mogelijk is. Op grond van het bovenstaande acht ik het CJIB zowel in financiële als in organisatorische zin voldoende toegerust op de zijn in het kader van dit wetsvoorstel toebedeelde taken.

Voorts wezen de leden van de VVD-fractie in dit verband op de in artikel 23, tweede lid, van het wetsvoorstel opgenomen mogelijkheid om met de

uitvoerende lidstaat overeen te komen dat de bij de tenuitvoerlegging geïnde bedragen geheel of gedeeltelijk worden verstrekt aan de uitvaardigende lidstaat. Deze leden vroegen zich af hoe de regering zich ten opzichte van deze mogelijkheid zal opstellen. Voorts vroegen zij of de regering kan toezeggen dat alleen de verkregen baten geheel of gedeeltelijk aan de uitvaardigende staat zullen worden verstrekt in het geval het een geldsom ten behoeve van het slachtoffer betreft. Graag reageer ik hierop als volgt. Zoals ik in mijn beantwoording op andere vragen al aangaf, is het in dit stadium van implementatie lastig in te schatten hoe in de praktijk de kosten zich tot de baten zullen verhouden. Ik zou het dan ook voorbarig vinden om op voorhand op dit punt een bepaalde positie in te nemen. De gevraagde toezegging zal ik om die reden niet doen. Uitgangspunt is dat de baten uit de tenuitvoerlegging toevallen aan de tenuitvoerleggingsstaat. Het initiatief tot het overeenkomen van een andere verdeling zal van de uitvaardigende lidstaat moeten komen. Per geval zal vervolgens worden beoordeeld of er in de gegeven omstandigheden aanleiding bestaat om een dergelijk verzoek te honoreren. Overigens ben ik met de leden van de VVD-fractie van mening dat een dergelijke overeenkomst in het bijzonder relevant kan zijn in het door deze leden beschreven geval van een geldsom ten behoeve van het slachtoffer.

De leden van de VVD-fractie vroegen de regering om aan te geven in hoeverre het CJIB actief dient op te treden wanneer de door de uitvaardigende lidstaat verstrekte gegevens onvoldoende blijken om de persoon aan wie de geldelijke sanctie is opgelegd, te traceren. In antwoord op deze vraag stel ik voorop dat het uitgangspunt is dat de uitvaardigende lidstaat op het certificaat dat met de beslissing moet worden meegezonden de correcte gegevens invult en levert aan de uitvoerende lidstaat. Van het CJIB mogen op dit punt geen onevenredig grote inspanningen worden verwacht. Het CJIB heeft aangegeven dat zij het standaard innings- en incassotraject zoals dat nu wordt toegepast bij de executie van Nederlandse geldboetevonnissen zal volgen. Dit betekent, kortgezegd, dat in eerste instantie een aanschrijving zal worden verzonden naar het opgegeven adres van de betrokken persoon. Komt de aanschrijving onbestelbaar retour, dan zal het CJIB het adres verifiëren met de inschrijving van betrokkene in de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA). Ook in het geval de aanschrijving niet onbestelbaar retour komt, maar de geldelijke sanctie onbetaald blijft, vindt na de vervaldatum van de tweede aanmaning standaard controle met de GBA-inschrijving plaats alvorens het executietraject verder gaat. Het wetsvoorstel biedt de officier van justitie overigens de mogelijkheid om bij een onvolledig ingevuld certificaat de erkenning en tenuitvoerlegging van de beslissing te weigeren, echter niet dan nadat de uitvaardigende lidstaat de gelegenheid heeft gekregen om de benodigde informatie alsnog te verschaffen.

Voorts vroegen de leden van de fractie van de VVD naar het aantal rechterlijke beslissingen dat het CJIB thans voorhanden heeft en dat in aanmerking komt voor tenuitvoerlegging in een andere lidstaat. Ook werd door deze leden gevraagd naar de verwachting van het aantal geldelijke sancties afkomstig uit andere lidstaten en bestemd voor tenuitvoerlegging in Nederland. Hierover merk ik graag het volgende op. Een schatting van het aantal strafrechtelijke beslissingen uit andere lidstaten is om de al eerder in deze nota genoemde redenen niet goed te maken. Uit gegevens van het CJIB blijkt dat het aantal voor tenuitvoerlegging in een andere lidstaat in aanmerking komende vonnissen dat het CJIB thans in voorraad heeft, bestaat uit ongeveer 149 500 sancties op basis van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (Wahv), 27 500 geldboetevonnissen en 500 schadevergoedingsmaatregelen. Per jaar vindt er een instroom plaats van ongeveer 50 000 zaken. Er dient echter een aantal kanttekeningen bij de genoemde aantallen te worden gemaakt.

In de eerste plaats zijn de zaken door het systeem geselecteerd op basis van een aantal objectieve criteria. Dit betekent dat geen rekening is gehouden met bijvoorbeeld het op korte termijn verstrijken van de executietermijn of het ontbreken van volledige persoonsgegevens. Dit laatste geldt in het bijzonder voor Wahv-sancties. Kortom, de geselecteerde zaken dienen nog inhoudelijk te worden beoordeeld alvorens zij voor tenuitvoerlegging in een andere lidstaat in aanmerking zouden komen.

In antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie of de regering inzicht heeft in de tijd die zal verstrijken tussen de overtreding en het uiteindelijke verzoek aan de officier van justitie te Leeuwarden, moet ik tot mijn spijt mededelen dat een dergelijk inzicht zich niet goed laat geven. De reden hiervoor is gelegen in het feit dat de factoren die voor het tijdsverloop bepalend zijn te zeer per zaak zullen verschillen om een eenduidig en betrouwbaar beeld te kunnen geven. Immers, de duur van procedures zal per lidstaat verschillen en is mede afhankelijk van bijvoorbeeld de vraag in hoeveel instanties de zaak wordt behandeld, de voortvarendheid waarmee zaken administratief worden afgehandeld en het moment waarop een lidstaat besluit de geldelijke sanctie voor tenuitvoerlegging naar een andere lidstaat te verzenden.

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