

Vergaderjaar 2010–2011

32 188

Wijziging van de Overleveringswet, de Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging strafrechtelijke sancties 2008 en het Wetboek van Strafvordering ter implementatie van kaderbesluit 2009/299 JBZ van de Raad van de Europese Unie van 26 februari 2009 tot wijziging van het kaderbesluit 2005/214/JBZ, kaderbesluit 2006/783/JBZ, kaderbesluit 2008/909.JBZ en kaderbesluit 2008/947.JBZ en tot versterking van de procedurele rechten van personen, tot bevordering van de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op beslissingen gegeven ten aanzien van personen die niet verschenen zijn tijdens het proces (PbEU L 81)

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 21 maart 2011

1. Inleiding

Ik heb met belangstelling kennis genomen van de vragen van de leden van de fracties van het CDA, de PvdA en de SP. Graag zal ik deze hieronder beantwoorden in de volgorde waarin ze zijn gesteld.

De leden van de SP-fractie juichten een nadere uniformering van wederzijdse erkenning van verstekbeslissingen toe. Dat is inderdaad het doel van het kaderbesluit. Mede gelet op de gestelde vragen lijkt het mij goed de achtergronden van het kaderbesluit dat bij het voorliggende wetsvoorstel wordt geïmplementeerd, te belichten. Het kaderbesluit strekt tot gedeeltelijke wijziging van andere kaderbesluiten. De te wijzigen kaderbesluiten bevatten elk een bepaling over de weigering van de erkenning van rechterlijke beslissingen die tot stand zijn gekomen zonder dat de veroordeelde bij (een deel van) de daaraan voorgaande strafprocedure aanwezig was. De bedoelde bepalingen hebben niet dezelfde bewoording. Dat is het gevolg van het feit dat de tekst is toegesneden op de regeling waarvan deze een onderdeel vormt, maar soms ook van het feit dat in de loop der tijd aan een andere, betere formulering de voorkeur is gegeven. Vanuit een oogpunt van consistente wetgeving is dat niet wenselijk. Inmiddels is bovendien duidelijk geworden dat in alle genoemde kaderbesluiten een nagenoeg uniforme formulering kan worden gebruikt. Behalve wenselijk is standaardisering ook noodzakelijk, omdat de bestaande formuleringen, met name die van artikel 5, lid 1, van het Kaderbesluit betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de

procedures van overlevering tussen de lidstaten (voortaan: kaderbesluit EAB) tot uiteenlopende interpretaties van nationale justitiële autoriteiten leiden. Daardoor vindt geen eenvormige toepassing van gemeenschapsrecht plaats, hetgeen onjuist is en er toe leidt dat in vergelijkbare zaken in het ene land de erkenning volgt, terwijl deze in het andere land wordt geweigerd. Het is in het belang van de rechtseenheid in de Unie en van de rechtszekerheid van de burger dat vergelijkbare gevallen in alle lidstaten tot een vergelijkbare uitkomst leiden.

2. Algemeen

Nationale invulling implementatie

De leden van de PvdA-fractie stelden een vraag wat betreft de ruimte die het onderhavige kaderbesluit biedt tot een eigen invulling en de wijze waarop deze ruimte in het voorgestelde wetsvoorstel is benut. Zoals ik in de inleiding heb uiteengezet, heeft dit kaderbesluit een uniformerende strekking met als doel de rechtseenheid en rechtszekerheid te bevorderen. Tegen deze achtergrond acht ik het zoeken naar ruimte om een eigen invulling aan het kaderbesluit te geven weinig zinvol; dat zou zelfs afbreuk kunnen doen aan het doel en de strekking van het kaderbesluit. Er is de regering veel gelegen aan een eenvormige uitleg in alle lidstaten en daarom heeft zij er ook voor gekozen de bepalingen van dit kaderbesluit zo letterlijk mogelijk in de nationale wetgeving over te nemen.

Betekenis Nederlandse rechtspraak

Op het doel van het kaderbesluit waarnaar deze leden vroegen, ben ik in de inleiding ingegaan. Wat betreft de gevolgen voor de rechtspraak kan worden opgemerkt, dat bij de inning van geldboetes en bij de confiscatie tot op heden nog niet is gebleken van verstekbeslissingen. Bij het Europees aanhoudingsbevel (voortaan: EAB) speelt de materie wel met enige regelmaat. Veelal kan de rechtbank de overlevering desondanks toestaan omdat een voldoende garantie wordt gegeven dat de opgeëiste persoon alsnog in de gelegenheid zal zijn zich te verdedigen. Echter, de rechtbank Amsterdam heeft in 2009 ook vijf maal de overlevering geweigerd, omdat er geen toereikende garantie werd gegeven. Dit laatste hield veelal verband met onduidelijkheid over de vraag of de termijn voor het instellen van een rechtsmiddel voorafgaand aan de overlevering of pas daarna inging. Het totaal aantal overleveringen in 2009 bedroeg 408 en het totaal aantal weigeringen 50. Nu echter in onderdeel d van artikel 12 eenduidig is vastgelegd dat de termijn voor het instellen van het rechtsmiddel pas na de overlevering kan ingaan, zal naar verwachting het aantal weigeringen kunnen afnemen.

3. Juridische aspecten

Vereiste dubbele strafbaarstelling

De leden van de PvdA-fractie vroegen hoever de wederzijdse erkenning en respectering van elkaars strafrecht binnen de Unie precies strekt en spitsten deze vraag toe op de overlevering en de overname van de tenuitvoerlegging van sancties. Deze leden hechten er aan dat in beide gevallen alleen wordt meegewerkt wanneer het onderliggende feit naar het recht van beide lidstaten strafbaar is. De kwestie van de dubbele strafbaarheid heeft sinds 2001 bij onderhandelingen over kaderbesluiten tot veel discussie aanleiding gegeven. Het gaat daarbij om de vraag in hoeverre er een toetsing mag plaats vinden of de gedraging die aan bij voorbeeld een EAB ten grondslag ligt in beide landen strafbaar is gesteld. In het kaderbesluit EAB is de toetsing aan de dubbele strafbaarheid

afgeschaft voor een lijst van categorieën van delicten. Voor de overige feiten is de toetsing blijven bestaan. Bezieet men de lijst van categorieën van delicten, die is opgenomen in bijlage 1 van de Overleveringswet, dan is duidelijk dat daaronder gedragingen vallen die in het algemeen in alle lidstaten strafbaar zijn. De inperking van de bevoegdheid tot toetsing aan de dubbele strafbaarheid is indertijd in beide Kamers der Staten-Generaal uitvoerig besproken en aanvaard, zowel tijdens de onderhandelingen over het kaderbesluit als later bij de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel dat heeft geleid tot de Overleveringswet. Nu, in 2011, kan worden geconstateerd dat het in de bijna zeven jaren dat de Overleveringswet op honderden EABs is toegepast, niet is voorgekomen dat een gedraging die door de uitvaardigende justitiële autoriteit als een feit van de lijst was gekwalificeerd, naar Nederlands recht niet strafbaar was. Bij de nog niet in werking getreden kaderbesluiten over de tenuitvoerlegging van respectievelijk vrijheidsstraffen en alternatieve sancties kunnen lidstaten er voor kiezen om de toetsing van de dubbele strafbaarheid aan de hand van een zelfde lijst als bij het EAB, in te perken. Op de ratio daarvan en de keuze van de regering zal worden ingegaan in het implementatiewetsvoorstel dat dit jaar de Tweede Kamer zal bereiken.

Implicaties terminologie

De leden van de SP-fractie stelden een vraag naar aanleiding van de formulering van artikel 12. In antwoord op vragen van de leden van de PvdA-fractie, hierboven, is aangegeven waarom er voor is gekozen om de tekst van het kaderbesluit zo letterlijk mogelijk over te nemen. Het gebruik van Nederlandse terminologie zoals door deze leden is gesuggereerd, zou niet aan het doel van de rechtseenheid en rechtszekerheid tegemoet komen. Het zou, onbedoeld, het risico in zich kunnen bergen dat aan de werking van het artikel ernstig afbreuk wordt gedaan. Het artikel ziet namelijk uitsluitend op EABs uit andere lidstaten, waarin de uitvaardigende justitiële autoriteit iets verklaart. Een formulering van het artikel als door deze leden bedoeld, zou tot gevolg hebben dat de buitenlandse autoriteit in zijn verklaring de Nederlandse juridische termen zou moeten gebruiken. Nog afgezien van het feit dat hij niet op de hoogte zal zijn van die termen, is het ook de vraag of hij de precieze betekenis daarvan zal kennen en die termen correct zal kunnen gebruiken.

4. Uitvoerbaarheid

Betekenis procedurevoorschriften

De leden van de CDA-fractie stelden een vraag over de betekenis die aan de formulering van artikel 12, onder a, moet worden toegekend en welke rol deze speelt bij de behandeling van een EAB door de Nederlandse justitiële autoriteiten. De regeling van verstekprocedures in de nationale wetgevingen niet zijn geharmoniseerd. Dat is de reden waarom er voor is gekozen om in de gewijzigde bepalingen soms zeer feitelijk te omschrijven op welke omstandigheden wordt gedoeld. Dit voorkomt nieuwe interpretatieproblemen. Die waarschijnlijk wel zouden ontstaan door het hanteren van juridisch-technische termen die in elk rechtssysteem vervolgens hun eigen uitleg zouden krijgen. De door de leden van de CDA-fractie aangehaalde passage: «zodat op ondubbelzinnige wijze vaststaat dat hij op de hoogte was van de voorgenomen terechtzitting en ervan in kennis is gesteld dat een vonnis kan worden gewezen wanneer hij niet ter terechtzitting verschijnt» is een van zulk een feitelijke formulering. Wat betreft de toepassing ervan is van belang, dat uit de aanhef van artikel 12 blijkt, dat de uitvaardigende justitiële autoriteit in voorkomend geval verklaart dat een van de in de onderdelen a tot en met d beschreven omstandigheden zich heeft voorgedaan. De functie van een

dergelijke verklaring is aan te geven, dat ondanks de afwezigheid van de opgeëiste persoon bij (een deel van) zijn proces, hij wel in de gelegenheid is geweest om zich te verdedigen (onderdelen a tot en met c) of dat hij alsnog daartoe in de gelegenheid zal worden gesteld (onderdeel d). Bevat het EAB een verklaring, als bedoeld in artikel 12, aanhef en onderdelen a, b, c of d, dan zal de uitvoerende autoriteit in het algemeen deze zonder verder onderzoek aanvaarden, zoals hij ook het EAB als zodanig aanvaardt. De rechtbank zal met de verklaring rekening houden bij zijn beslissing over de overlevering. Slechts indien zich omstandigheden aandienen waardoor er naar het oordeel van de uitvoerende justitiële autoriteit serieuze kanttekeningen bij de juistheid van de verklaring kunnen worden geplaatst, is er aanleiding voor hem (in Nederland: de officier van justitie of de rechtbank Amsterdam) om daarover aanvullende informatie te (doen) vragen.

Verblijfplaats betrokkene

Deze leden vroegen voorts waarom in de memorie van toelichting voor de toepassing van het nieuwe artikel 12a de officier van justitie te Amsterdam is aangewezen als intermediair om een buitenlands vonnis aan een in Nederland verblijvend persoon uit te reiken. Artikel 12 a, twee lid, ziet op de vormvrije verstrekking van het van de uitvaardigende justitiële autoriteit ontvangen verstekvonnis aan de opgeëiste persoon. De reden om voor de verstrekking van het vonnis de officier van justitie te Amsterdam aan te wijzen, is een puur praktische. Immers, deze verstrekking van een buitenlands vonnis vindt uitsluitend plaats aan een persoon ten aanzien van wie een buitenlands EAB door het arrondissementsparket te Amsterdam in behandeling is genomen. Daardoor is dit parket op de hoogte van de verblijfplaats in Nederland van de opgeëiste persoon, althans van het adres waarop hij, al dan niet via zijn raadsman, kan worden bereikt. Het ligt daardoor voor de hand de officier van justitie te Amsterdam te belasten met de doorgeleiding naar de opgeëiste persoon van het door de uitvaardigende justitiële autoriteit opgezonden vonnis en niet bij voorbeeld de officier van justitie van bij voorbeeld diens al dan niet tijdelijke woon- of verblijfplaats.

Uitlevering binnen de EU

De leden van deze fractie refereerden aan antwoorden op recente vragen van de Tweede Kamerleden Gesthuizen en Van der Steur over overlevering aan Polen (Aanhangsel van de Handelingen II 2010/2011, 1259 en 1264). Zij stelden een vraag over mijn bevestigend antwoord op een vraag van het lid Van der Steur over een krantenbericht. Ik heb de vraag of ik kennis had genomen van het krantenbericht van 20/21 november 2010 in NRC Handelsblad getiteld, «Sjaak vlucht voor Poolse rechter», inderdaad bevestigend beantwoord. Desgevraagd, merk ik op dat dit antwoord geen enkel oordeel over de inhoud van het bericht inhield. De in het bericht weergegeven stelling dat Nederland relatief makkelijker onderdanen uitlevert dan andere landen, onderschrijf ik niet. Uit cijfers blijkt dat er landen zijn die aanzienlijk minder overleveringen weigeren dan Nederland en er zijn landen die meer overleveringen weigeren dan Nederland. Er is ook geen sprake van dat Nederland een groter vertrouwen dan andere lidstaten in het «eerlijke verloop» van het strafproces in een willekeurige lidstaat zou stellen. Ik heb in het antwoord op vraag 7 van de vragen van het lid van de Tweede Kamer Gesthuizen aangegeven hoe het verloop van de gang van zaken was in het Poolse strafproces tegen de Nederlander waarop de vragen betrekking hadden. Zo was de opgeëiste persoon aanwezig bij de aanvang van zijn strafzaak in Polen. Nadat de behandeling van zijn zaak was geschorst en hij verlof had gekregen om zich in Nederland te laten behandelen, heeft hij zich niet gehouden aan de

voorwaarde dat hij zich weer in Polen zou melden. De Poolse autoriteiten hebben vervolgens diverse pogingen gedaan om de opgeëiste persoon op te roepen voor de voortzetting van de behandeling van zijn strafzaak, maar dat was tevergeefs. Uiteindelijk heeft men toen in Polen een EAB uitgevaardigd teneinde de aanwezigheid van de opgeëiste persoon op de zitting te verzekeren. Hieruit blijkt dat de Poolse autoriteiten ervan hebben afgezien om de zaak buiten de afwezigheid van betrokkene verder te behandelen. Tegen deze achtergrond en in de context van de gestelde vragen heb ik geantwoord dat ik ervan uit moet gaan dat een strafproces in een EU-lidstaat eerlijk verloopt.

Bijwonen procedure

De leden van de SP-fractie stelden een paar vragen naar aanleiding van het bepaalde in artikel 12, onder d, van de Overleveringswet. De in dat artikelonderdeel bedoelde situatie valt het beste te illustreren met het navolgende voorbeeld. Rechtbank Amsterdam behandelt een EAB, afkomstig van het openbaar ministerie te Brussel. De overlevering wordt gevraagd voor de tenuitvoerlegging van een vonnis, maar in het EAB is aangegeven dat het vonnis niet in persoon aan de opgeëiste persoon is betekend en dat dientengevolge na de overlevering het vonnis aan hem zal worden betekend. Als er verder geen beletselen voor de overlevering zijn, zal de overlevering van de opgeëiste persoon worden toegestaan en zal hij daartoe ook feitelijk aan België worden overgeleverd. Vervolgens zal hem in een Belgische detentie-inrichting het vonnis worden betekend. De overgeleverde persoon kan dan beslissen of hij in het vonnis berust of dat hij een rechtsmiddel instelt. Legt hij zich bij het vonnis neer dan zal de straf aan hem ten uitvoer worden gelegd; stelt hij een rechtsmiddel in dan zal hij al dan niet in detentie de nieuwe berechting moeten afwachten. Blijft hij in detentie dan zal hij ongetwijfeld de status van voorlopig gehechte hebben.

Ik hoop met de bovenstaande beschouwing alle vragen voldoende te hebben beantwoord.

De minister van Veiligheid en Justitie,
I. W. Opstelten