

Reuten

tevreden met deze tweede interpretatie uit de memorie van antwoord, mits ik er inderdaad van uit kan gaan dat de betrokkenen rechten kunnen ontlenen aan de woorden uit de memorie van antwoord en wel in de samenhang die ik hierna benadruk. Ik verzoek de staatssecretaris om dit te bevestigen. In het bijzonder gaat het dan om de volgende passages. Ik citeer de memorie van antwoord: "Het wettelijk bestaansminimum (gewaarborgd door de beslagvrije voet en de wettelijke beslagverboden) van deze belastingschuldigen komt ... niet in gevaar. Op ... belastingschuldigen ... die echt niet kunnen betalen, wordt de beperking van de beslagvrije voet niet toegepast."

In het vervolg van de memorie van antwoord verwijst de staatssecretaris naar het eerder geciteerde onderdeel b van artikel 19, lid 2: "In het wetsvoorstel is namelijk onder meer opgenomen dat het beslagverbod alleen wordt aangetast in de situatie dat belastingschuldige geen verzoek om kwijtschelding van belasting heeft gedaan of niet in aanmerking komt voor kwijtschelding van belasting. Dit betekent dat ook als een belastingschuldige geen kwijtschelding heeft gevraagd maar wel voldoet aan de voorwaarden voor kwijtschelding en dus daarvoor in aanmerking komt, de Belastingdienst de beperking van de beslagvrije voet niet kan toepassen."

Echter, in de eerder geciteerde wetstekst lijkt het te gaan om de combinatie van de onderdelen a en b: (a) het verzoek om uitstel van betaling en het in aanmerking komen voor uitstel van betaling, en (b) het verzoek om kwijtschelding of niet in aanmerking komen voor kwijtschelding. Graag wil ik in deze Kamer vastgesteld zien, via het antwoord van de staatssecretaris in eerste termijn, dat in de tweede interpretatie van de wetstekst ook deze combinatie niet essentieel is. Ik citeer nogmaals de memorie van antwoord: "Als de fiscus bekend is ... met het feit dat een ... persoon in aanmerking komt voor uitstel of kwijtschelding, zal de beslagvrije voet niet kunnen worden aangetast. Het is dus niet noodzakelijk dat betrokkene een aanvraag (voor uitstel of kwijtschelding) heeft ingediend." Dit geldt, zoals de memorie van antwoord meldt, niet bij "het massale invorderingsproces, maar alleen bij de individuele klantbehandeling". Dat schrijft de staatssecretaris. In samenvatting op dit punt vraag ik de staatssecretaris het geheel van de aangegeven tweede interpretatie van de wetstekst uit de memorie van antwoord te bevestigen en tevens te bevestigen dat betrokkenen hier rechten aan kunnen ontlenen.

Ten slotte kan ik niet nalaten erop te wijzen dat ingezetenen in verhouding tot de overheid geen klanten zijn en dat er dus ook niet gesproken moet worden over klantbehandeling. Ingezetenen staan niet in een commerciële verhouding tot de overheid, maar in een organische; een verhouding die kort te vatten is met de Franse zinsnede "l'État c'est nous"

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt van 15.40 uur tot 15.55 uur geschorst.

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:
- **het wetsvoorstel 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) (30699).

De beraadslaging wordt hervat.

□

Minister **Hirsch Ballin**: Mevrouw de voorzitter. Dank voor alle bijdragen over dit wetsvoorstel tot implementatie van het kaderbesluit in eerste termijn. Ook van mijn kant een welgemeende gelukwens aan het adres van mevrouw Lagerwerf-Vergunst bij haar maidenspeech over een onderwerp dat ook zo mooi past bij haar specialisme/discipline, namelijk die van het strafrecht. Ik zag, uw Kamer rondkijkend, dat er vier vroegere docenten van de juridische faculteit van de universiteit van Tilburg in uw midden zijn. Ik ben ook in uw midden en ik hoor ook tot die categorie. Dat mocht ik toch niet onvermeld laten, nu een alumna van de universiteit van Tilburg het voorzitterschap van de Eerste Kamer vervult. Mijn gelukwensen dus aan mevrouw Lagerwerf voor haar karakteristieke bijdrage, waar ik dadelijk graag op zal ingaan.

Het kaderbesluit is om verschillende redenen van belang. Het vergroot de mogelijkheden van de lidstaten van de Europese Unie om geldelijke sancties die zijn opgelegd, ten uitvoer te leggen. Ik hecht er ook waarde aan – het is goed om dat bij deze gelegenheid uit te spreken – dat een na een zorgvuldige procedure opgelegde sanctie, eenmaal onherroepelijk, daadwerkelijk ten uitvoer wordt gelegd en dat dit ook geldt voor de andere lidstaten van de Europese Unie. De heer Kox sprak behartigenswaardige woorden over het belang dat ook hij eraan hecht dat wij op dit punt geen onnodige en onwenselijke verschillen tussen de lidstaten van de Europese Unie laten bestaan.

Het belang van het kaderbesluit is ook gelegen in de verbetering van de positie van het slachtoffer. Geldelijke sancties die strekken tot betaling van schadevergoeding aan het slachtoffer zullen in meer gevallen en op een meer efficiënte wijze in de lidstaten ten uitvoer kunnen worden gelegd. Dat versterkt de positie van het slachtoffer door herstel van de rechtmatige toestand. Het klinkt misschien wat paradoxaal en ik hoop dat het niet te veel als een "best wil"-argument klinkt, maar ook de veroordeelde heeft in zekere zin belang bij deze regeling. Door de tenuitvoerlegging van de aan hem of haar opgelegde sanctie ontstaat er ook duidelijkheid. Het vereenvoudigt en versnelt de mogelijkheid tot tenuitvoerlegging van de buitenlandse sanctie in eigen land. Het voorkomt in elk geval dat die nodeloos lang in een schemerzone blijft hangen, met als mogelijk risico dat de veroordeelde daarmee op vakantie wordt geconfronteerd en misschien op een heel wat onaangename manier dan wanneer het in de ons bekende ordentelijke procedures door het CJIB wordt afgewerkt.

Mevrouw Broekers stelde vragen over het tempo van de implementatie. Laat ik vooropstellen, zoals ik ook al bij een eerdere gelegenheid in deze Kamer heb mogen zeggen, dat het kabinet als geheel waarde hecht aan tijdige implementatie van Europese regelgeving. Mevrouw Broekers stelde een vraag die meer specifiek was gericht op de Europese regelgeving die tot de derde pijler behoort, dus tot de kaderbesluiten van de Europese

Hirsch Ballin

Unie. Het heeft er inderdaad veel van weg dat er op dit punt een wat andere praktijk is binnen de Europese Unie. Zij vroeg hoe het zit met de implementatie van dit kaderbesluit. Voor de gestelde datum van 22 maart 2007 was het volgens onze gegevens alleen Finland. Ik zeg dat niet om daarmee te zeggen dat het niet belangrijk is dat wij over de datum van 22 maart 2007 heen zijn gegaan. Volgens onze gegevens heeft dus maar één land het kaderbesluit binnen de termijn geïmplementeerd. Inmiddels zijn er nog Frankrijk, Hongarije en Denemarken bij gekomen. Naar ik hoop kan de implementatie met de behandeling van dit wetsvoorstel worden voltooid voor Nederland. Dan zijn er nog 22 andere landen die dat niet hebben gedaan. Dat kan betekenen dat er door de lidstaten te weinig waarde wordt gehecht aan een tijdige implementatie. Het kan ook betekenen dat de termijn te kort is. Mevrouw Broekers-Knol noemde beide mogelijkheden. Het lijkt er inderdaad op dat de implementatietermijnen in verhouding tot onderwerp en aard van het wetgevingsproces wat al te kort zijn gesteld. In het nieuwe kaderbesluit over de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen is een termijn van drie jaar vastgelegd. Dat er op die manier naar wordt gekeken is een uitvloeisel van het Haags Programma.

Drie jaar is inderdaad een veel ruimere termijn voor de implementatie; ik hoop en verwacht dat wij die termijn met de inzet van alle betrokkenen ook echt zullen halen.

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Ik ben blij te horen dat voor het kaderbesluit over de vrijheidsstraffen een implementatietermijn van drie jaar wordt genoemd. Wordt er nu uitvoerig gesproken over de termijnen die, zoals in dit geval, te kort zijn? Want als alleen Finland het haalt, is die termijn gewoon te kort, hoe je het ook wendt of keert. Of denkt men: we zien wel? Een vrijheidsstraf heeft natuurlijk een andere importantie dan geldboetes, dus dan wordt drie jaar genomen. Zit er een lijn in of wordt er zomaar wat gedaan? Zo ja, wat kan er structureel aan worden gedaan, zodat de termijnen dusdanig zijn dat elke lidstaat die op tijd kan halen?

Minister **Hirsch Ballin**: Er wordt inderdaad gesproken over implementatietermijnen. Die zijn een punt van discussie tussen de lidstaten, waarbij begrijpelijkerwijs de Europese Commissie, soms ook het fungerend voorzitterschap, aandringt op snelle implementatie. Als ook wij het niet nodig en zinvol zouden vinden dat zo'n kaderbesluit tot stand komt, zou het niet tot stand moeten komen. Het is op zichzelf helemaal niet verkeerd dat men probeert om de implementatietermijn zo kort mogelijk te houden.

Het ligt wel aan de aard van de materie. Bij de vrijheidsstraf spelen ook zaken een rol zoals capaciteit, de effecten en dergelijke. Dus het is zeer rationeel dat daarvoor een langere implementatietermijn is gekozen dan bij dit wetsvoorstel. Dat is een jaar geleden gebeurd bij dit kaderbesluit. Het wetsvoorstel dat wij vandaag behandelen is ruim een jaar geleden ingediend, dus het was niet helemaal uitgesloten geweest dat wij tot de allereersten hadden behoord die dit hadden geïmplementeerd.

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Ik vind het prachtig wat de minister zegt. Hij zegt: het was niet uitgesloten geweest dat wij bij de allereersten gehoord zouden hebben. Eerlijk gezegd, ik zou denken dat in het overleg

waarbij een kaderbesluit tot stand komt, gevraagd wordt: gaat het de 27 lidstaten lukken om dat in anderhalf jaar geïmplementeerd te krijgen? Natuurlijk is er tempo nodig, je moet de druk op de ketel zetten. Maar als slechts één land het lukt, namelijk Finland, is er toch structureel iets aan de hand.

Minister **Hirsch Ballin**: Ik denk dat die conclusie iets te snel getrokken is, want wij weten uit eigen ervaring dat er ook vertragingen waren met de implementatie die objectief gezien niet nodig zijn geweest en die vermeden hadden moeten worden.

Dit is natuurlijk een heel zorgelijke score; één land is op tijd geweest. Maar met de indiening van het wetsvoorstel ruim een jaar geleden, heeft Nederland tamelijk dicht gezeten bij de mogelijkheid om op 22 maart 2007 de implementatie rond te hebben. Dus ik kan niet beweren dat degenen die indertijd beslist hebben over de implementatietermijn, een absoluut onrealistische keuze hebben gemaakt. Ik heb zo-even al aangegeven in het antwoord waarmee ik begon op de vraag die mevrouw Broekers-Knol in eerste termijn heeft gesteld, dat het verstandig en wenselijk is om een bruikbare implementatietermijn onder ogen te zien. Bij het kaderbesluit betreffende de vrijheidsstraffen ligt dat gecompliceerder dan bij wat wij vandaag bespreken. Niet zozeer uit het oogpunt van de wetgeving, maar meer uit het oogpunt van de praktische consequenties.

Met ons Centraal Justitieel Incasso Bureau (CJIB) beschikken wij over een zeer verfijnde en goed functionerende structuur om tot tenuitvoerlegging van vermogenssancties over te gaan. Ik denk niet dat ik overdrijf over onze eigen voorziening, als ik zeg dat niet alle lidstaten over zoiets beschikken als ons Centraal Justitieel Incasso Bureau. Wij mogen er ook wel een beetje trots op zijn dat wij deze instelling hebben, die zo goed functioneert. Dat maakt het ons ook mogelijk om deze implementatie op die manier ter hand te nemen. Op de capaciteitsvraag over het CJIB kom ik dadelijk terug.

De vraag van mevrouw Lagerwerf of het alleen gaat om de tenuitvoerlegging van nieuwe geldboetes, hangt nauw samen met wat ik zo-even besprak. Er is geen algemene bepaling, er is dus ook geen gevolg van de verdraging voor geldboetes van voor 22 maart 2007. Op grond van artikel 22 van het kaderbesluit had er op dit punt een temporele beperking kunnen worden aangebracht, maar dat hebben wij niet gedaan.

De heer Van de Beeten heeft in een terecht principiële start van zijn betoog gewezen op de reeks kaderbesluiten en de relatie die deze besluiten hebben met het wederzijds vertrouwen dat de hoeksteen vormt van het Haags Programma. Vooral de manier waarop wij uitwerking geven aan de justitiële en politieke samenwerking in de derde pijler. Hij zei terecht dat wederzijds vertrouwen essentieel is voor de wederzijdse erkenning. Die is gebaseerd op diverse gronden; partij zijn bij het Europees verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden, maar ook onderwerpen als de professionaliteit van de rechterlijke macht en het functioneren van het strafrechtelijk systeem. Ik ben het met hem en met andere sprekers eens dat het wenselijk is dat er een kaderbesluit over de procedurele rechten tot stand komt. Er is een toereikende grondslag in de algemene formulering die in de bepalingen van het verdrag betreffende de Europese Unie staat over de strafrechtelijke samenwerking, over de

Hirsch Ballin

criminaliteit, al dan niet georganiseerd. Dat gaat dus ook over niet-georganiseerde criminaliteit, dat is een breed begrip. De kaderbesluiten geven daaraan uitwerking, in samenhang met het principe van wederzijdse erkenning. Er is inderdaad een wenselijkheid op dit punt nog iets explicieter te worden in de verdragsgrondslag, maar de basis is er. Op die basis zijn er voorstellen voor een kaderbesluit inzake de procedurele rechten.

Ik heb uiteraard kennisgenomen van de opvatting die bijvoorbeeld door de permanente commissie van deskundigen, een groep van gelijkgestemde beoefenaren van de juridische professie, over dit onderwerp naar voren is gebracht.

Bij de kaderbesluiten, de procedurele rechten en ook bij de bescherming van persoonsgegevens in verband met de strafrechtspleging op justitieel en politieel terrein, lopen wij op tegen de grenzen van wat je kunt realiseren in een Europese Unie die zich op dit punt nog heeft gebonden aan het unanimitetsstandpunt. Dat betekent inderdaad dat er onderwerpen zijn die echt stagneren omdat er geen besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid mogelijk is. Zoals bekend, brengt het hervormingsverdrag daarin verandering. Dat neemt niet weg dat wij uiteraard allemaal gebonden zijn aan het EVRM. Dat behoort ook tot de condities die indertijd zijn gehanteerd bij de toetreding van nieuwe lidstaten. Het handvest inzake de grondrechten van de EU is plechtig geproclameerd en aanvaard door alle lidstaten, weliswaar niet als verdrag maar wel als iets waar men zich aan heeft willen verplichten. De mogelijkheid van een beroep daarop ten overstaan van de rechter is voorzien in het hervormingsverdrag. Dat betekent dat er op dit punt verdere stappen mogelijk worden die ook in onze opvatting zeer wenselijk zijn op het gebied van grondrechten en procedurele rechten. Dit gebeurt deels doordat de bestaande bindingen verder profiel krijgen in het hervormingsverdrag, deels door verwijzing naar het handvest inzake de grondrechten voor de Europese Unie en deels door de mogelijkheid om te ontsnappen aan de situatie waarin een paar lidstaten bijvoorbeeld een kaderbesluit of een procedureel recht kunnen tegenhouden. Het is in mijn ogen ook zeer wenselijk dat wij uit die impasse komen.

Mevrouw Broekers heeft gevraagd hoe wij omgaan met vervangende hechtenis als de sanctie betaling van proceskosten betreft. De geldelijke sanctie die betaling van proceskosten inhoudt valt onder de reikwijdte van het kaderbesluit. Een dergelijke sanctie zal dus ook worden erkend en ten uitvoer worden gelegd. Als het dan in een vrij uitzonderlijk geval zou komen tot toepassing van de vervangende hechtenis is er eigenlijk geen reden om anders te handelen dan bij de tenuitvoerlegging van de sanctie die betrekking heeft op de geldboete zelf. Het enkele feit dat wij dat in Nederland niet zo hebben ingericht met een veroordeling tot de proceskosten, betekent niet dat wij op dit punt niet ook conform het kaderbesluit en het voorliggende wetsvoorstel daaraan uitvoering zouden moeten geven.

Mevrouw Broekers heeft verder gevraagd naar de verplichting om vervangende hechtenis ten uitvoer te brengen, waaraan zij de vraag heeft gekoppeld of er redenen zijn waarom de officier van justitie kan besluiten om geen vervangende hechtenis toe te passen. Het kaderbesluit ziet primair op het innen van geldboetes met in voorkomende gevallen de mogelijkheid van toepassing van vervangende hechtenis. De systemen

voor toepassing van vervangende hechtenis in de lidstaten lopen nu eenmaal uiteen. Dat moest het kaderbesluit allemaal opvangen. Daarom is er geen verplichting tot tenuitvoerlegging van de vervangende hechtenis. Uiteraard proberen wij op een manier die goed past in ons CJIB-systeem dit probleem op te lossen. De inspanningen zullen er krachtig op zijn gericht om tot inning van de geldboetes te komen. Wij hebben daartoe ook de mogelijkheid van verhaal op de inkomsten of het vermogen van de veroordeelde. Pas als dat allemaal niet lukt, komt de vervangende hechtenis aan de orde.

Het CJIB mogen wij natuurlijk niet eindeloos belasten zonder met de werkdruk rekening te houden. Als er nieuwe taken bij komen, moet dat ook onder ogen worden gezien. De inschatting die ervan was gemaakt, was uiteraard gebaseerd op beperkte gegevens. Aan de hand van een aantal dossiers en de tijd van behandeling ervan hebben wij geprobeerd een en ander op een aanvaardbare manier te preciseren. Het CJIB heeft er zelf wat aannames voor gedaan, gebaseerd op van het CBS afkomstige cijfers over verblijf van Nederlanders in het buitenland. Daarnaast zijn er de Nederlandse sancties die worden uitgestuurd. Wat betreft de werklast die gepaard gaat met het verwerken en registreren is gekeken naar de ervaringen van het CJIB in Mulderzaken. Met behulp daarvan hebben wij een globale schatting van het aantal fte's gemaakt. Daarin speelt ook een rol de verwachting dat er behalve inspanningen ook geld binnenkomt. Dit is dus naar beste weten en kunnen op een verantwoorde manier gedaan, uiteraard zonder dat wij met de precisie kunnen werken die wij binnen Nederland kunnen hanteren ten aanzien van ervaringen uit voorgaande jaren.

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): In een van de stukken van de Tweede Kamer over dit wetsvoorstel las ik dat er iets van 145.000 geldboetes uitstaan voor overtredingen die buitenlanders in Nederland hebben begaan en niet door Nederland kunnen worden geïnd. Laten wij aannemen dat die boetes € 50 of € 100 per stuk zijn. Als ik het dan even snel uitreken, blijkt dat daar winst in zit. Of zie ik dat fout?

Minister **Hirsch Ballin**: Ik heb geleerd dat wij ons op dit punt niet rijk moeten rekenen. De ervaringen zullen het leren. Eerst moet de implementatie in de andere lidstaten nog plaatsvinden. Laten wij maar even wachten met van alles inboeken met de eurotekens op het netvlies.

De heer Van de Beeten sprak over het Haags programma en de verplichting van de lidstaten om zich het belang aan te trekken van de veiligheid van andere lidstaten en daartoe ook de nationale bevoegdheden in te zetten. Dat onderschreef hij ook. Dat gaat verder dat een wederzijdse erkenning als zodanig. Paragraaf 2.2. gaat over terrorisme. Ik neem aan dat de heer Van de Beeten daarop doelde. Daarbij gaat het om een onderdeel van de uitwerking van de doelstelling om terrorisme te voorkomen en te bestrijden, meer precies dat de lidstaten de bevoegdheden van hun inlichtingen- en veiligheidsdiensten niet alleen gebruiken om bedreigingen van hun eigen veiligheid tegen te gaan, maar tevens in voorkomende gevallen om de interne veiligheid van andere lidstaten te beschermen. Het is inderdaad nieuw dat dit expliciet is geformuleerd, maar de substantie is minder nieuw. Inlichtingen- en

Hirsch Ballin

veiligheidsdiensten werken immers al vele jaren samen bij het voorkomen en bestrijden van terrorisme. Wij mogen er dus ook van uitgaan dat die samenwerking al heel veel langer praktijk is geweest dan sinds die in deze paragraaf 2.2. is opgeschreven en dat het past binnen de ruim omschreven taakstellingen in het kader van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten en buitenlandse equivalenten. Terrorismisme behoort volgens het verdrag inzake de Europese Unie tot het werkterrein van de derde pijler. Samenwerking was er zelfs al voor het verdrag inzake de Europese Unie tussen de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Al in de Trevitijd behoorde dat tot de onderwerpen waarbij er wederzijdse verwachtingen waren en waarbij werd geconstateerd dat het van belang is dat die samenwerking bestond en bestaat. Het Haags programma is een beleidsprogramma dat beleidsdoelstellingen verwoordt, maar geen verplichtingen. Een verdere concretisering van die doelstellingen kan uiteraard op vele manieren plaatsvinden binnen de kaders van het recht van de Europese Unie en van de diverse nationale wetten op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten.

De heer Van de Beeten heeft de wijziging van de gratiebepaling niet alleen ter sprake gebracht, maar haar ook geschut in stelling gebracht als een dergelijk onderdeel van het wetsvoorstel. Ik denk dat dit geschut toch een beetje te zwaar is, gelet op wat er echt aan de hand is. De wijziging in de gratiebepaling van het Wetboek van Strafvordering heeft op de eerste plaats betrekking op de implementatie van de bepaling uit het kaderbesluit inzake gratie. Daar heeft de heer Van de Beeten uiteraard niets tegen. Daarnaast is voorzien in een puur technische wijziging van hetzelfde artikel 558 van het Wetboek van Strafvordering. Die wijziging is opgenomen vanuit het oogpunt van duidelijkheid en leesbaarheid van de bepaling, namelijk een onderverdeling in de onderdelen a, b en c. Dat is dus puur technisch. Ik denk dat wij, uiteraard met volledig respect voor hetgeen in de aanwijzing voor de regelgeving staat, namelijk dat implementatiewetsvoorstellen implementatiewetsvoorstellen moeten zijn en geen locomotief voor een trein van andere wenselijke dingen, wel een beetje praktisch moeten blijven. Als het om zulk soort technische wijzigingen gaat, lijkt het mij beter om dat bij die gelegenheid te behandelen. Men kan zich voorstellen wat dit zou betekenen bijvoorbeeld voor de mensen die twee keer voor dezelfde bepaling een wetswijziging in verschillende wetten zouden moeten verwerken. Stel dat wij dit in een leemtetwet opnemen, dan moet diezelfde bepaling twee keer worden gewijzigd. Dat zou de burgers moeite kosten en het zou de advocatenkantoren op kosten jagen als nodeloos een tweede maal een vervanging van dezelfde bladzijde uit de losbladige uitgave van artikel 558 van het Wetboek van Strafvordering moet plaatsvinden.

De heer Van de Beeten heeft het punt ter sprake gebracht dat op grond van artikel 9 van het wetsvoorstel in de zeer specifieke situatie dat het feit buiten het grondgebied van de uitvaardigende lidstaat is gepleegd en Nederland de rechtsmacht had kunnen uitoefenen, de hoogte van de opgelegde sanctie kan worden verlaagd tot het in Nederland geldende wettelijke strafmaximum. De vraag van de heer Van de Beeten was of in dat geval het restant nog door de uitvaardigende lidstaat kan worden geïncasseerd dan wel of deze lidstaat nog vervangende hechtenis kan opleggen. Daarin voorziet de

systematiek zoals die nu is gekozen, niet. Het uitgangspunt is dat de tenuitvoerlegging wordt beheerst door het recht van de tenuitvoerleggingsstaat. In het zeer specifieke geval dat de hoogte van de sanctie wordt aangepast aan het bedrag van het wettelijk strafmaximum van de uitvoerende lidstaat, moet de tenuitvoerlegging als voltooid worden beschouwd op het moment dat de betrokkene aan de betaling van dat bedrag heeft voldaan. De bevoegde autoriteit van de uitvaardigende lidstaat wordt hiervan in kennisgesteld. Dat leidt ik ook af uit het feit dat een eventueel andersluidende regeling in het kaderbesluit ontbreekt.

Mevrouw Westerveld heeft mij gevraagd om in te gaan op de inzet van de regering wanneer de samenwerking geen lichte overtreding betreft, maar het strafrechtelijk zwaardere misdrijf. Moet er ook dan over verschillen tussen lidstaten worden heengestapt ten behoeve van die samenwerking, hoe ver kan dat gaan, zijn er geen verschillen waar wij te snel overheen stappen? Mevrouw Westerveld gaf daar ook nog een voorbeeld bij. Ook bij de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen zal in de Unie worden samengewerkt. Ik noemde al even het kaderbesluit over de wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraffen. Dat is ook aan de orde geweest in de voorbereiding van de besluitvorming in de JBZ-Raad. Bij de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen is de veroordeelde gewoonlijk in de staat van veroordeling gedetineerd. Het kaderbesluit strekt er dan toe om de straf in de tenuitvoerleggingsstaat, dus een andere lidstaat, te ondergaan. De meeste landen hebben ervoor gepleit om daarbij de toetsing van de dubbele strafbaarheid te handhaven met als reden dat in de situatie waarin de betrokkene al is gedetineerd, het risico feitelijk niet bestaat dat hij zijn rechtmatige straf kan ontlopen doordat de lidstaten niet samenwerken. De tweede reden was dat de vrijheidsstraf een erg ingrijpend middel is dat zonder strafwaardigheid van het gedrag in het land van de tenuitvoerlegging moeilijk valt uit te leggen. In dat opzicht is er dus echt een verschil tussen het onderwerp van vanmiddag en het kaderbesluit over de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen, de ingrijpendheid van de sancties die daaronder zit, en natuurlijk ook nog het punt van de resocialisatie dat dan een rol speelt. Bij het onderwerp van vandaag is resocialisatie eigenlijk niet aan de orde.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Het kan zijn dat ik niet goed heb geluisterd of dat ik even werd afgeleid, maar de strekking van mijn vraag was of de minister iets kan zeggen over de inzet van de regering op dit punt. Ik heb expres dit voorbeeld gegeven omdat ik denk dat het de regering en het parlement aanspreekt. Zet de regering op dit thema toch wel behoorlijk in op een klein stukje behoud van eigenheid, opdat wij hier niet zomaar verplicht worden om zaken te executeren die in Nederland niet strafbaar zouden zijn? Of is dat een punt dat helemaal geen rol speelt?

Minister **Hirsch Ballin**: Wij hebben zwaarder getild aan de dubbele strafbaarheid bij het kaderbesluit tenuitvoerlegging van strafvonnissen. Dat kan inderdaad worden gezien als een teken dat daarbij andere overwegingen een rol spelen dan wanneer het alleen gaat om een geldboete. Misschien kunnen wij hier het best gedetailleerd op ingaan als de implementatiewetgeving aan de orde is.

Hirsch Ballin

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Zegt de minister nu dat het antwoord op mijn vraag "nee" is?

Minister **Hirsch Ballin**: Er is gelet op overwegingen. Het is een afwegingspunt. Uiteraard aanvaard je een zekere verscheidenheid bij strafrechtelijke samenwerking in het Europese kader. Wij hebben hier een iets langere lijst van uitzonderingen op het vereiste van de dubbele strafbaarheid dan bij eerdere kaderbesluiten. Dat is omdat de geldboetes zich ertoe lenen om daar minder zwaar aan te tillen. Bij de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen tillen wij daar relatief zwaar aan. Ik denk dat een precieze beoordeling van de werking van dat afwegingskader het beste aan de orde kan komen als wij spreken over de implementatiewetgeving.

Mevrouw **Böhler** (GroenLinks): Voorzitter. Begrijp ik de minister goed dat dit ook geldt voor het kaderbesluit voorwaardelijke vrijheidsstraffen dat wij nog krijgen? Of heeft de minister het specifiek over vrijheidsbenemende straffen, dus mensen die de gevangenis in moeten?

Minister **Hirsch Ballin**: Ik heb het over de tenuitvoerlegging van het kaderbesluit vrijheidsstraffen. Ik heb eerder gezegd dat wij een langere implementatietermijn hebben voor dat kaderbesluit.

Mevrouw **Böhler** (GroenLinks): Er komt nog een kaderbesluit voorwaardelijke straffen. Is het de bedoeling om eenzelfde catalogus te hanteren als bij de geldboetes wat betreft de dubbele strafbaarheid?

Minister **Hirsch Ballin**: Het is bij al die kaderbesluiten in hoofdzaak gelijk, maar net een slagje anders, dus ik denk dat wij dit het beste kunnen bespreken bij het implementatiewetsvoorstel.

De volgende vraag van mevrouw Westerveld is waarom bestuurlijke boetes op grond van het onderhavige kaderbesluit niet vatbaar zijn voor erkenning en tenuitvoerlegging in een andere lidstaat. Het kaderbesluit staat in het teken van de strafrechtelijke samenwerking in de Europese Unie. De toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning geldt dan ook op grond van artikel 1, eerste lid, van het kaderbesluit voor procedures waarbij op enig moment een strafrechter wordt betrokken. Er is dus geen grondslag voor tenuitvoerlegging van administratieve boetes die voorwerp zijn van een puur bestuursrechtelijke handhaving, maar het besluit is wel van toepassing op procedures voor vereenvoudigde afdoening van strafbare feiten. Dat betekent dat bij de tenuitvoerlegging van geldelijke sancties op basis van een strafbeschikking, zoals is voorzien in de Wet OM-afdoening of in het Duitse systeem van de Ordnungswidrigkeiten, beroep mogelijk is op de strafrechter en dat deze onder de werking van de voorgestelde wetgeving vallen.

Mevrouw Westerveld heeft gevraagd in hoeverre de uitvaardigende lidstaat omstandigheden dient aan te voeren op grond waarvan blijkt dat de geldelijke sanctie vatbaar is voor erkenning en tenuitvoerlegging in de uitvoerende lidstaat. De beslissing die ten uitvoer wordt gelegd, dient vergezeld te zijn van een ingevuld certificaat waarin de gegevens zijn opgenomen die van belang zijn voor de tenuitvoerlegging van de beslissing. De uitvaardigende lidstaat dient op het certificaat de correcte gegevens in te vullen. Daarbij gaat het om

informatie over de inkomstenbronnen en de locatie van de persoon of de rechtspersoon tegen wie de beslissing is gericht. Dat zijn feitelijke gegevens waarover niet zoveel twisten kunnen ontstaan. De voorgestelde wetgeving biedt de officier van justitie de mogelijkheid om de erkenning en tenuitvoerlegging van de beslissing bij een onvolledig ingevuld certificaat te weigeren, maar niet dan nadat de uitvaardigende lidstaat de gelegenheid heeft gekregen om de benodigde informatie alsnog aan te leveren. Als deze feitelijke aanvulling alsnog is verschaft, zal de sanctie werkelijk ten uitvoer kunnen worden gelegd.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Het antwoord van de minister over de bestuurlijke en de strafrechtelijke handhaving was mij uit de schriftelijke inbreng ook wel duidelijk geworden, maar het gaat mij om de vraag hoe het zit met een feit waarop in beginsel zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk kan worden gereageerd. Ik heb als voorbeeld gegeven dat wordt besloten om puur bestuursrechtelijk een boete op te leggen. Als voor een feit in principe een strafrechtelijke straf kan worden opgelegd, alleen dat gebeurt niet, is dat dan voor erkenning vatbaar of niet omdat wordt volstaan met een bestuurlijke boete?

Minister **Hirsch Ballin**: Het ligt eraan welke keuze wordt gemaakt. Als de strekking van de vraag is of erop kan worden geanticipeerd of iets bestuurlijk of strafrechtelijk wordt afgedaan, lijkt mij dat ietwat vergezocht. In onze optiek moet de gewone systematiek worden gehanteerd. Dit wetsvoorstel is gericht op boetes die op de een of andere manier strafrechtelijk te beschouwen zijn, inclusief de Wet OM-afdoening en het Duitse Ordnungswidrigkeitengesetz.

Als de strekking van de vraag is of het onwenselijk is dat degenen die met een bestuurlijke boete worden belast, ervandoor gaan, wellicht met dezelfde hoge snelheid als die aanleiding heeft gegeven tot het opleggen van die bestuurlijke boete, dan is mijn antwoord: ja, dat is onwenselijk. Daarom is uitwisseling van gegevens en kentekenregisters van belang. Dit kaderbesluit staat niet alleen, maar het is ook van belang wat wij doen in het kader van het Verdrag van Prüm.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Eigenlijk was dat mijn vraag niet. Ik heb expres een voorbeeld gegeven uit de socialeverzekeringssfeer; dat iemand een feit verzwijgt waarbij een bestuurlijke boete kan worden opgelegd, maar waartegen ook strafrechtelijk kan worden opgetreden. In de praktijk wordt vaak volstaan met een bestuurlijke boete. Ik begrijp uit het antwoord van de minister dat het niet voor erkenning en voor vervolging in het buitenland vatbaar is als wordt volstaan met een bestuurlijke boete. Mijn vraag is of dat ertoe kan leiden dat men in zo'n situatie vaker strafrechtelijk zal optreden om de executie in andere landen te vergemakkelijken. Is dat een effect dat de minister voorziet?

Minister **Hirsch Ballin**: Ik ben hierop ingegaan door te zeggen dat ik ervan uitga dat wij ons niet door de executeerbaarheid in het buitenland zullen laten leiden bij de keuze tussen een bestuurlijke en een strafrechtelijke sanctie. Bij de handhaving van de socialezekerheids-wetgeving zijn beoordelingskaders gegeven in welke gevallen naar het strafrecht mag worden gegrepen en in

Hirsch Ballin

welke gevallen met bestuurlijke boetes moet worden volstaan. Door de OM-afdoening is het hele sanctiestelsel in beweging. Deze biedt een aantal buitengewoon interessante nieuwe mogelijkheden. Het is de bedoeling om systematisch te kijken naar een goede afdoening. Dat kan ook impact hebben op het socialezekerheidsrecht. De executeerbaarheid in het buitenland lijkt mij daarvoor op zichzelf niet de goede en maatgevende invalshoek.

Mevrouw **Böhler** (GroenLinks): Betekent dit dat het niet de bedoeling is dat Nederland vaker de strafrechtelijke weg kiest, als ook de bestuursrechtelijke weg kan worden gekozen, puur en alleen omdat men denkt de tenuitvoerlegging in het buitenland te kunnen bewerkstelligen?

Minister **Hirsch Ballin**: Of het nu om socialezekerheidsrecht gaat of om andere onderwerpen, de keuze tussen bestuurlijke en strafrechtelijke sancties hoort gemaakt te worden aan de hand van criteria die betrekking hebben op de aard van het feit en de omstandigheden van degene die het feit heeft begaan. Wanneer het gaat om overtredingen die worden begaan door mensen die deelnemen aan het vrije personenverkeer binnen de Europese Unie, hebben wij de beperking aanvaard dat dit besluit niet geldt voor bestuurlijke sancties, maar wel voor andere. De vraag van de verhouding tussen het bestuurlijke en het strafrechtelijke sanctiestelsel, dat wordt verruimd in de Wet OM-afdoening, moet uit de algemene optiek van een goede verhouding tussen het bestuursrechtelijke en het strafrechtelijke sanctiestelsel worden beoordeeld.

Mevrouw Westerveld vroeg hoe wordt omgegaan met een verstekvonnis. Het staat vast dat bijzondere aandacht van de officier van justitie wordt gevraagd voor de erkenning van een verstekvonnis, afkomstig van een andere lidstaat. Er kan pas sprake zijn van erkenning en tenuitvoerlegging van een buitenlandse geldelijke sanctie wanneer deze onherroepelijk is geworden. Ook een verstekvonnis moet onherroepelijk zijn voordat het voor erkenning vatbaar is. De erkenning van een onherroepelijk verstekvonnis dat een geldelijke sanctie inhoudt, kan door de officier van justitie worden geweigerd, zoals volgt uit artikel 10, eerste lid, onder g, indien de veroordeelde niet persoonlijk of door tussenkomst van zijn vertegenwoordiger is opgeroepen voor de zitting dan wel niet te kennen heeft gegeven afstand te doen van het recht op verdediging. Deze weigeringsgrond heeft een waarborgkarakter. Daarmee wordt voorkomen dat wordt meegewerkt aan de bestraffing van een persoon die niet op de hoogte was of had kunnen zijn van de behandeling van zijn strafzaak en dus ook geen verdediging heeft kunnen voeren.

Mevrouw Lagerwerf heeft de vraag gesteld hoe het begrip "onherroepelijke rechterlijke beslissing, genomen in een beroep tegen een beschikking" zich verhoudt tot de definitie van een rechterlijke uitspraak. Deze vraag raakt de kern van de systematiek van wat zich leent voor toepassing van het kaderbesluit en dus van dit wetsvoorstel. Het begrip onherroepelijke beslissing genomen in beroep tegen een beschikking heeft betrekking op wat wij tegenkomen in sommige lidstaten. In sommige lidstaten blijft ingeval van beroep tegen een beschikking de beschikking zelf intact, in andere landen komt de uitspraak van de rechter in de plaats van de beschikking. In dat laatste geval is er sprake een rechterlijke uitspraak, dus niet meer van een beschikking. In het eerste geval is

er sprake van een onherroepelijke beslissing genomen in beroep tegen een beschikking. Met de definities die in het wetsvoorstel zijn opgenomen, denken wij deze variëteit te kunnen vangen.

Mevrouw **Lagerwerf-Vergunst** (ChristenUnie): Ik begrijp uw uitleg en dat de gekozen systematiek aansluit bij die van andere lidstaten, maar het staat wel haaks op de systematiek die wij in de Nederlandse wetgeving gebruiken. Daarom noemde ik ook het voorbeeld van het Wetboek van Strafvordering. Wij spreken nu toch over een Nederlandse wet en is het dan niet onwenselijk dat er binnen de Nederlandse wetgeving sprake is van een niet gelijke systematiek?

Minister **Hirsch Ballin**: Het antwoord op de maideninterruptie van mevrouw Lagerwerf is bevestigend.

Mevrouw **Lagerwerf-Vergunst** (ChristenUnie): U vindt het ook onwenselijk?

Minister **Hirsch Ballin**: Misschien moet ik het toch even nuanceren. Het gevaar van een instemmende reactie is altijd dat dan meteen wordt gedacht dat je daarmee ook alle woorden overneemt. Staat het er haaks op? Ik denk dat het enigszins genuanceerd moet worden: het beantwoordt aan de diversiteit van de stelsels van de lidstaten. Wij hebben inderdaad een andere systematiek dan andere lidstaten. Wat op het eerste gezicht haaks staat op onze systematiek is een doordachte keuze om het onder de systematiek van andere lidstaten te kunnen vangen!

Gevraagd is of er voldoende rekening is gehouden met wat de rechtbank Leeuwarden kan hebben. De officier van Justitie in Leeuwarden is hier in stelling gebracht omdat het CJIB daar zit. De rechtbank Leeuwarden komt maar in een beperkt aantal gevallen in aanraking met de toepassing van deze wet, namelijk bij een verzetprocedure bij de toepassing van vervangende hechtenis. Mijn verwachting is dat de daarmee gemoeide kosten niet hoog kunnen zijn en ook kunnen worden gedekt door de opbrengsten van de tenuitvoerlegging. Dat lijkt mij gegeven de beperkte omvang van het beroep op de rechter in ieder geval een veilige veronderstelling. Wij hadden het overigens al eerder over dit aspect van de zich geleidelijk aan ontwikkelende kosten-batenverhouding bij de toepassing van de voorgestelde wet. Toepassing van het kaderbesluit zullen wij natuurlijk monitoren. Als zich andere ontwikkelingen voordoen, kunnen wij ingrijpen.

Om te voorkomen dat mevrouw Böhler zich tekort gedaan voelt in de beantwoording van de vragen, wil ik naar voren brengen dat een aantal van haar vragen eigenlijk betrekking hebben op het kaderbesluit, maar dat is er al. Dat is namelijk tot stand gekomen met instemming van beide Kamers der Staten-Generaal. Voor zover het gaat om dat kaderbesluit, is het wellicht nog wel goed om even stil te staan bij wat mogelijk in de toekomst tot discussie en interpretatie aanleiding kan geven, maar mij lijkt het meest praktische om mij nu te richten op de punten die tevens de implementatie raken. Langs die lijn zal ik ook nog wel op enkele punten ingaan die mevrouw Böhler naar voren heeft gebracht.

Mevrouw **Böhler** (GroenLinks): Ik voel mij niet zo snel tekort gedaan door de minister en ik denk ook niet dat

Hirsch Ballin

dit ooit zijn bedoeling zal zijn. Ik heb die punten aangestipt omdat de minister zelf al in de verschillende memories heeft aangegeven dat het de bedoeling is dat deze implementatiewet een raamwerk vormt voor de komende kaderbesluiten; voorwaardelijke vrijheidsstraffen, vrijheidsbenemende maatregelen en vrijheidsstraffen. Juist omdat nu een raamwerk wordt geschapen voor toekomstige kaderbesluiten leek het mij goed om enkele fundamentele bezwaren van mijn fractie nog eens naar voren te brengen. Ik hoop dat de minister daar toch een reactie op wil geven. Ik begrijp best dat wij op de concrete uitwerking ingaan bij het desbetreffende kaderbesluit.

Minister **Hirsch Ballin**: Inderdaad, voor elk kaderbesluit geldt dat wij in de eerste fase in de geannoteerde agenda van de JBZ-raden een beschrijving geven van wat er speelt in de onderhandelingen daarover. Daarna komt aan de orde de implementatie. Ik was nog niet klaar met mijn beantwoording, dus ik kom nog op een aantal punten die bij de implementatie van dit kaderbesluit aan de orde zijn. Over de algemene punten die mevrouw Böhler naar voren bracht rondom dit kaderbesluit, zoals het vertrouwensbeginsel, waarborging van procedurele rechten, de mate waarin buitenlandse wetgeving en rechtspraak als een gegeven worden beschouwd, de relatie tot de manier waarop op Europees niveau naast de werking van de richtlijn over gegevensbescherming die op de particuliere sector betrekking heeft, wordt gesproken en de niet strafrechtelijke onderwerpen heb ik al enkele opmerkingen gemaakt. Ik wil graag nog eens bevestigen dat het ook in mijn ogen belangrijk is als referentiekader voor de toekomstige kaderbesluiten over de verdere uitwerking van het Haagse programma. Dat is ook een van de redenen waarom ik het van belang vind dat in het hervormingsverdrag op dat punt een paar stappen worden gezet, zoals de waarborging van de grondrechten.

Mevrouw Böhler sprak ook over de afschaffing van de executoriale procedure bij geldboetes. Het bestaan van deze procedure bij de tenuitvoerlegging van buitenlandse strafvonnissen bestaat alleen bij vrijheidsstraffen. Bij geldboetes voorziet het ter zake geldende EG-verdrag alleen in voortgezette tenuitvoerlegging, dus wijzig het kaderbesluit niet de bestaande regeling op dit punt.

Mevrouw Böhler vroeg verder of niet te veel van justitiabelen wordt verwacht waar het gaat om kennis van het recht in andere lidstaten. Burgers hebben zich altijd te houden aan de geldende rechtsregels in andere staten als zij zich in die andere staten bevinden. Er wordt inderdaad geen tentamen rechtsvergelijking verwacht voordat iemand gebruik maakt van de vrijheid van personenverkeer in de Europese Unie. Dat doen wij zelf ook zo over een weer. Het kaderbesluit ziet uitsluitend op de tenuitvoerlegging van onherroepelijke sancties opgelegd in andere lidstaten. Verder is het natuurlijk wel een algemeen uitgangspunt dat mensen dienen te worden geïnformeerd over hun procedurele rechten bij de toepassing van sancties door overheden.

Mevrouw **Böhler** (GroenLinks): Voorzitter. Ik wilde zeker niet pleiten voor de invoering van een tentamen als men naar het buitenland wil reizen, dat lijkt mij ook niet uitvoerbaar. De voor ons ideale burger in Nederland kent de wet in Nederland. Wij weten dat dit bij ingewikkelde wetgeving vaak een fictie is, maar wij gaan er in ieder

geval van uit. Als die ideale burger er al zou zijn en hij of zij weet hoe het in Nederland zit, dan wordt het namelijk wel lastig om ook nog eens te verwachten dat hij of zij ook nog de verschillen kent met het buitenland, juist bij dit soort ingewikkelde zaken. Je zou eigenlijk al zo'n tentamen moeten invoeren om de burger enige rechtsbescherming te geven.

Minister **Hirsch Ballin**: Ik begrijp uw vraag goed, maar denk toch dat het antwoord gedifferentieerd moet zijn, niet alleen naar gelang van de overtredingen, maar ook naar gelang de activiteiten die iemand in een ander land van de Europese Unie ontwikkelt. Al op het simpele punt van handhaving van het verkeersrecht zijn er verschillen tussen onze wet Administratieve handhaving verkeers-overtredingen en de manier waarop in onze buurlanden wordt gehandhaafd. Niettemin is het een veilige werkhypothese dat men op buitenlandse snelwegen de daar geldende maximumsnelheden serieus moet nemen. Wij hebben evenals in meer of mindere mate onze buurlanden, in ieder geval de gewoonte om bij het opleggen van een vermogenssanctie ook aan te geven op welke wijze men daartegen verweer kan voeren. In het voorbeeld van het verkeer geven natuurlijk ook de organisaties van de weggebruikers over dat punt voorlichting.

Bij bedrijfsmatige activiteiten is dat veel gecompliceerder. Hetzelfde geldt voor werknemers die aan het vrije personenverkeer deelnemen en in het buitenland een baan accepteren. Dat geldt ook voor andere onderwerpen, ook op het voor mensen wellicht existentieel nog veel belangrijkere terrein van pensioenopbouw en sociale zekerheid. Wie als grensarbeider vanuit Nederland in België of Duitsland gaat werken, komt voor behoorlijk gecompliceerde vragen te staan. Ik schat dat absoluut niet gering in. Het kan enerzijds lastig zijn, maar anderzijds doet iemand die als ondernemer, werknemer of toerist naar het buitenland gaat er goed aan om zich daarover te laten informeren en de grenzen van de wet te kennen.

De heer **Kox** (SP): Voorzitter. Het is inderdaad wat complex en men moet zich houden aan de wetten van het land. De minister heeft echter zelf ook gezegd dat het buitenland nog steeds het buitenland is als wij naar Polen gaan. Dit geldt althans voor de meeste burgers van dit land. Als ik daar meeloop in een protestdemonstratie omdat ik vind dat de Poolse regering op een buitengewoon onheuse wijze omspringt met homoseksuele mensen of met het volgens mij bestaande recht van de vrouw op zelfbeschikking en als ik daar wordt veroordeeld wegens belediging van de minister-president of wie dan ook – dat ligt daar erg gevoelig; ze zijn nogal snel beledigd – en als ik in Polen ben, begrijp ik dat ik daarvan de gevolgen moet ondergaan. Maar als ik daarvoor in Nederland een boete moet betalen, als ik in mijn eigen land bestraft zou worden voor iets wat ik beschouw als een elementair mensenrecht, dan wordt het vreemd. Hetzelfde geldt voor drugsgebruik. Als men ergens drugs gebruikt en daarvoor wordt veroordeeld en hier in Nederland een boete moet betalen, knaagt dat aan het gevoel van een burger dat het in orde is als men in dat land wordt veroordeeld en aangesproken, maar niet als dat in het eigen land gebeurt, waar is afgesproken dat dit soort zaken moet kunnen. Dat kan het rechtsgevoel van de Nederlandse burger ondergraven.

Hirsch Ballin

Minister **Hirsch Ballin**: Er zitten verschillen tussen de voorbeelden die de heer Kox heeft gegeven. Bij drugsgebruik in het buitenland, waar verbodsbepalingen en een ander handhavingsbeleid een rol spelen, kunnen wij moeilijk beweren dat strafbaarstelling in strijd is met het recht van de Europese Unie of het EVRM. Dat heeft de heer Kox ook niet beweerd. Het demonstreren voor homorechten heeft echter wel degelijk aanleiding gegeven tot discussies in Europees verband. Daarbij heeft men te maken met het EVRM en de vrijheid van meningsuiting die daarin wordt genoemd en waarop men zich kan beroepen, ook als het zaken betreft die zich in een andere lidstaat hebben voorgedaan. Daarvan wordt wel degelijk werk gemaakt.

Hier zien wij iets dat bij alle kaderbesluiten aan de orde is. Zoals ik aan het begin van mijn antwoord heb gezegd en de heer Kox aan het eind van zijn betoog in eerste termijn, is harmonisatie van de Europese Unie iets anders dan volstrekt gelijk maken. Als men harmonisatie toepast, moet men op een paar veronderstellingen kunnen bouwen. Daartoe behoort een solide rechtsstelsel. Dat is een van de toetsingspunten bij de uitbreiding van de Europese Unie die niet alleen nieuwe lidstaten zich moeten laten welgevalen maar alle lidstaten. Dat moet in het oog worden gehouden. Het gaat om de waarborging van grondrechten. In een reactie op andere sprekers heb ik daarover al het een en ander gezegd. Het is ook in mijn ogen buitengewoon belangrijk dat dit niet langer blijft achterlopen bij de overige vormen van samenwerking in de Unie. Ik noem in dit verband het hervormingsverdrag.

Voor een aantal onderwerpen mag verscheidenheid in strafbaarstelling en dergelijke bestaan. Dit claimen wij ten opzichte van de andere lidstaten en dit zullen die andere lidstaten op legitieme gronden ook ten opzichte van ons claimen, maar allemaal met eerbiediging van wezenlijke rechtsgoederen als de vrijheid van meningsuiting uit het voorbeeld dat de heer Kox heeft genoemd.

Mevrouw Böhler heeft gevraagd naar de ratio achter de gekozen verdeling tussen imperatieve en facultatieve weigeringsgronden. Het kaderbesluit gaat uit van een stelsel van facultatieve weigeringsgronden. Lidstaten hebben de mogelijkheid daarvan imperatieven te maken, maar bij de keuze voor een aantal imperatieve weigeringsgronden heeft het waarborgen van fundamentele beginselen van het strafproces vooropgestaan. Waar die keuze voor imperatieven niet is gemaakt, is dat ook gedaan omdat dan een nadere afweging kan plaatsvinden door de bevoegde autoriteiten.

Mevrouw **Böhler** (GroenLinks): Ik heb dit zo expliciet gevraagd omdat de mogelijkheid om beslissingen uit het buitenland niet ten uitvoer te leggen omdat het feit in Nederland is gepleegd of geldt als in Nederland gepleegd en in Nederland niet strafbaar is, bij uitstek het instrument lijkt om bepaalde eigenheden van ons rechtssysteem overeind te houden. Ik denk in eerste instantie aan zaken als het niet strafbaar zijn van abortus en euthanasie. Als een Ierse vrouw in Nederland naar een arts gaat voor een abortus en Ierland legt een geldboete op aan die arts, moeten wij die ten uitvoer leggen. Althans, het is aan de officier van justitie om te bepalen of dit wel of niet gebeurt. Bij dit soort meer algemene onderdelen van ons rechtssysteem geeft mijn fractie er de voorkeur aan dat dit als een imperatieve

weigeringsgrond wordt geregeld. Waarom dat niet is gebeurd, was de portee van mijn vraag.

Minister **Hirsch Ballin**: Dit raakt aan het punt dat de heer Kox heeft aangesneden op het niveau van de wetgeving in de lidstaten. Men kan voorbeelden geven waarbij het meer of minder voor de hand ligt dat de officier van justitie die facultatieve weigeringsgrond toepast. Alleen als wij zeker zouden weten dat de officier van justitie altijd, bij welk onderwerp ook, de tenuitvoerlegging zou moeten weigeren, hadden wij voor een imperatieve weigeringsgrond moeten kiezen. De officier van justitie doet dat natuurlijk niet in het luchtledige, maar binnen het algemene beleid dat wordt gehanteerd. Ik denk dat deze keuze juist rekening houdt met de verscheidenheid van onderwerpen die aan de orde kunnen zijn. Daarop doelde de heer Kox zojuist ook. Hier is een rationele keuze gemaakt voor een facultatieve weigeringsgrond, waaraan uiteraard met verstand toepassing moet worden gegeven.

De heer Kox heeft gevraagd in hoeverre de lijst van feiten kan worden aangepast waarbij de toetsing aan dubbele strafbaarheid niet langer is toegestaan. Artikel 5, lid 2, van het kaderbesluit biedt een grondslag voor het wijzigen of uitbreiden van de lijst. Een eventuele wijziging in de lijst van feiten waarbij toetsing aan dubbele strafbaarheid niet langer is toegestaan, zal na raadpleging van het Europese Parlement door middel van een besluit van de Raad van de Europese Unie worden vastgesteld. Een dergelijk besluit valt onder het instemmingsrecht.

Er is gevraagd of het bij uitzondering mogelijk is dat in Nederland een geldelijke sanctie wordt toegepast voor een feit dat niet tot een veroordeling zou hebben geleid. Daarop ben ik al ingegaan toen de heer Kox dit bij interruptie ter sprake bracht. De explicitering van de rechtsbasis van de wederzijdse erkenning in het hervormingsverdrag acht ik ook wenselijk. Het is in feite een codificatie van het bestaande recht. Dat dit nog niet is gebeurd, staat echter de totstandkoming van dit kaderbesluit en dus dit wetsvoorstel niet in de weg.

□

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Mevrouw de voorzitter. Ik dank de minister voor zijn uitvoerige antwoord op onze vragen. Ik wil nog terugkomen op de implementatie. De minister heeft gezegd dat alleen Finland op tijd was en dat Nederland op tijd had kunnen zijn, omdat wij een goed functionerend CJIB hebben. Bij de behandeling van het kaderbesluit over de vrijheidsstraffen wordt er een langere termijn genomen, namelijk drie jaar, vanwege de praktische consequenties, in het bijzonder voor de detentiefaciliteit. Wordt in de onderhandelingen over het kaderbesluit in de diverse landen al rekening gehouden met het feit dat ze problemen kunnen krijgen met de detentiefaciliteit? Wordt er al geanticipeerd op de problemen die zich kunnen voordoen? Als er wordt gewacht tot het kaderbesluit een feit is, is zelfs drie jaar nog te kort. Als de betrokken landen nu direct aan de slag gaan, kan het misschien nog wel in die drie jaar gebeuren. Ik ben van mening dat Nederland ook moet kijken naar zijn detentiefaciliteit, want misschien komt er wel een toeloop van lieden die liever in Nederland hun vrijheidsstraf uitzitten dan in een land waar het

Broekers-Knol

detentieregiem wat minder prettig is. Wil de minister hierop ingaan?

De minister heeft gezegd dat de vergoedingen aan slachtoffers sneller kunnen worden geregeld. Dit is ook zo, want het land waar de tenuitvoerlegging moet geschieden, keert uit aan het slachtoffer. Volgens het kaderbesluit mag het land waar de tenuitvoerlegging plaatsvindt, het geld in principe houden. Het moet misschien ook betalen en als er dan aan slachtoffers wordt betaald, moet het ten uitvoer leggende land maar zien of en, zo ja, hoe het het geld terugkrijgt. Zijn er tussen de lidstaten afspraken gemaakt om de vergoeding aan slachtoffers te verrekenen? Uit de stukken begrijp ik dat dit misschien kan gebeuren en misschien ook niet. Kan de minister dit toelichten?

Ik heb nog een praktische vraag voor de minister. Als dit wetsvoorstel is aanvaard, geldt de wederzijdse erkenning dan alleen tussen de lidstaten die het kaderbesluit hebben geïmplementeerd, dus tussen Finland, Frankrijk, Hongarije, Denemarken en Nederland? Doen de overige 22 landen nog niet mee?

De leden van mijn fractie zullen instemmen met dit wetsvoorstel. Wij vinden het een belangrijke stap op de weg naar nauwere strafrechtelijke samenwerking tussen de lidstaten. Het is natuurlijk wel de vraag of grensoverschrijdende en georganiseerde criminaliteit met dit wetsvoorstel worden bestreden. Dat is nogal twijfelachtig, maar wij zijn ervan overtuigd dat met de samenwerking op dit niveau, namelijk erkenning en tenuitvoerlegging van strafrechtelijke sancties, samenwerking op het terrein van grensoverschrijdende en georganiseerde criminaliteit wordt bevorderd. Men kent elkaar, men weet wat men aan elkaar heeft, men vertrouwt elkaar en dat dient een hoger doel, namelijk de bestrijding van georganiseerde en grensoverschrijdende criminaliteit.

De heer **Van de Beeten** (CDA): Mevrouw de voorzitter. Ik zal de punten die ik in eerste termijn naar voren heb gebracht, nog eens in omgekeerde volgorde langs lopen. Ik begin dus met het laatste punt: het meenemen van enkele technische wijzigingen waartegen men toch eigenlijk geen bezwaar zou kunnen hebben. Ik heb al gezegd dat ik hier geen punt van zal maken voor dit wetsvoorstel, maar de minister moet weten dat dit een principiële punt blijft. Je kunt daar te gemakkelijk in opschuiven. Dan maar een parallelwetje, of een veegwet ook al zijn wij geen voorstander van veegwetten omdat die impliciet de boodschap meegeven dat het niet zoveel uitmaakt als er foutjes in de wetten staan, want dan is er altijd nog het fenomeen van de veegwet. Wij hebben dit liever niet en willen daar terughoudend in zijn. Ik houd het kanon daarom in stelling, ook al zit er nog geen lont in.

De minister heeft tussen neus en lippen door gezegd dat in het kaderbesluit geen andersluidende regeling voor het excedent is getroffen en dat daarmee het probleem is opgelost. Het is geen sterk juridisch argument dat door het ontbreken van een andersluidende regeling een onduidelijke tekst in het kaderbesluit dan toch maar als een voor ons meest gunstige uitleg moet worden beschouwd. In ieder geval is dit voor mij aanleiding om aan de minister te vragen om in de onderhandelingen over het kaderbesluit over de vrijheidsstraffen, te pleiten voor een expliciete bepaling

opdat buiten twijfel is dat er geen excedent meer door de verzoekende staat ten uitvoer mag worden gelegd.

Mijn laatste en belangrijkste vraag is hoe wij dit nu moeten zien in het licht van het Haags Programma. De minister wijst erop dat er toch ook al werd samengewerkt voor Tampere en voor het Haags Programma. Dat is waar, maar de inhoud van het Haags Programma in combinatie met een reeks kaderbesluiten, het feit dat er gemeenschappelijke opsporingsteams zijn ingevoerd die grensoverschrijdend kunnen opereren en het feit dat er in de toekomst een Europees openbaar ministerie zal worden ingesteld, brengt met zich mee dat het straks om meer gaat dan alleen samenwerking op basis van reciprociteit of wederzijdse erkenning en het vertrouwen dat het in de andere lidstaten wel goed geregeld is. De minister gaf daar zelf een argument voor toen hij in reactie op de bijdrage van de Kamer opmerkte dat het toch ook gaat om de tenuitvoerlegging van rechterlijke uitspraken van andere lidstaten, van niet-Nederlandse rechters dus. Dan spreek je over een lotsverbondenheid binnen de Europese Unie die verder gaat dan het klassieke model. Men kan dan ook niet meer volstaan met te zeggen dat er binnen de Europese Unie sprake is van een rechtsorde sui generis, iets onbepaalds. Die begint langzamerhand steeds meer federale trekken te krijgen zonder dat wij het federaal noemen. De ambtsvoorganger van de minister heeft al gesignaleerd dat voortgang op de weg van de harmonisatie ertoe zal leiden dat wij steeds verder in het nationale strafrecht en het nationale strafvorderingsrecht moeten dringen om tot de oplossing van bepaalde problemen te komen. Dan kan men maar beter expliciet kiezen voor het federale model, omdat men dan helderheid en duidelijkheid kan verschaffen. De discussie van de minister met de heer Kox en mevrouw Böhrer illustreert in feite dat er een helder kader moet komen. Ik vrees dat het hervormingsverdrag daarin nog onvoldoende zal voorzien.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Mevrouw de voorzitter. Ik volg de methode van de heer Van de Beeten door in omgekeerde volgorde mijn vragen nog eens langs te lopen. Ik begin met een technische vraag waarop ik nog niet echt antwoord heb gekregen. Ik heb met de minister een korte gedachtewisseling gehad over de bestuurlijke boete en het punitieve en strafrechtelijke aspect. Eigenlijk was dit vooral een voorbeeld om duidelijk te maken dat het in het Nederlands rechtsstelsel al tamelijk complex is om vast te stellen wanneer iets strafrechtelijk of punitief is. Dit zal in andere lidstaten ongetwijfeld ook zo zijn. Dit is nu typisch een punt dat naar mijn mening problemen kan oproepen, in die zin dat er bijvoorbeeld miscommunicatie kan ontstaan tussen twee lidstaten over de vraag of iets nu wel of niet onder die bevoegdheid valt. Stel nu dat er op grond van zo'n miscommunicatie bijvoorbeeld in Nederland een boete wordt geïncasseerd waarvan achteraf wordt vastgesteld dat dit niet was toegestaan omdat die niet onder de werking van het verdrag valt, terwijl die boete wel terecht in de andere lidstaat is opgelegd. Moeten wij die rechtens zien als een ten onrechte geïncasseerde boete en, zo ja, wat kunnen daarvan de juridische consequenties zijn? Dit is een technisch puntje en ik ben benieuwd hoe de minister hierover denkt.

Westerveld

Mijn tweede punt wordt al wat zwaarder. Ik begrijp dat de minister met deze Kamer nog geen boom wil opzetten over onderwerpen zoals eigen cultuur en strafbaarheid in het ene land, maar niet in het andere. Hij zegt: laten wij over die brug heen gaan als wij voor die brug komen te staan. Ik vind dat toch jammer. Ik zou wel willen weten wat de inzet van de regering is in dat soort vragen. Het is voorwaar geen licht punt en ik zou zeggen: elke mogelijkheid die zich voordoet om het daar alvast over te hebben en om daar wat licht over te doen schijnen, zouden wij moeten aangrijpen.

Mijn laatste punt kwam bij mij op door de gedachtewisseling die de minister had met de woordvoerder van de VVD-fractie over de termijnoverschrijding. Ik hoorde de minister dingen zeggen die ik haaks op elkaar vind staan. Hij zei: u moet, vanwege het feit dat wij zo snel zijn, er wel even bij betrekken dat Nederland ook een heel verfijnd systeem had. Hij geeft dus eigenlijk aan dat het in sommige Europese lidstaten nog een hele klus zal worden om binnen de gezette termijn met goede wetgeving te komen, terwijl dat voor andere lidstaten wat minder lastig is. Ook noemde hij het feit dat de Europese Commissie druk op de ketel zet als een van de redenen waarom die termijnen kort zijn. Ik zou dan gewoon zeggen: verleng de termijn een beetje. Ik kreeg de indruk dat de minister die druk ook wel kan billijken, want als je geen druk op de ketel zet, dan gebeurt er niets. Zie ik het verkeerd of suggereert de minister daarmee dat er misschien op termijn toch sprake zou kunnen zijn van een Europa van twee snelheden? Hij zegt in wezen dat er landen zijn waarvan je kunt verwachten dat zij het braafste jongetje in de klas zijn, terwijl wij allemaal weten dat andere landen in de bezemklas zitten, waar minder van te verwachten valt. Ik ben benieuwd hoe de minister daarover denkt.

Mevrouw **Böhler** (GroenLinks): Voorzitter. Ik dank de minister voor de beantwoording van de vragen. Ik heb geprobeerd om ook met iets lichts te beginnen en dan met iets zwaars te eindigen, maar ik vind eigenlijk alles even belangrijk en ga mijn rijtje gewoon maar aflopen.

Als ik de minister goed heb begrepen, zei hij dat ook nu al bij de omzetting van geldelijke sancties alleen maar de voortgezette tenuitvoerlegging geldt, zodat eigenlijk niets verandert. Het eerste is zonder meer juist, daar ben ik mij bewust van, maar dat er niets zou veranderen, is volgens mij niet helemaal juist. Als ik artikel 9 van het wetsvoorstel goed lees, dan kan er nu alleen maar worden afgetopt – als ik het zo mag noemen – naar de maximumstraf die hier in Nederland wordt opgelegd, indien het feit waar het om gaat in een derde land is gepleegd, terwijl het nu zo is dat dit altijd geldt. Als je een sanctie voortgezet ten uitvoer moet leggen uit Engeland, waar € 10.000 werd opgelegd, terwijl wij maximaal € 5000 opleggen, dan kunnen wij dat verlagen naar onze maximumstraf. Misschien lees ik echter artikel 9 niet helemaal goed.

Mijn tweede punt zijn de facultatieve weigeringsgronden. Wij zijn het klaarblijkelijk niet met elkaar eens over een betere vormgeving hiervan. Het heeft niet zoveel zin om hierover nog van argumenten te wisselen. Wat ik mij wel afvroeg, is of de minister voorziet dat er voor bepaalde clusters van onderwerpen die inherent zijn aan ons rechtsstelsel – ik noemde al abortus en

euthanasie – misschien aanwijzingen worden gegeven aan het OM om in dit soort gevallen altijd gebruik te maken van de facultatieve mogelijkheid om te weigeren.

Mijn derde punt is dat mijn fractie toch wel vindt dat de regering heel erg veel verantwoordelijkheid bij de burger wil leggen als het gaat om de kennis van een ander rechtssysteem. Ik bedoel dan niet zozeer een winkeldiefstal. Dat je ook in Zweden geen pakje boter mag meenemen zonder te betalen, is wel duidelijk. Ik bedoel eerder zaken zoals de belediging die collega Kox noemde. Hier is iets geen belediging wat in een ander land wel een belediging kan zijn. Nu is dat voorbeeld misschien niet zo moeilijk te beantwoorden, omdat het niet in de catalogus van artikel 5 staat. Bij belediging is dubbele strafbaarheid dus wel vereist. Bij heel veel andere delicten kan een burger echter ook denken dat hij zich aan de wet houdt, omdat die burger de fijnheden van de wet in een ander land niet kent. Daar ging het mij met name om.

De heer **Kox** (SP): Bepaalde vormen van belediging en smaad zijn in Polen strafbaar en in Nederland ook, maar de vraag is waar je in Polen voor veroordeeld kunt worden. Volgens mij moet je de boete hier wel betalen, als je daar voor een zaak veroordeeld wordt die ook hier geldt, maar waarvoor je in Nederland niet veroordeeld zou worden.

Mevrouw **Böhler** (GroenLinks): Bij het bepalen van dubbele strafbaarheid gaat het niet zozeer om de kwalificatie van iets. Terrorisme bijvoorbeeld is in Turkije én in Nederland strafbaar, maar als wij het hebben over uitlevering, dan wordt er toch gekeken of wij het onderliggende feit kwalificeren als een strafbaar feit. Dat belediging strafbaar is in Nederland, is logisch, maar waar normaal naar wordt gekeken is de vraag of het onderliggende feit strafbaar is. Dan maakt het niet uit wat de kwalificatie is. Bij belediging is bijvoorbeeld wel dubbele strafbaarheid vereist, dus als Nederland tot de conclusie komt dat wat in Polen gebeurd is voor ons geen strafbaar feit is, dan zal er niet ten uitvoer worden gelegd.

Ik kom op mijn laatste punt dat ik toch wel heel belangrijk vind. Ik heb de minister daar niet echt iets over horen zeggen, namelijk artikel 20, lid 3, van het kaderbesluit. Wat gebeurt er als er nog een procedure loopt bij het Hof in Straatsburg? Hoe gaat de Nederlandse regering daarmee om? Wordt er bij binnenkomst van een verzoek om tenuitvoerlegging standaard gevraagd of er eventueel nog een procedure loopt? Of vertrouwen wij erop dat de andere lidstaat ons dat wel zou melden? Wat gebeurt er als hier in Nederland ten uitvoer wordt gelegd en vervolgens blijkt dat in Straatsburg een schending wordt geconstateerd? Is Nederland dan gehouden om het geld weer terug te geven? Of is het andere land aansprakelijk? Hoe ziet de minister deze problematiek?

Volgens mij ben ik ondanks de interruptie net binnen mijn spreektijd gebleven. Ik wacht het antwoord van de minister met belangstelling af.

De heer **Kox** (SP): Ik memoreerde al in mijn eerste termijn dat dit toch iets van een beleefdheidsdebat is, zoals de minister in de Tweede Kamer heeft gezegd. Je

Kox

kunt zeggen wat je wilt, je kunt argumenteren wat je wilt, maar wij kunnen toch geen kant op. Dat is het grote probleem met de implementatie van kaderbesluiten. Wij moeten het gewoon doen. Het is een kwestie van wennen, denk ik, en volgens mij zijn wij daar nog lang niet aan gewend.

Ik zou eigenlijk willen zien hoeveel tijd wij besteed hebben aan de bespreking van het kaderbesluit in de twee Kamers, en hoeveel tijd aan de bespreking van de implementatiewet. Ik zou bijna durven te wedden dat wij meer tijd hebben besteed aan de implementatiewet dan aan het kaderbesluit. Het is natuurlijk toch een beetje vreemd dat wij er, op het moment dat wij erover moesten praten, nauwelijks over konden praten, althans er wel over konden praten, maar niet wisten dat wij erover konden praten.

Dat probleem zal steeds groter worden en ik maak mij daar ernstig zorgen over. Ik vraag mij af of wij altijd weten wat wij doen en ik vraag mij al helemaal af of onze burgers weten wat wij aan het doen zijn en of onze burgers daar wel zo blij mee zijn. Zij zijn misschien blij dat je, als je door rood rijdt in Athene, hier je bon krijgt, maar op een heleboel andere punten hebben zij er geen flauw benul van dat dit wetsvoorstel daar ook gevolgen voor heeft. Ik vraag mij sterk af of het allemaal niet veel te ver en veel te snel gaat.

Wij zijn het er al over eens dat de vlag de lading niet dekt. Dit heeft niets te maken met grensoverschrijdende criminaliteit of met terrorisme. Dit heeft te maken met het creëren van één ruimte van veiligheid en van rechtvaardigheid. Ik weet niet of onze burgers zich bewust zijn van die betekenis, of zij weten dat die ene ruimte dat betekent. De heer Van de Beeten zei het ook al: het begint gaandeweg toch wel erg te lijken op een soort federale staat Europa. Wij praten er niet over, maar het ontwikkelt zich wel. Ik maak mij daar zorgen over.

Ik maak mij daar ook zorgen over omdat ik er niets meer aan kan doen. Als het nu tegenvalt en als wij over een jaar of twee zeggen: het gaat helemaal niet goed, dan kunnen wij daar niets meer aan doen. Het staat al vast, wij zijn het voor eeuwig en altijd kwijt. Ik vind dat griezelig. Ik hoor van de minister graag wanneer de wet daadwerkelijk in werking treedt, want dat kan nog wel een tijdje duren. Mijn fractie heeft met het kaderbesluit ingestemd en zal dus ook met de implementatiewet instemmen. Dat moeten wij wel doen. Ik zeg tegelijkertijd tegen de minister dat wij zeer terughoudend zullen zijn ten aanzien van volgende kaderbesluiten op strafrechtelijk gebied. In mijn ogen is de snelheid voor de burgers namelijk te hoog. Ik vind dat wij ons dat niet moeten aandoen. Dat werkt uiteindelijk averechts. Daar maak ik mij grote zorgen om.

□

Minister **Hirsch Ballin**: Mevrouw de voorzitter. Ik begin met het belangrijke punt dat de heer Kox aansneet: de verhouding tussen de Europese wetgeving en een implementatiewetsvoorstel zoals wij vandaag bespreken. Een implementatiewet is natuurlijk van belang; het is niet alleen maar een kwestie van beleefdheid dat wij die bespreken. Zoals vaker het geval is bij Nederlandse wetgeving, zijn wij uiteraard gebonden aan wat in verdragen, Europese richtlijnen, verordeningen en kaderbesluiten is neergelegd. Dat is op zichzelf niet zo bijzonder bij het onderwerp dat wij nu bespreken, maar

het is wel de reden waarom wij het van belang vinden om dat aan beide Kamers der Staten-Generaal kenbaar te maken op het moment dat een verdrag wordt voorbereid. De mogelijkheden tot beïnvloeding van kaderbesluiten zijn veel groter.

De heer Kox denkt natuurlijk aan de instemmingsbevoegdheid. Die is inderdaad gegeven bij de totstandkoming van het Verdrag van Maastricht ter oprichting van de Europese Unie. De Tweede Kamer zocht via een amendement naar een parlementaire compensatie voor het ontbreken van een rol voor het Europees Parlement. Dat is de historie van de instemmingsbevoegdheid. De Tweede Kamer huldigde uitdrukkelijk de opvatting dat er eigenlijk een rol voor het Europees Parlement had moeten zijn weggelegd, zodat er net als bij richtlijnen en verordeningen in de codificatieprocedure volwaardige Europese wetgeving ontstond. Wegens het ontbreken daarvan is de instemmingsbevoegdheid gecreëerd. Dat is dus echt een next best keuze geweest die wij hebben en houden zolang er geen volwaardige Europese wetgevingsprocedure is. Gelukkig wordt daar in het hervormingsverdrag in voorzien. Dit betreft het parlementaire aspect van Europese wetgeving. Wat betekent dit voor een kaderbesluit zoals hier voorligt? Het betekent dat de regering, maar ook de Tweede en de Eerste Kamer goed op een aantal dingen moeten letten en hebben gelet. Laat ik het eerst over de grondslag hebben. Ik weet natuurlijk wat er zoal over het Haags Programma is gezegd, maar de considerans van het kaderbesluit inzake de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op geldelijke sancties verwijst niet naar terrorisme, georganiseerde criminaliteit of iets dergelijks. Het gaat hier om een verrassend nuchtere considerans in vergelijking met de meeste Europese consideransen. Zij is ook heel wat korter dan gewoonlijk. De considerans betreft de wederzijdse erkenning, ook toegepast op geldelijke sancties, om de voorrang, gegeven aan het principe van de wederzijdse erkenning van strafrechtelijke beslissingen, uit te breiden tot verkeerssancties, dus sancties die in het kader van inbreuk op verkeerswetgeving worden opgelegd. Verkeerswetgeving heeft niets te maken met terrorisme of georganiseerde criminaliteit. Ten slotte staat er ook nog bij: uitdrukkelijk. Ik vind het terecht dat dit is opgenomen in de considerans van dit kaderbesluit. Er wordt verwezen naar de grondrechten, het Handvest van de grondrechten, artikel 6 van het verdrag inzake de erkenning van de grondrechten. Daaraan wordt toegevoegd dat het kaderbesluit de toepassing door de lidstaten van de grondwettelijke bepaling inzake de eerlijke rechtsgang en een aantal andere grondrechten onverlet laat. De dingen waar de heer Kox terecht over sprak bij de opzet van dit kaderbesluit zijn in het oog gehouden.

In reactie op de opmerking van mevrouw Böhler over kennis van andere rechtsstelsels op detailniveau merk ik op dat wij mijns inziens dit kaderbesluit en de implementatie ervan niet moeten overschatten. Het gaat er niet om dat door dit kaderbesluit burgers, Nederlandse burgers, bijvoorbeeld strafbaar worden als zij naar Polen, Bulgarije of Spanje gaan. Nee, die waren natuurlijk allang strafbaar. Aan het feit dat je naar de wetten van het land waar je naar toe gaat, strafbaar bent, verandert dit kaderbesluit helemaal niets. Als je je schuldig maakt aan een feit dat naar het oordeel van de rechterlijke autoriteiten in dat land strafbaar is en je deswege een

Hirsch Ballin

sanctie opgelegd krijgt, kan die sanctie ten uitvoer worden gelegd. Dit verandert op zichzelf helemaal niet door dit kaderbesluit. Zolang je in Polen, Spanje of België bent, kan die straf, die geldboete ten uitvoer worden gelegd. Zodra je terugkomt kan die ook ten uitvoer worden gelegd. Het enige wat erdoor verandert is dat de tenuitvoerlegging over en weer ook kan plaatsvinden als je niet naar dat land reist. Er is geen gedetailleerdere kennis van de rechtsstelsels van andere lidstaten nodig door dit kaderbesluit; eenieder heeft zich allang aan de wetten te houden van het land waar hij naartoe reist. In zekere zin wordt het juist overzichtelijker. Aan het begin van mijn antwoord in eerste termijn voerde ik ook als het paradoxale derde argument aan dat het fijner is dat je niet plotseling, als je toevallig vele jaren later nog eens in dat land komt, met het type executiemaatregelen van dat land kan worden overvallen, maar dat er op dat punt wordt afgerekend in de vertrouwde enveloppe van het Centraal Justitieel Incassobureau.

Mevrouw **Böhler** (GroenLinks): Uiteraard klopt wat de minister zegt in de zin dat er geen strafbaarheid in abstracte zin wordt gecreëerd of iets dergelijks. Dat heb ik volgens mij niet beweerd en ook niet willen beweren. Wel verandert dat je als het ware de strafbaarheid die je in een ander land buiten je medeweten hebt gecreëerd, meeneemt naar huis, tenzij je in dat land wordt opgepakt. Het gaat niet om heel zware overtredingen, maar het is mogelijk dat je in Nederland terugkomt en ontdekt dat er een procedure tegen je loopt. In het kader van uitlevering of overlevering gold in eerste instantie het vereiste van dubbele strafbaarheid. Gaandeweg werd dat losgelaten. Nu komt de mogelijkheid van verstek erbij. Het gaat dus geleidelijk. Ik wil zeker niet de indruk wekken dat deze implementatiewet of dit kaderbesluit strafbaarheid of nieuwe strafbaarheid creëren. In mijn ogen moet de burger zich wel steeds meer verdiepen in wat hem te wachten staat. Dat gaat telkens verder. Dat was het punt dat ik wilde maken.

Minister **Hirsch Ballin**: De keerzijde is dat ten aanzien van het soort inningsmaatregelen de verwachtbaarheid toeneemt. Dit raakt aan het punt dat de heer Van de Beeten aan de orde stelde en waar ik nu misschien meteen op kan reageren. Zodra het hervormingsverdrag is goedgekeurd, bekrachtigd en in werking treedt, wordt de structuur op het punt van de inbedding in grondrechten en op het punt van de besluitvormingsprocedure verder versterkt. Het zijn natuurlijk stappen in een ontwikkeling. Dat is zeker waar. Aan die ontwikkeling kleven echter twee kanten.

Bij de handhaving verkeert men niet in de situatie dat men wegblijft, ook al is er rechtmatig een straf opgelegd in een andere lidstaat door de grens over te gaan. Dat is ook een van de redenen dat wij waarde hechten aan het verdrag van Prüm waarvan de behandeling in deze Kamer dichterbij komt. Daarbij speelt natuurlijk ook deze vraag een rol, zeker ook vanuit ons belang. Er zijn heel veel meer – honderden miljoenen – burgers van de Europese Unie ten aanzien van wie wij met dit soort veranderingen onze sancties ten uitvoer kunnen leggen dan er Nederlanders zijn ten aanzien van wie de sancties van andere lidstaten ten uitvoer kunnen worden gelegd. Dit gaat samen met een stapsgewijze toenadering in de onderliggende referentiekaders. Daarom is het Europees

Verdrag voor de Rechten van de Mens en de daaraan ten grondslag liggende waarden van belang. Ik heb dat al aan het einde van mijn antwoord in eerste termijn gezegd naar aanleiding van de opmerkingen van de heer Kox.

Uitspraken van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens zijn niet anders dan uitspraken naar ons recht. Als in Nederland een straf is opgelegd door de bevoegde rechter nadat de veroordeling onherroepelijk is geworden, leidt een klacht bij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens er niet vanzelf toe dat daarmee de tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf wordt opgeschort. In bepaalde situaties wordt rekening gehouden met een verdere behandeling door het Hof, zoals bij het vreemdelingenrecht, maar ook niet altijd. Dit ligt hier dus niet anders dan naar ons eigen recht.

Mevrouw **Böhler** (GroenLinks): De vraag was tweeledig. Wat gebeurt er als er wel een veroordeling komt, als Nederland nu door Straatsburg wordt veroordeeld voor een ernstige schending? Dan wordt Nederland geacht daaraan iets te doen. Als er geen rekening wordt gehouden met de start van de tenuitvoerlegging, wat gebeurt er dan als het land waar het vonnis is uitgesproken wordt veroordeeld? Zegt Nederland dan dat wij daarmee niets te maken hebben, of ziet Nederland dan wel een verantwoordelijkheid om iets te doen naar aanleiding van een veroordeling in Straatsburg?

Minister **Hirsch Ballin**: Als zich de situatie zou voordoen dat de klacht zich niet alleen richt tot het land waar de sanctie is opgelegd maar ook tot het land dat ten uitvoer heeft gelegd, bijvoorbeeld omdat wordt gesteld dat er sprake is van een mensenrechtenschending bij de wijze van tenuitvoerlegging, dan zou het gestelde zich kunnen voordoen. Als het louter gaat om de tenuitvoerlegging van een sanctie die is opgelegd door een andere lidstaat, zal dat de lidstaat zijn die een eventueel gegrond geachte klacht van constatering van schending door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens moet incasseren. Daarop rust dan ook volgens het EVRM de verplichting om genoegdoening te verschaffen naar aanleiding van de uitspraak van het Hof. Het kan – om te blijven bij dit misschien niet al te waarschijnlijke voorbeeld – dus ook betekenen dat een andere lidstaat die een geldboete ten uitvoer legt waartegen de klacht zich heeft gericht en waarvan de schending wordt geconstateerd, voor de gevolgen daarvan moet instaan.

Mevrouw **Böhler** (GroenLinks): Begrijp ik de minister goed dat Nederland artikel 20, lid 3, van het kaderbesluit maar zeer incidenteel als weigeringsgrond gebruikt? Volgens dat besluit mag men weigeren als men gegronde redenen heeft om te denken dat bepaalde fundamentele beginselen van het EVRM niet zijn nageleefd.

Minister **Hirsch Ballin**: Ja, dat mogen wij wel hopen. Dat ligt nogal voor de hand. Wij gaan ervan uit dat de lidstaten van de Europese Unie zich niet alleen gebonden hebben aan het EVRM maar dat zij zich daaraan ook houden. Als er klachten zijn die gegrond worden bevonden door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, zal die lidstaat daarvoor moeten instaan. Tekent zich dat af, dan kan zich inderdaad de situatie voordoen

Hirsch Ballin

waarin aan artikel 20 van het kaderbesluit toepassing moet worden gegeven.

Mevrouw Broekers-Knol heeft een vraag gesteld over het kaderbesluit vrijheidsstraffen. In politiek opzicht is deze kwestie afgerond, zoals men weet uit de geannoteerde agenda's en de instemming daarmee, ook door deze Kamer. De formele totstandkoming ervan wacht echter op het gereedkomen van de vertalingen in alle taalversies van de Europese Unie. De juridische vertaaldiensten zijn op dit moment zeer belast, zoals mij is verteld. Men kan zich wel voorstellen waarmee zij zo belast zijn, namelijk met het hervormingsverdrag.

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Mijn zorg was meer dat ik van de minister begrijp dat dit kaderbesluit een implementatietermijn heeft van drie jaar omdat er nogal wat praktische consequenties aan vastzitten. Als – niet het minste – voorbeeld noem ik de detentiecapaciteit in de verschillende landen. Wordt er nu alvast aan gewerkt om te zorgen dat die detentiecapaciteit op orde is en dat er straks niet landen zijn die vijf of zes jaar nodig hebben voor de implementatie omdat zij er met de detentiecapaciteit niet uitkomen? Nederland moet dit ook goed in het hoofd houden omdat er anders detentietoerisme kan ontstaan vanwege het feit dat het veel prettiger is om in Nederland in de bak te zitten dan in een ander land.

Minister **Hirsch Ballin**: Ik laat datgene wat wij ons moeten voorstellen bij detentietoerisme nu maar even buiten beschouwing, maar wat de detentiecapaciteit betreft hebben wij ons bij het ministerie van Justitie gerealiseerd wat dit betekent voor Nederland. Dit leidt ertoe dat dit ook wordt betrokken in onze meerjarenprognoses op het punt van de detentiecapaciteit. De jarentermijn begint trouwens pas te lopen als de formele besluitvorming is vastgesteld. In die zin is de vertalerscapaciteit ook weer een uitstellende factor ten aanzien van de detentiecapaciteit. Hier wordt dus aan en over gedacht, daarvan kan de Kamer echt verzekerd zijn.

Een snellere vergoeding is een van de oogmerken van deze regeling. De vraag is gesteld of er afspraken zijn gemaakt over het ten goede komen van de baten wanneer het een schadevergoeding aan het slachtoffer betreft. Het uitgangspunt is heel simpel. De uitvoerende lidstaat krijgt de opbrengsten. Het is aan de lidstaat die de vergoedingssanctie heeft opgelegd om er in beginsel voor te zorgen dat die daar terecht komt, tenzij er een andere afspraak wordt gemaakt. Het initiatief daartoe zou moeten uitgaan van de uitvaardigende lidstaat.

Bij grensoverschrijdende samenwerking moeten wij inderdaad niet wachten op anderen. Degenen die klaar zijn, kunnen beginnen.

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): De minister zegt vlotjes dat degenen die klaar zijn kunnen beginnen. Als deze wet door deze Kamer is aangenomen en in werking is getreden, betekent dit dus dat de wederzijdse erkenning en de tenuitvoerlegging in vijf van de 27 landen plaatsvindt. Dat is toch enigszins teleurstellend.

Minister **Hirsch Ballin**: Jazeker. Zodra wij aan onze verplichting tot implementatie hebben voldaan, zullen wij ons niet hoeven te generen om andere lidstaten op hun verplichting tot implementatie aan te spreken. De collega's in de JBZ-Raad aanspreken op hun achterstanden bij de implementatie had ik dus vorige week nog

niet kunnen doen. In de hoop en het vertrouwen dat het wetsvoorstel door de Kamer wordt aangenomen, zal ik dat volgende week wel kunnen doen.

Mevrouw Westerveld sprak over problemen bij ten onrechte geïnde bestuurlijke boetes, als er onduidelijkheden bestaan over de begrippen. Ik denk niet dat daar zo gauw verwarring zal ontstaan. Het certificaat dient aan te geven om wat voor beslissing het gaat. Als er twijfels zijn, kan de uitvoerende lidstaat zo nodig nog de meegezonden beslissing vertalen en daarop een toetsing verrichten.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Dat was mijn vraag niet. Ik wil eerst het vertrouwen hebben dat de minister heeft. Mijn vraag ging een stap verder. Stel dat er iets misgaat en dat een boete wordt geïncasseerd die niet geïncasseerd had mogen worden. Is dat dan onrechtmatig gebeurd?

Minister **Hirsch Ballin**: Als onrechtmatig een boete wordt geïncasseerd waarvoor geen wettelijke grondslag is, zal die moeten worden terugbetaald.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): De boete is terecht opgelegd, maar het onrechtmatige is dat die in een land is geïncasseerd dat niet onder het kaderbesluit valt, terwijl men ervan was uitgegaan dat dit wel het geval was. Is die boete dan ten onrechte geïncasseerd?

Minister **Hirsch Ballin**: Justitie kan alleen boetes incasseren als daar een wettelijke grondslag voor is. Die is niet gegeven met het feit dat die in een andere lidstaat is opgelegd. De baten komen ten goede aan de Nederlandse Staat, aan de ten uitvoer leggende staat. Als bij nader inzien blijkt dat die basis er niet was, is het niet anders dan wanneer door een of ander misverstand de Nederlandse boete die er leek te zijn, maar niet was, is betaald.

Mevrouw **Westerveld** (PvdA): Dan moet die dus worden terugbetaald?

Minister **Hirsch Ballin**: Dan is het gevolg dat er geen grondslag voor de betaling was. Onverschuldigde betalingen moeten worden terugbetaald.

Wat de druk op de ketel betreft bij de implementatie is een Europa van twee snelheden niet wat ons voor ogen staat. Wij zullen ons ook niet zo gauw etaleren als braafste jongetje in de klas. Het is trouwens allerminst braaf om je als braafste jongetje te etaleren. Ik denk dat wij dit zeker niet moeten doen bij implementatie van EU-wetgeving. Zoals wij al vaker in deze Kamer hebben geconstateerd, zijn er helaas ook situaties waarin Nederland ver over tijd is.

Mevrouw Böhler vroeg naar artikel 9, eerste lid. De leden van artikel 9 hebben hun eigen toepassingscondities. Mevrouw Böhler veronderstelde zelfs al even dat dit verkeerd wordt gelezen door dit te relateren aan het feit van het buiten Nederland begaan. Dat komt niet terug in de volgende leden van artikel 9.

Wat betreft een aanwijzing geven voor de wijzigingsbevoegdheid moeten wij maar even de praktijk monitoren. Ik zal dit punt op het moment dat het aan de orde komt, in het oog houden. Het lijkt mij wat te snel om nu tot aanwijzingen op dit punt te besluiten.

Hirsch Ballin

De beraadslaging wordt gesloten.

Het wetsvoorstel wordt zonder stemming aangenomen.

De **voorzitter**: De aanwezige leden van de fractie van GroenLinks wordt conform artikel 121 van het Reglement van Orde aantekening verleend dat zij geacht willen worden zich niet met het wetsvoorstel te hebben kunnen verenigen.

De vergadering wordt enkele minuten geschorst.

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:
- **het wetsvoorstel Wijziging van de Algemene wet inzake rijksbelastingen en van enige andere wetten, in het kader van het versterken van de fiscale rechtshandhaving en het verkorten van beslistermijnen (Versterking fiscale rechtshandhaving) (30322).**

De beraadslaging wordt hervat.

□

Staatssecretaris **De Jager**: Mevrouw de voorzitter. Ik wil graag mijn betoog beginnen met wat meer algemene opmerkingen ter zake van het wetsvoorstel. Daarna zal ik meer inhoudelijk ingaan op de vragen van de leden.

De heer Reuten vraagt mij met de heer Biermans, die een aantal opmerkingen eraan heeft gewijd, naar de samenstelling van het wetsvoorstel en de wens dat gecombineerde wetswijzigingen niet meer voorkomen. In reactie op de opmerkingen van de heren Reuten en Biermans wil ik stellen, dat het kabinet met u de zuiverheid van het wetgevingsproces hoog in het vaandel heeft. Het is geenszins de bedoeling van het kabinet of van mij om de Kamer op enigerlei wijze de mogelijkheid te ontnemen, een zinvol debat te voeren over dit wetsvoorstel of welk ander wetsvoorstel dan ook. De onderwerpen van dit wetsvoorstel houden elk in meer of mindere mate verband met het versterken van de fiscale rechtshandhaving en vloeien voor een belangrijk deel voort uit de Vinkenslagaffaire. De overige onderwerpen dragen ook bij aan de versterking van de fiscale rechtshandhaving en zijn om die reden toegevoegd.

In de toelichting bij dit wetsvoorstel is telkens gemotiveerd waarom de wetswijziging in het wetsvoorstel is opgenomen. De wetswijzigingen worden samengevoegd om te voorkomen dat de volksvertegenwoordiging geconfronteerd wordt met veel verschillende wetsvoorstellen. Het splitsen van het onderhavige wetsvoorstel zou betekenen – de heer Reuten rekende het ons al voor – dat er vijftien losse wetsvoorstellen ingediend worden die ieder op zich behandeld moeten worden. Hoewel gezamenlijke behandeling van meer wetsvoorstellen uiteraard mogelijk is, zoals de heer Reuten terecht aangeeft, leidt een dergelijke splitsing in meer wetsvoorstellen in ieder geval niet tot een doelmatige en efficiënte behandeling en een efficiënt wetgevingsproces. Overigens kan één maatregel wijziging in verschillende wetten meebrengen. Bijvoorbeeld de wijziging in het wetsvoorstel over de geheimhoudingsplicht heeft doorwerking in de AWR, in de registratiewet en in de invorderingswet. Het in die

gevallen splitsen van het wetsvoorstel zou eerder onduidelijkheid veroorzaken dan duidelijkheid.

De heer Reuten verwees ook nog naar de gezamenlijke behandeling van de wetsvoorstellen inzake de fiscale beleggingsinstelling en de VBI. Als deze maatregelen van het begin af aan een zelfde tijdpad in hetzelfde tempo hadden doorlopen, waren zij in één wetsvoorstel opgenomen geweest. Het verschil in tijdpad en tempo betekende in dit geval dat de maatregelen min of meer toevallig tegelijkertijd bij de Tweede Kamer aankwamen en om die reden alsnog gezamenlijk behandeld konden worden, gelet ook op de samenhang tussen de wetsvoorstellen. Het kabinet zal bij de samenstelling van wetsvoorstellen, indachtig de opmerking van de heer Reuten en anderen, steeds een evenwicht proberen te vinden tussen enerzijds de zuiverheid van het wetgevingsproces en anderzijds een efficiënte en doelmatige behandeling van wetsvoorstellen in beide Kamers der Staten Generaal. Naar mijn oordeel is dit wetsvoorstel op dat punt niet onevenwichtig.

De heer Reuten heeft de vraag gesteld of de belastingplichtige wel een klant van de overheid is. Hij heeft gelijk wanneer hij opmerkt dat belastingplichtigen geen klanten zijn in de gebruikelijke zin. Als belastingplichtige heb je namelijk niet de mogelijkheid om naar een andere Belastingdienst te gaan. Er is zelfs sprake van gedwongen winkelnering.

Als de Belastingdienst het woord "klant" gebruikt, wil die daarmee aangeven een belastingplichtige op dezelfde wijze te willen behandelen als een winkel zijn klanten behandelt. De Belastingdienst wil graag dat de belastingplichtigen tevreden zijn over de wijze waarop de Belastingdienst met hen omgaat. De doelstelling is de serviceverlening en het dienstverleningspakket. Maar ik zal voortaan enigszins terughoudend zijn, zeker in een wetgevingsproces, om het woord "klant" te bezigen.

Ik zal per onderwerp de meer inhoudelijke vragen van de leden verder behandelen. Ik begin met de vragen ter zake van de beperking van de beslagvrije voet. De heer Essers heeft daarvoor aandacht gevraagd. Hij is met name ingegaan op het voorstel om de beslagvrije voet in bepaalde situaties te beperken. Hij heeft gevraagd hoe de fiscus tot de conclusie kan komen dat deze belastingsschuldigen wel kunnen, maar niet willen betalen. Ik zal mijn antwoord toelichten aan de hand van enkele praktijkvoorbeelden.

Allereerst merk ik op dat de voorgestelde maatregel niet plaatsvindt in het massale invorderingsproces, maar alleen bij de individuele belastingplichtige. Bij de individuele behandeling is er een dossier van de notoire wanbetaler opgebouwd. De betreffende persoon is ook meer dan eens door een belastingdeurwaarder bezocht. De persoon van de schuldenaar en zijn leefomstandigheden zijn dan ook specifiek bekend. Het kan bijvoorbeeld gaan om belastingsschuldigen die via beslagen op hun uitkering van de diverse schuldeisers al geruime tijd op 90% van de voor hen geldende bijstandsnorm zijn gezet, terwijl bijvoorbeeld uit deurwaarder-rapportages of via waarneming in het kentekenregister van de RDW bekend is dat zij uitgaven doen die daarmee niet in overeenstemming zijn.

Deze groep belastingsschuldigen beschouwt de 90% die wordt vrijgelaten feitelijk als hun vrijplaats, en elke nieuwe belastingsschuld wordt opgenomen in de schuldenberg en heeft geen invloed op de levenswijze van deze belastingsschuldige, laat staan op diens