



**Nederlandse Vereniging  
voor Rechtspraak**

De Minister van Justitie  
Mr. J.P.H. Donner

Postbus 20301  
2500 EH Den Haag

303

Datum : 31 oktober 2005  
Uw kenmerk : -  
Ons kenmerk : B.2.1.5./1192/NA  
Bijlage(n) : 1  
Onderwerp : Ontwerp-kaderbesluit van de Raad van de Europese Unie betreffende de wijze waarop bij een nieuwe strafrechtelijke procedure rekening wordt gehouden met veroordelingen in andere lidstaten van de Europese Unie

Geachte heer Donner,

De Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) heeft met belangstelling kennis genomen van het ontwerp-kaderbesluit van de Raad van de Europese Unie betreffende de wijze waarop bij een nieuwe strafrechtelijke procedure rekening wordt gehouden met veroordelingen in andere lidstaten van de Europese Unie.

Gelet op het belang van dit onderwerp voor de dagelijkse praktijk van de rechterlijke macht en de mogelijke consequenties van een bindend Europees instrument voor die praktijk heeft de NVvR het van belang geacht haar reactie op het ontwerp-kaderbesluit in een advies te verwoorden.

Het advies dat u als bijlage bij deze brief aantreft is tot stand gekomen na consultatie van leden van de NVvR en vastgesteld door de Wetenschappelijke Commissie van de NVvR.

De NVvR meent dat de grondslag voor en de gevolgen van de in het voorstel voor een kaderbesluit beoogde gelijkschakeling van Europese procedures niet goed doordacht zijn. De NVvR vraagt in dit kader bijzondere aandacht voor de positie van de verdachte zowel bij doorwerking van buitenlandse veroordelingen in nationale bepalingen die aan recidive voor de verdachte bezwarende gevolgen verbinden als in die gevallen waarin samenloop van strafbare feiten leidt tot een beperkte cumulatie van (maximum-)straffen.

Namens het hoofdbestuur van de NVvR,  
de Wetenschappelijke Commissie,

Drs. N.H.A. Arkenbosch,  
secretaris



# ADVIES

inzake

**het voorstel voor een kaderbesluit van de Raad van de Europese Unie betreffende de wijze waarop bij een nieuwe strafrechtelijke procedure rekening wordt gehouden met veroordelingen in andere lidstaten van de Europese Unie**

---

## 1. Inleiding

De Europese Commissie heeft op 17 maart 2005 onder nummer 2005/0018(CNS) een voorstel voor een kaderbesluit van de Raad het licht doen zien betreffende de wijze waarop bij een nieuwe strafrechtelijke procedure rekening wordt gehouden met veroordelingen in andere lidstaten van de Europese Unie.

Met het voorstel wordt gevolg gegeven aan het Witboek over de uitwisseling van informatie over strafrechtelijke veroordelingen en hun gevolgen in de Europese Unie (COM (2005) 10, definitieve versie 25 januari 2005). Het voorstel beoogt uitvoering te geven aan maatregel 2. van het in december 2000 door de Raad goedgekeurde Programma van maatregelen om uitvoering te geven aan het beginsel van wederzijdse erkenning van strafrechtelijke beslissingen (PB C 12/02 van 15 januari 2001). Aan maatregel 2. is in het Programma prioriteit "4" toegekend.

Het gaat uitsluitend over de wijze waarop in het kader van een strafrechtelijke procedure wegens andere feiten rekening wordt gehouden met een eerdere veroordeling en dus niet over de problematiek van "(ne) bis in idem". Daarop ziet maatregel 1. in het Programma, die slechts de prioriteit "6" heeft meegekregen en inmiddels lijkt ingehaald door het arrest van het HvJEG van 11 februari 2003 in de gevoegde zaken Gözütük (C-187/01) en Brügge (C-385/01) (zie NJ 2004, 194 m.nt. JR en Delikt en Delinkwent, september 2003, p. 770).

Het Programma van maatregelen omschrijft in paragraaf 1.2., "Individualisering van de sanctie", de volgende doelstelling: "Ervoor zorgen dat de rechter van een lidstaat rekening houdt met een veroordeling die is uitgesproken in een andere lidstaat teneinde het strafrechtelijk verleden van de dader te evalueren en er conclusies uit te trekken voor de veroordeling van betrokkene."

In dit verband wordt als maatregel 2. voorgesteld: "Aanneming van één of verscheidene instrumenten tot vaststelling van het beginsel dat de rechter van een lidstaat bij de beoordeling van het strafrechtelijk verleden van de dader, de vaststelling van recidive, de straftoemeting en de bepaling van de strafmodaliteiten rekening moet kunnen houden met onherroepelijke strafrechtelijke beslissingen in andere lidstaten."

Het witboek omschrijft zijn doel als volgt: "36. Dit witboek heeft dus alleen ten doel het debat op gang te brengen over de gevolgen van gegevens die in het kader van het hierboven omschreven uitwisselingsmechanisme worden verkregen wanneer in een andere lidstaat voor andere feiten een nieuwe vervolging wordt ingesteld."



Het onderhavige advies is vastgesteld door de Wetenschappelijke Commissie van de NVvR.

## 2. Inhoud van het voorstel

In de toelichting wordt het doel van het voorstel als volgt omschreven: "Dit voorstel voor een kaderbesluit beoogt de doelstellingen van maatregel 2 van dit programma te verwezenlijken door de voorwaarden te bepalen waaronder bij een nieuwe strafrechtelijke procedure wegens andere feiten rekening moet kunnen worden gehouden met een in een andere lidstaat uitgesproken veroordeling. Dit voorstel bevat tevens een aantal regels inzake de eventuele opnemings van in een andere lidstaat uitgesproken veroordelingen in het nationale strafregister."

De kern van het Commissievoorstel is artikel 3:

*Wijze waarop bij een nieuwe strafrechtelijke procedure rekening wordt gehouden met een in een andere lidstaat uitgesproken veroordeling*

1. Elke lidstaat zorgt er overeenkomstig de regels die hij vaststelt voor dat in de andere lidstaten uitgesproken veroordelingen bij een nieuwe strafrechtelijke procedure wegens andere feiten dezelfde rechtsgevolgen hebben als in eigen land uitgesproken veroordelingen.
2. Lid 1 is van toepassing tijdens de fase die aan het strafproces voorafgaat, het strafproces zelf en de tenuitvoerlegging van de veroordeling, met name wat betreft de geldende procedureregels, inclusief die welke betrekking hebben op de voorlopige hechtenis, de kwalificatie van het strafbare feit, het soort opgelegde straf en de strafmaat, en wat betreft de regels inzake de tenuitvoerlegging van de beslissing.

## 3. Commentaar

De NVvR heeft met belangstelling kennis genomen van het voorliggende voorstel voor een kaderbesluit.

Het valt de NVvR op dat de formulering van het voorgestelde artikel 3 imperatief is en de nationale rechter met handen en voeten bindt aan in het buitenland uitgesproken veroordelingen. In de onderliggende stukken is echter hoogstens sprake van "rekening (moeten) *kunnen* houden" met buitenlandse veroordelingen en dan niet eens als *doel* maar als *middel*, namelijk om een impuls te geven aan de verbetering van de uitwisseling van informatie.

Een stringentere formulering is begrijpelijk vanuit de in paragraaf 3 van de considerans genoemde "gelijke behandeling van de Europese burgers". De NVvR meent echter dat de grondslag voor en de gevolgen van deze gelijkschakeling onvoldoende doordacht zijn. Daarbij dient voor ogen te worden gehouden, dat het rekening houden met voorafgaande buitenlandse veroordelingen zowel ten voordele als ten nadele van de verdachte Unieburger kan strekken.

Het voorstel strekt ten nadele van de verdachte bij doorwerking van buitenlandse veroordelingen in nationale bepalingen die aan recidive voor de verdachte bezwarende gevolgen verbinden.

In het Nederlandse strafrecht lijkt het daarbij uitsluitend om bepalingen van materieel strafrecht te gaan, namelijk in die gevallen waarin recidive leidt tot een hogere maximumstraf (de



artikelen 421, 422 en 423 Sr) of het mogelijk maken van een bijzondere maatregel als de plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders (art. 38m Sr). Buitenlandse veroordelingen kunnen uiteraard mede een rol spelen bij het gevaar voor recidive als grond voor voorlopige hechtenis, maar dat kan thans – gelet op de ruime wettelijke omschrijving "bepaalde omstandigheden" – ook al (art. 67a Sv). In andere rechtsstelsels zou ook sprake zijn van strengere procedureregels of een andere bevoegde rechter.

Het verplicht rekening houden met voorafgaande buitenlandse veroordeling lijkt in dit verband niet problematisch. Althans, zolang Nederland geen minimum- of verplicht op te leggen straffen of maatregelen kent.

Het voorstel strekt ten voordele van de verdachte in die gevallen, waarin samenloop van strafbare feiten leidt tot een beperkte cumulatie van (maximum-)straffen. Op grond van het bepaalde in artikel 63 Sr wordt deze beperkte cumulatie immers mede van toepassing verklaard bij ongelijktijdige berechting. Een buitenlandse veroordeling tot straf wordt tot op heden niet onder deze bepaling begrepen, zelfs niet indien deze in Nederland ten uitvoer wordt gelegd en de (Nederlandse) rechter op grond van artikel 31 WOTS straf heeft opgelegd (HR 27 maart 1990, NJ 1990, 799).

Het voorstel lijkt op dit punt onvoldoende doordacht. Dat komt doordat de betrokken rechtsstelsels hemelsbreed (kunnen) verschillen op het punt van:

1. het straffklimaat
2. samenloopregelingen
3. de tenuitvoerlegging, met name op het punt van vervroegde invrijheidstelling.

Ad 1. Een voorbeeld: iemand die in Duitsland "iets" met softdrugs doet, loopt daar zo maar tegen een gevangenisstraf van vier jaar op, het Nederlandse maximum. Als hij vóór die veroordeling in Nederland met containers vol softdrugs doende is geweest, resteert er nog slechts 1 1/3 jaar aan maximaal op te leggen straf.

Ad 2. In (bijvoorbeeld) Duitsland kunnen straffen verdergaand cumuleren dan in Nederland. Er wordt eerst per feit straf toegemeten en pas daarna wordt de "Gesamtstrafe" bepaald. Gelijksoortige straffen worden gewoon bij elkaar opgeteld. De "Gesamtstrafe" moet wel tenminste één "Strafeinheit" onder het resultaat van de optelling blijven (§ 54 StGB, Beck'sche Kurz-Kommentare). Zou dit systeem in Nederland gelden, dan zou het voorbeeld ad 1. leiden tot een totale maximumstraf van 8 jaar minus 1 dag en dus een in tweede vervolging op te leggen straf van 4 jaar minus 1 dag.

Kortom: het maakt nogal verschil in welke volgorde de beide veroordelingen tot stand komen. Hierbij zij aangetekend dat *niet* beoogd wordt om dit soort divergenties te harmoniseren.

Ad 3. Veel strafstelsels kennen een ruimhartiger regeling voor vervroegde invrijheidstelling dan Nederland. Dat geldt juist ook voor die landen, waar ogenschijnlijk hoge straffen worden opgelegd. Door de hoge brutostraf wordt de straftoemeteringruimte van de Nederlandse rechter bij een latere vervolging méér beperkt dan door de geringere nettostraf wordt gerechtvaardigd.

De NVvR wijst tenslotte nog op het volgende. In artikel 4 kent het Commissievoorstel een aantal "Dwingende gronden voor de niet-inaanmerkingneming van een in een andere lidstaat uitgesproken veroordeling". Het valt de NVvR op dat de inaanmerkingneming óók wordt uitgesloten bij voor de verdachte gunstige regelingen. Zou het hiervóór (voorbeeld ad 1) genoemde Duitse vonnis in strijd met het ne bis in idem-beginsel zijn geweest, dan zou de



Nederlandse rechter *niet* artikel 63 hoeven/mogen toepassen en dreigt er weer de volle vier jaar gevangenisstraf. Het is de vraag of dit wenselijk geacht moet worden.

#### 4. Conclusie

De NVvR meent dat de grondslag voor en de gevolgen van de in het voorstel voor een kaderbesluit beoogde gelijkschakeling van Europese procedures niet goed doordacht zijn. De NVvR vraagt in dit kader bijzondere aandacht voor de positie van de verdachte zowel bij doorwerking van buitenlandse veroordelingen in nationale bepalingen die aan recidive voor de verdachte bezwarende gevolgen verbinden als in die gevallen waarin samenloop van strafbare feiten leidt tot een beperkte cumulatie van (maximum-)straffen.

Den Haag, 31 oktober 2005

Namens het hoofdbestuur van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak,  
de wetenschappelijke commissie,

F.F. Langemeijer,  
voorzitter

