

Vergaderjaar 2017–2018

34 736

Wijziging van het Wetboek van Strafvordering, de Penitentiaire beginselenwet, de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden, de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen en enkele andere strafrechtelijke wetten met het oog op het aanbrengen van enkele hoofdzakelijk procedurele verbeteringen ten behoeve van de rechtspraak

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 1 december 2017

Met veel belangstelling heb ik kennisgenomen van het verslag van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie inzake dit voorstel van wet. Ik dank de leden van de verschillende fracties voor hun vragen en opmerkingen over het wetsvoorstel. Zij bieden mij de gelegenheid om de inhoud van het wetsvoorstel nader toe te lichten.

1. Inleiding

Op de vraag van de leden van de VVD-fractie of boetes inzake de arbeidstijden- en rij en rusttijdenwet alsnog met terugwerkende kracht kunnen worden geïnd kan ik antwoorden dat de zaken waarin het nationale inningstraject niet tot betaling heeft geleid, kunnen worden overgedragen aan een andere lidstaat zodra het wetsvoorstel in werking is getreden. Dit is mogelijk tot aan de verjaringstermijn van vijf jaar. Openstaande boetes die nog niet zijn verjaard op het moment van inwerkingtreding kunnen dus worden overgedragen, behoudens wettelijke (verplichte of facultatieve) weigeringsgronden. De termijn voor het innen van deze bestuurlijke boetes wordt hiermee maximaal benut.

2. Aanpassing observatietermijn

De leden van de VVD-fractie vragen of verwacht wordt dat de langere observatie leidt tot rapportages die ook daadwerkelijk in een rechterlijk proces kunnen worden gebruikt en of het feit dat iemand niet heeft meegewerkt aan een observatie niet per definitie voldoende is om niet te kunnen komen tot een concludente rapportage die de rechter zal betrekken in haar oordeel.

Hierover merk ik op dat een langere observatieperiode er inderdaad aan kan bijdragen dat vaker concludente pro Justitia rapportages worden opgesteld. Met de langere observatietermijn kan bijvoorbeeld optimaal gebruik worden gemaakt van de mogelijkheid om te differentiëren in het observatieklimaat dat ten behoeve van de verdachte wordt toegepast.

Door gedurende de observatietermijn over te schakelen naar een ander observatieklimaat dat meer is toegesneden op de verdachte, zullen de rapporteurs naar verwachting meer en betere gegevens over hem kunnen verzamelen. Daarmee kunnen zij vaker een volledige conclusie trekken in de rapportage. Dat een verdachte niet meewerkt aan de observatie betekent overigens niet in alle gevallen dat het onmogelijk is om ten behoeve van hem een concludente rapportage op te stellen. Soms blijken observandi ondanks de weigering tijdens hun verblijf in het Pieter Baan Centrum toch voldoende observeerbaar te zijn om een bruikbaar rapport te kunnen opstellen. Verlenging kan aan de orde zijn indien het opstellen van een concludent advies aan de rechter niet mogelijk is op grond van de informatie die binnen de observatieperiode van zeven weken is verkregen én verwacht wordt dat langer observeren de benodigde gegevens wel zou kunnen opleveren.

De voorgestelde verlengingsmogelijkheid voor de rechter-commissaris moet worden gezien in samenhang met de reeds in het wetsvoorstel Wet forensische zorg (Kamerstukken 32 398) voorgestelde regeling ten aanzien van weigerachtige observandi. Op grond van deze voorgestelde regeling wordt het mogelijk om zonder hun toestemming medische gegevens over weigerende observandi te verkrijgen ten behoeve van het advies over hun geestestoestand. Deze regeling behelst een wettelijke doorbreking van het medisch beroepsgeheim. Met de verlenging van de observatietermijn zal over een weigerende observandus naar verwachting vaker een concludent advies kunnen worden opgesteld, waardoor het aantal gevallen waarin gebruik moet worden gemaakt van de regeling weigerende observandi beperkt blijft.

3. Erkenning en tenuitvoerlegging boetes arbeids- en rusttijdenreggeving wegvervoer

De leden van de VVD-fractie vragen een toelichting op de juridische grondslag en dekking van deze wijziging. Zij lezen namelijk dat aanvankelijk de inning van een bestuursrechtelijke boete geen wettelijk bereik had, omdat beroep tegen een dergelijke boete niet onder de jurisdictie van een met name in strafzaken bevoegde rechter valt. De leden vragen om een toelichting over de vraag of deze belemmering nu geheel is weggenomen met de voorliggende wijziging.

Voorts vragen de leden van de VVD-fractie wat het betekent als het land waar de bestuurlijke boete inzake overtreding van de arbeidstijden- en rusttijdenwet naar toe wordt opgestuurd, de erkenning en juridische afhandeling van dergelijke boetes anders regelt en of dit in de praktijk nog tot problemen of procedures kan leiden waarop, op grond van nationale wetgeving, de inning van buitenlandse boetes geweigerd kan worden. Ook vragen zij welke afspraken hierover zijn gemaakt en welke randvoorwaarden dienen te worden ingevuld in Nederland dan wel andere lidstaten om de inning van boetes inzake de arbeidstijden- en rusttijdenwet daadwerkelijk te effectueren. De vraag is met andere woorden of in een adequate handhaving is voorzien. De leden wijzen hierbij op de recente implementatie van de CBE-richtlijn, waarbij naast de wettelijke basis, vooral aanpassingen noodzakelijk waren in de digitale handhavingssystemen en de verwerkingssystemen. Hierdoor is er sprake van een stapsgewijze implementatie. Zij vragen of dat straks ook voor dit voorstel geldt.

Gelet op de samenhang zal ik de vragen van de VVD-fractie gezamenlijk beantwoorden. Door aanpassing van de Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging geldelijke sancties en beslissingen tot confiscatie wordt het mogelijk een vordering ter zake van een bestuurlijke boete wegens overtredingen van hoofdstuk 2 van het Arbeidstijdenbesluit vervoer over te dragen aan een andere EU-lidstaat. Als gevolg van deze overdracht

komt de taak om voor inning van de boete zorg te dragen, te rusten op de lidstaat aan wie de boete is overgedragen. Ingevolge artikel 6 van Kaderbesluit 2005/214/JBZ van de Raad van 24 februari 2005 inzake de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op geldelijke sancties dient de bevoegde autoriteit van de tenuitvoerleggingsstaat dergelijke beslissing zonder verdere formaliteiten te erkennen en onverwijld alle nodige maatregelen tot tenuitvoerlegging ervan te nemen, tenzij zij beslist zich te beroepen op een van de in artikel 7 genoemde gronden tot weigering van de erkenning of tenuitvoerlegging (die in Nederland zijn geïmplementeerd in de artikelen 13, 13a en 14 van de Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging geldelijke sancties en beslissingen tot confiscatie). Hoewel niet op voorhand valt te garanderen dat geen van deze uitzonderingsgronden ooit van toepassing zou zijn (hetgeen zich bijvoorbeeld zou kunnen voordoen als de opgelegde boete minder dan 70 euro bedraagt) voorzie ik geen bijzondere complicaties. Met name is het niet mogelijk voor een lidstaat om tenuitvoerlegging te weigeren op grond van het feit dat in die lidstaat de feiten waarom het hier gaat niet strafbaar zouden zijn. Artikel 7, tweede lid, onderdeel b noemt die weigeringsgrond weliswaar, maar bepaalt tevens dat die enkel kan worden ingeroepen ten aanzien van andere strafbare feiten dan die genoemd in artikel 5, eerste lid van het Kaderbesluit. Voor de feiten die in artikel 5, eerste lid zijn opgesomd (waaronder overtredingen van de rij- en rusttijdenwetgeving) kan de lidstaat tenuitvoerlegging niet weigeren op deze grond, en het is dus evenmin relevant of die lidstaat dergelijke overtredingen strafrechtelijk of bestuurlijk af zou doen.

Omdat overtreding van de rij- en rusttijdenwetgeving niet wordt vastgesteld door middel van digitale handhavingsmiddelen (zoals cameraregistraties) maar door middel van staandehouding, worden geen problemen voorzien met betrekking tot de digitale handhavingsmiddelen en de verwerkingssystemen zoals bij de CBE-richtlijn speelden.

4. Enkelvoudige afdoening Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming

De leden van de VVD-fractie vroegen of een inschatting kan worden gegeven van het aantal beroepszaken dat door de RSJ enkelvoudig kan worden afgedaan. Zij vroegen of de RSJ als gevolg hiervan ook minder budget nodig heeft.

Op dit moment wordt in de systemen van de RSJ niet geregistreerd in welke gevallen een beroep «kennelijk» niet ontvankelijk of (on)gegrond is. Daardoor zijn hierover geen cijfers beschikbaar. Door de RSJ zelf wordt ingeschat dat het om ongeveer 10% van de zaken zal gaan. Dit komt neer op ongeveer 300 zaken per jaar. Deze zaken kunnen na de wetswijziging sneller en efficiënter worden afgedaan. Hierdoor blijft er meer tijd en capaciteit over die door de RSJ kan worden aangewend voor zaken die inhoudelijk meer afweging behoeven.

De leden van de SP-fractie gaven aan de overweging te begrijpen om enkelvoudige afdoening van een klacht mogelijk te maken in gevallen waarin het beroep kennelijk niet-ontvankelijk, kennelijk ongegrond of kennelijk gegrond is. Zij vroegen op welke wijze de zorgvuldigheid en kwaliteit van een dergelijke beslissing wordt gewaarborgd en hoe de rechtsbescherming van de klager gewaarborgd blijft.

Van belang is dat het niet zo is dat de klacht bij een enkelvoudige afdoening niet meer bekeken wordt: ook dan wordt de klacht beoordeeld, alleen door één lid van de beroepscommissie in plaats van door drie. Bovendien betekent het feit dat een zaak enkelvoudig wordt afgedaan niet dat per definitie ten nadele van degene die in beroep gaat wordt beslist. Het kan ook gaan om beroepen die kennelijk gegrond zijn. Bij zaken die enkelvoudig kunnen worden afgedaan kan worden gedacht aan gevallen

waarin er – bijvoorbeeld bij nieuwe wetgeving – veel soortgelijke klachten worden ingediend over de uitleg die aan een bepaalde bepaling moet worden gegeven. Wanneer eenmaal in een paar uitspraken de jurisprudentielijn is uitgezet, lijkt het niet nodig de vele andere zaken waarin dezelfde klacht centraal staat ook met drie leden te behandelen. Eén lid van de beroepscommissie kan die zaken dan snel en efficiënt afdoen en overeenkomstig de bestaande jurisprudentielijn de klachten kennelijk gegrond of kennelijk ongegrond verklaren. Overigens kan het lid van de beroepscommissie dat is belast met de enkelvoudige afdoening de klacht altijd verwijzen naar de voltallige beroepscommissie wanneer hij oordeelt dat de klacht toch ingewikkelder is dan aanvankelijk werd gedacht. Deze leden vroegen of de voorzitter beslist over de kennelijke niet-ontvankelijkheid en kennelijke (on)gegrondheid of dat hij de zaak verwijst naar een lid van de beroepscommissie.

De voorzitter, zo beantwoord ik deze vraag, kan de zaak zelf enkelvoudig afdoen of een lid van de beroepscommissie daartoe aanwijzen, mits dat lid een met rechtspraak belast lid van de rechterlijke macht is. Zoals hierboven al aan de orde kwam, beoordeelt dit lid de klacht inhoudelijk en spreekt vervolgens de kennelijke niet-ontvankelijkheid of kennelijke (on)gegrondheid uit. Als het beroepslid bij de inhoudelijke beoordeling tot de conclusie komt dat de klacht bij nader inzien toch ingewikkelder is dan aanvankelijk werd gedacht, verwijst hij de klacht naar de voltallige beroepscommissie.

De eerdergenoemde leden zetten vraagtekens bij de overweging om bij bagatelzaken over te gaan tot enkelvoudige afdoening. Deze leden, zo leid ik uit hun vraagstelling af, menen dat er in de voorstellen een onderscheid moet worden gemaakt tussen klachten die kennelijk niet-ontvankelijk of kennelijk (on)gegrond zijn en (overige) «eenvoudige» klachten. Ook ik ben die mening toegedaan. Graag stel ik deze leden op dit punt dan ook gerust en verhelder ik dat (overige) «eenvoudige» klachten niet enkelvoudig kunnen worden afgedaan door de beroepscommissie van de RSJ. Het is van belang dat justitiabelen kunnen klagen over zaken die er toe doen, waarbij relevant is dat voor ingeslotenen ogenschijnlijk triviale zaken nu eenmaal belangrijker zijn dan voor een vrije burger. Met de leden van de SP-fractie ben ik dan ook van mening dat ook bij «eenvoudige» klachten die niet kennelijk (on)gegrond of kennelijk niet-ontvankelijk zijn de voltallige beroepscommissie van de RSJ daarover als laatste instantie moet oordelen.

Deze leden verwezen naar de memorie van toelichting waarin wordt opgemerkt dat de bemiddelingsprocedure kan worden ingezet om niet-beklagwaardige grieven – klachten die mogelijk leiden tot kennelijke niet-ontvankelijkheid – tot een oplossing te brengen. Onder de Pbw gaat het om klachten die niet zien op beslissingen genomen door de directeur, zoals klachten over het niet nakomen van zorgplichten of gedragingen door de directeur en/of medewerkers. Deze leden wezen op het wetsvoorstel tot wijziging van de Penitentiaire beginselenwet, de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden en de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen in verband met het vervoer, het medisch klachtrecht en enkele andere onderwerpen (Kamerstukken II 2013/14, 33 844). In dat wetsvoorstel wordt onder andere voorgesteld de bemiddelingsprocedure in de Pbw meer in lijn te brengen met de uitgebreidere wettelijke regelingen die procedure in de Bvt en de Bjj.

Indien het wetsvoorstel tot wijziging van de Penitentiaire beginselenwet, de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden en de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen in verband met het vervoer, het medisch klachtrecht en enkele andere onderwerpen (Kamerstukken 33 844) wordt aanvaard en in werking treedt, zal de bemiddelingsprocedure in de Pbw formeel beter worden ingebed, doordat duidelijker wordt geregeld in welke gevallen daarvan gebruik kan worden gemaakt en hoe deze procedure verloopt. Dat neemt niet weg dat bemiddeling nu reeds

mogelijk is. Ook nu kunnen gedetineerden zich met eventuele grieven – ook niet beklagwaardige grieven – tot de maandcommissaris wenden (zie artikel 7, eerste lid, onder c, Pbw), die vervolgens zou kunnen proberen te bemiddelen. In dit verband kan ook nog worden gewezen op artikel 63, vierde lid, van de Pbw. Daarin is de mogelijkheid opgenomen voor de beklagcommissie om, wanneer reeds een klaagschrift is ingediend, dat klaagschrift in handen te stellen van de maandcommissaris om te bemiddelen. Zij kan van deze bevoegdheid ook gebruikmaken ten aanzien van klachten die kennelijk niet-ontvankelijk zijn. Op deze wijze is het te allen tijde – ook nadat al een klaagschrift is ingediend – mogelijk om via een bemiddelingsprocedure tot een oplossing te komen.

5. Verlenging uitvoeringstermijn breed moratorium

Op de vraag van de D66-fractie of de verlenging van de termijn voor de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke financiële sancties ook geldt voor de ontnemingsmaatregel, verduidelijk ik graag dat met «strafrechtelijke financiële sancties» wordt bedoeld op straffen en maatregelen die strekken tot betaling van een geldsom door de veroordeelde, waaronder de ontnemingsmaatregel, waarnaar deze leden specifiek vragen.

6. Wijziging termijnen Wet langdurig toezicht

De leden van de D66-fractie verzoeken om een nadere toelichting ten aanzien van het terugbrengen van de termijn voor het indienen van de vordering tot tenuitvoerlegging van de gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel (GVM) van tien weken naar dertig dagen terwijl er destijds is gekozen voor een termijn van tien weken om de reclassering voldoende tijd te geven om een zorgvuldig advies te geven over een eventueel toezicht.

Hierover kan ik het volgende opmerken. Deze leden merken terecht op dat destijds voor een vorderingstermijn van tien weken is gekozen om de reclassering voldoende tijd te geven om een zorgvuldig advies te geven over een eventueel toezicht. Dat aan de mogelijke tenuitvoerlegging van de zelfstandige maatregel een zorgvuldig advies ten grondslag ligt, acht ik nog steeds essentieel. Om zeker te stellen dat ook bij de thans voorgestelde kortere vorderingstermijn voldoende tijd beschikbaar is voor het opstellen van een zorgvuldig advies, hebben de betrokken organisaties – het openbaar ministerie, de reclassering en het Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie – werkafspraken gemaakt. Deze strekken ertoe dat het openbaar ministerie een adviesaanvraag voor de tenuitvoerlegging van de zelfstandige maatregel honderdvijf dagen voor de vermoedelijke einddatum van de maatregel van terbeschikkingstelling (tbs-maatregel) of detentie indient. Zo wordt in de praktijk geborgd dat er voldoende tijd beschikbaar is voor het opstellen van een zorgvuldig advies terwijl het openbaar ministerie tegelijkertijd in staat wordt gesteld om in voorkomende gevallen een integrale afweging te maken tussen het vorderen van de verlenging van de tbs-maatregel en de tenuitvoerlegging van de zelfstandige maatregel.

7. Ontvangen adviezen

De leden van de VVD-fractie vragen voorts of de bredere verkenning naar mogelijk andere regelingen die eveneens onder de wet erkenning en tenuitvoerlegging van boetes zouden kunnen worden gebracht inmiddels is uitgevoerd. Tot slot vragen deze leden om meer informatie over de wijze waarop een en ander in andere lidstaten is geregeld. Het probleem van grensoverschrijdende inning van bestuurlijke boetes heeft al langer mijn aandacht. In verband daarmee is in 2014 een onderzoeksopdracht gegeven aan de Universiteit Leiden om de omvang

van de problematiek en de mogelijke oplossingsrichtingen in beeld te brengen. Het onderzoeksrapport is u bij brief van 8 september 2014 toegezonden. Nadat deze opdracht was verstrekt werden het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie in de zaak-Baláz en de daaraan refererende uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State geweest, die aanleiding hebben gegeven om op korte termijn, door middel van het onderhavige wetsvoorstel, een wettelijke voorziening te creëren voor het specifieke probleem van de handhaving van de rij- en rusttijdenwetgeving.

Een meer algemene beschouwing over deze problematiek en de wenselijke vervolgstappen zal in de kabinetsreactie op het genoemde onderzoek worden gegeven. Het voornemen is deze u in het voorjaar van 2018 te doen toekomen.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
F.B.J. Grapperhaus