

Vergaderjaar 2003–2004

29 451

Dubbele strafbaarheid in het Nederlandse strafrecht

Nr. 2

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 13 juli 2004

Binnen de vaste commissie voor Justitie¹ hebben enkele fracties de behoefte enkele vragen en opmerkingen aan de minister van Justitie voor te leggen over de bij brief van 1 maart 2004 aangeboden notitie over het vereiste van dubbele strafbaarheid in relatie tot internationale strafrechtelijke samenwerking en rechtsmacht (29 451, nr. 1). Bij brief van 9 juli 2004 heeft de minister deze beantwoord.

De voorzitter van de commissie,
De Pater-van der Meer

Adjunct-griffier van de commissie,
De Groot

¹ Samenstelling:

Leden: Van de Camp (CDA), De Vries (PvdA), Van Heemst (PvdA), Vos (GL), Rouvoet (CU), Adelmund (PvdA), De Wit (SP), Albayrak (PvdA), Luchtenveld (VVD), Wilders (VVD), Weekers (VVD), De Pater-van der Meer (CDA), voorzitter Çörüz (CDA), Verbeet (PvdA), ondervoorzitter Wolfsen (PvdA), De Vries (CDA), Van Haersma Buma (CDA), Eerdmans (LPF), Van Vroonhoven-Kok (CDA), Van Fessem (CDA), Straub (PvdA), Nawijn (LPF), Griffith (VVD), Van der Laan (D66), Visser (VVD), Azough (GL) en Vacature (algemeen).

Plv. leden: Van Hijum (CDA), Dijsselbloem (PvdA), Timmer (PvdA), Halsema (GL), Van der Staaij (SGP), Kalsbeek (PvdA), Van Velzen (SP), Tjon-A-Ten (PvdA), Van Baalen (VVD), Blok (VVD), Hirsi Ali (VVD), Aasted Madsen-van Stiphout (CDA), Jager (CDA), Van Heteren (PvdA), Arib (PvdA), Buijs (CDA), Sterk (CDA), Varela (LPF), Joldersma (CDA), Ormel (CDA), Van Dijken (PvdA), Hermans (LPF), Örgü (VVD), Lambrechts (D66), Rijpstra (VVD), Karimi (GL) en Vergeer (SP).

Inleidende opmerkingen

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de notitie van de minister. Deze leden stellen het op prijs dat er aandacht wordt gegeven aan (de toekomst van) het vereiste van dubbele strafbaarheid, mede in het licht van de verschillende actuele ontwikkelingen op Europees en internationaal gebied met betrekking tot veiligheid. De directe aanleiding voor de notitie was het wetsvoorstel inzake partiële zedelijkheidswetgeving, dat in 2002 behandeld is. Twee jaar hierna verschijnt onderhavige notitie. De leden van de CDA-fractie vragen met welk doel de minister zijn notitie nu aan de Kamer ter bespreking voorlegt. Welke meerwaarde heeft de notitie? Kan de minister hier opheldering over geven?

De leden van de PvdA-fractie hebben met interesse kennisgenomen van de inhoud van de voorliggende notitie.

De leden van de fractie van de VVD hebben met belangstelling kennisgenomen van de notitie over het vereiste van dubbele strafbaarheid. De notitie is helder en schetst de ontwikkelingen die zich voordoen ten aanzien van het vereiste van dubbele strafbaarheid. Het onderscheid tussen de twee verschijningsvormen van het vereiste is essentieel. Het vereiste van de dubbele strafbaarheid is enerzijds bepalend voor de rechtsmacht van Nederland en anderzijds een voorwaarde voor het verlenen van rechtshulp.

De leden van de GroenLinks-fractie hechten eraan allereerst de minister te danken voor de grondige analyse van het vereiste van dubbele strafbaarheid. Deze leden waarderen het zeer dat de minister op nauwgezette wijze zijn toezegging gestand heeft gedaan. De leden van de GroenLinks-fractie onderschrijven het belang dat de minister hecht aan de garantie dat de Nederlandse overheid in beginsel niet in de positie zou mogen komen te verkeren dat ze gedwongen is gevolg te geven aan rechtshulpverzoeken, waarvan de tenuitvoerlegging van buitenlandse strafvonnissen de meest vergaande vorm is, die mogelijkwijze niet overeenstemmen met de in Nederland gebezigde rechtsopvattingen.

Het vereiste van dubbele strafbaarheid

De leden van de CDA-fractie merken op dat de minister aangeeft dat Nederland, samen met nog enkele landen, bij de behandeling van het onderwerp dubbele strafbaarheid steeds belang heeft gehecht aan dit beginsel. Kan de minister een overzicht geven van de mening van de verschillende lidstaten van de Europese Unie met betrekking tot (het al dan niet op den duur afschaffen van) het beginsel van dubbele strafbaarheid en hun redenen daarvoor? Welke andere landen, naast Nederland, aarzelen om het beginsel van de dubbele strafbaarheid op te geven? In zijn notitie geeft de minister enerzijds aan dat het beginsel van dubbele strafbaarheid nadelen voor de internationale samenwerking op strafrechtelijk gebied meebrengt. Anderzijds wordt in de notitie gesproken over het feit dat het beginsel in de praktijk geen enkele problemen oplevert. Hoewel dit beide redenen kunnen zijn voor het afschaffen van het beginsel, willen de leden van de CDA-fractie de minister vragen wat de positie van de Nederlandse regering is. Kan de minister aangeven wat het hoofddoel van de Nederlandse regering van het instandhouden van het vereiste van dubbele strafbaarheid is, ook met het oog op de langere termijn? Hoe verhoudt zich het oordeel van de Nederlandse regering ten

aanzien van de dubbele strafbaarheid met het oordeel van de Europese Commissie hierover?

De leden van de PvdA-fractie zijn vooral verheugd dat de minister niet vasthoudt aan het vereiste van de dubbele strafbaarheid ten aanzien van Europese strafrechtelijke samenwerking, indien aan twee voorwaarden is voldaan. Kan de minister aangeven op welke wijze zal worden gewaarborgd dat aan de in de notitie geformuleerde voorwaarden wordt voldaan? Zal dit in alle gevallen langs de weg van een toets door de Nederlandse rechter geschieden?

Deze leden vragen voorts op welke termijn de minister de Kamer een wetwijziging voor het doen vervallen van het vereiste van dubbele strafbaarheid bij meisjesbesnijdenis zal voorleggen?

De leden van de VVD-fractie merken op dat de minister een onmiskenbare tendens constateert om het vereiste van dubbele strafbaarheid af te schaffen waar het gaat om het rechtsverkeer tussen de leden van de Europese Unie. De leden van de fractie van de VVD vragen de minister deze tendens te commentariëren. Is de tendens wenselijk? Gaat de tendens zover dat de beleidsvrijheid van Nederland wordt ingeperkt, bijvoorbeeld waar het gaat om het softdrugsbeleid? Anderzijds constateert de minister dat niet alle lidstaten bereid waren het beginsel op te geven. De mogelijkheid blijft bestaan om erkenning en uitvoering van een beslissing te weigeren bij het ontbreken van dubbele strafbaarheid. Hoe kan dan toch worden geconcludeerd dat er sprake is van een onmiskenbare tendens? Tot nu toe heeft Nederland steeds belang gehecht aan het vereiste van dubbele strafbaarheid. Mag uit de woorden «tot nu toe» worden afgeleid dat een koerswijziging wordt ingezet? Zo ja, hoe gaat die koers dan luiden? De twee voorwaarden die verband houden met de waarborgfunctie worden onderschreven door de aan het woord zijnde leden. Maar betekent dat voor de rest dat vanaf nu het standpunt luidt dat het vereiste van dubbele strafbaarheid kan worden afgeschaft? En hoe luidt het standpunt als het gaat om landen die niet Lid zijn van de Europese Unie?

In de notitie roept de minister en aantal vragen op zonder daar antwoord op te geven. Bijvoorbeeld de vraag of het wenselijk is dat iemand zich kan onttrekken aan een effectieve strafvervolging of strafexecutie door terugkeer naar eigen land, omdat daar het desbetreffende feit niet strafbaar is gesteld. De leden van de fractie van de VVD zijn het met de minister eens dat van het verlaten van het vereiste van dubbele strafbaarheid geen sprake mag zijn als het gaat om delicten die gedeeltelijk of geheel zijn gepleegd op Nederlands grondgebied. Maar kan de minister de vraag beantwoorden voor delicten die niet zijn gepleegd op Nederlands grondgebied. Licht afschaffing van het vereiste van dubbele strafbaarheid dan in de rede?

De leden van de fractie van de VVD onderstrepen verder het belang van het bestaan van een relatie met Nederland als het gaat om het vestigen van rechtsmacht bij feiten, gepleegd in het buitenland die daar niet strafbaar zijn, maar in Nederland wel. Het vereiste van dubbele strafbaarheid kan worden losgelaten wanneer het een beletsel zou opleveren voor wenselijk geachte vervolging in Nederland, aldus de minister. Maar voordat bij dergelijke feiten rechtsmacht wordt gevestigd zal er op zijn minst sprake moeten zijn van een Nederlandse dader. Want van vestiging van een universele rechtsmacht voor alle feiten ergens ter wereld gepleegd waarvan Nederland vindt dat vervolging op zijn plaats is, kan geen sprake zijn. Deelt de minister deze opvatting? Vervolgens is het wel de vraag wie Nederlanders zijn in de hiervoor genoemde zin. Moet men Nederlander zijn op het moment van het plegen van het feit? Is iemand die een asielstatus heeft ook gelijkgeschakeld met een Nederlander? Wat gebeurt er als iemand tot ongewenst vreemdeling wordt verklaard, vervalt dan het «Nederlandschap» en dus de rechtsmacht? Wordt er gekozen

voor de definitie, Nederlander of iemand met een vaste woon- en verblijfplaats in Nederland? Ten slotte vragen deze leden of de minister een overzicht kan geven van de delicten waarbij het vereiste van dubbele strafbaarheid zal vervallen?

De leden van de GroenLinks-fractie vinden dat het vereiste van dubbele strafbaarheid op uiteenlopende terreinen grote problemen voor Nederlanders of aan Nederlanders gelijkgestelde vreemdelingen met zich kan brengen. Juist in de gevallen waarin sprake is van in het buitenland gedetineerde Nederlanders wegens strafbare feiten die niet in Nederland strafbaar zijn gesteld staat de Nederlandse overheid relatief machteloos bij de detentie, die niet zelden onder barre en inhumane omstandigheden ten uitvoer wordt gelegd. Deze leden onderkennen dat het niet eenvoudig is hiervoor een passende oplossing te bieden, maar zij verzoeken de minister graag om een aanvulling van de notitie op dit punt. Deze leden doen graag de suggestie aan de hand om af te zien van het tegenwerpen van het vereiste van dubbele strafbaarheid indien en voorzover de betrokken Nederlandse gedetineerde in het buitenland toestemming verleent aan de Nederlandse overheid om de tenuitvoerlegging van het strafvonnis of de overname van de strafvervolgning op zich te nemen. Daarnaast wijzen de leden van de GroenLinks-fractie er graag op dat consequente toepassing van het soevereiniteitsbeginsel er naar hun oordeel toe zou moeten leiden dat de Nederlandse wijze van het toepassen van de strafwet bijvoorbeeld ten aanzien van abortus, euthanasie en drugs onverkort onderdeel dienen uit te maken van de beoordeling of (intensieve) internationale samenwerking mogelijk is. Deze leden hechten te zeer aan de in de loop der jaren, door voortschrijdende inzichten ingegeven, verworvenheden, dat zij niet licht opgegeven zouden moeten worden. Juist de door de Overleveringswet geboden vereenvoudigingen in het Europese rechtsverkeer dreigen deze verworvenheden negatief te beïnvloeden. Deze leden hechten er daarom grote waarde aan om op deze terreinen vast te houden aan het vereiste van dubbele strafbaarheid.

Inleidende opmerkingen

De regering is de leden die schriftelijk vragen hebben gesteld in het verslag van een schriftelijk overleg, hiervoor erkentelijk. Zij geven de gelegenheid het in de notitie gestelde verder te verduidelijken en aan te vullen.

De leden van de CDA-fractie vragen met welk doel de notitie nu aan de Kamer is voorgelegd en welke meerwaarde deze heeft. Het doel van de notitie is tweeledig. In de eerste plaats wordt in de notitie uitvoering gegeven aan een door mijn ambtsvoorganger gedane toezegging om een nadere analyse te geven met betrekking tot het vereiste van dubbele strafbaarheid bij internationale strafrechtelijke samenwerking en bij rechtsmacht over feiten door Nederlanders in het buitenland gepleegd. Deze toezegging is door mijn ambtsvoorganger gedaan bij de behandeling van het wetsvoorstel inzake partiële wijziging zedelijkheidswetgeving (Kamerstukken II 2001/02, 27 745, nr. 6, p. 23). Daarnaast is de notitie aangegrepen om ten aanzien van beide onderdelen in te gaan op de actuele ontwikkelingen en daaromtrent voorstellen te doen. Ten aanzien van de rechtsmacht betreft dit een voorstel in verband met de aanpak van meisjesbesnijdenis buiten Nederland gepleegd. Ten aanzien van de strafrechtelijke samenwerking betreft dit een uiteenzetting van de door de regering voorgenomen beleidslijn, te volgen bij de toekomstige onderhandelingen over instrumenten (kaderbesluiten) waarin regels worden vastgelegd over strafrechtelijk samenwerking tussen de lidstaten van de Europese Unie (EU).

De reden dat de notitie twee jaar nadat de toezegging is gedaan aan uw Kamer is voorgelegd heeft te maken met de complexe aard van het onderwerp en het feit dat de gedachtevorming over het vereiste van dubbele strafbaarheid nationaal en internationaal volop in beweging is. Geruime tijd was niet duidelijk welke richting deze ontwikkelingen opgingen. Gelet op de actuele ontwikkelingen rond enerzijds de aanpak van meisjesbesnijdenis en anderzijds de Europese strafrechtelijke samenwerking ben ik van oordeel dat de notitie op een geschikt moment is uitgebracht. Het is zinvol om op die ontwikkelingen te kunnen inspelen.

Het vereiste van dubbele strafbaarheid bij Europese strafrechtelijke samenwerking

In de notitie is aangegeven dat binnen de EU een onmiskenbare tendens bestaat het vereiste van dubbele strafbaarheid af te schaffen. Deze tendens vormt de aanleiding tot bezinning op de functie van het vereiste van dubbele strafbaarheid en op de vraag of er, in het licht van de intensivering van de strafrechtelijke samenwerking in de EU nog plaats is voor dit beginsel. De leden van de fractie van de VVD vragen de regering om een nadere toelichting op en becommentariëring van deze tendens tot afschaffing van het vereiste.

De discussie over het vereiste van dubbele strafbaarheid in de EU heeft substantiële vormen aangenomen bij de introductie van het beginsel van wederzijdse erkenning van strafrechtelijke beslissingen. In 1999 besloot de Europese Raad van Tampere dat het beginsel van wederzijdse erkenning de hoeksteen moest vormen van de justitiële samenwerking in strafzaken. Ter uitwerking van de desbetreffende conclusie is door de Raad een Programma van maatregelen opgesteld (PbEG 15 januari 2001, C 12), waarin ook een aantal algemene noties (parameters) over de reikwijdte van het beginsel van wederzijdse erkenning zijn opgenomen. Eén van die noties betrof de stelling dat de reikwijdte van het beginsel van weder-

zijdse erkenning onder andere wordt bepaald door het handhaven dan wel afschaffen van het vereiste van dubbele strafbaarheid. In de Mededeling van de Commissie over wederzijdse erkenning van definitieve strafrechtelijke beslissingen (COM (2000) 495 definitief) werd door de Commissie een eerste aanzet gedaan voor afschaffing van het vereiste van dubbele strafbaarheid door enkele nadelen van het handhaven daarvan uiteen te zetten. Vervolgens is onderhandeld over vier kaderbesluiten inzake wederzijdse erkenning. In het kaderbesluit betreffende het Europees aanhoudingsbevel is als eerste door de Commissie voorgesteld het beginsel van dubbele strafbaarheid af te schaffen. Na uitgebreide onderhandelingen werd besloten tot gedeeltelijke inperking van het vereiste, namelijk ten aanzien van een aantal vooraf op een lijst vastgestelde delicten en delictsoorten. Ten aanzien van deze feiten mag niet langer aan de dubbele strafbaarheid worden getoetst, indien daarop in het land dat de overlevering verzoekt een maximale gevangenisstraf van ten minste drie jaren staat. Op exact dezelfde wijze is het vereiste van dubbele strafbaarheid gedeeltelijk afgeschaft in het kaderbesluit inzake de wederzijdse erkenning van beslissingen tot bevoegdheid van voorwerpen en bewijsstukken en in het kaderbesluit inzake de wederzijdse erkenning van confiscatiebeslissingen. In het kaderbesluit inzake de wederzijdse erkenning van geldboetes is eveneens volgens dezelfde systematiek het vereiste gedeeltelijk afgeschaft, maar daarbij is een stap verder gegaan door de lijst met delicten en delictensoorten uit te breiden en de drempel van tenminste een maximale gevangenisstraf van drie jaar te verlagen naar een jaar. Aldus werd de groep van delicten waarvoor het vereiste niet langer geldt uitgebreid. In het meest recente ontwerp-kaderbesluit betreffende het Europees bewijsverkrijgingsbevel wordt voorgesteld na verloop van een overgangperiode het vereiste van dubbele strafbaarheid volledig af te schaffen. Deze ontwikkelingen leiden tot de conclusie dat een tendens tot verdere afschaffing van het vereiste van dubbele strafbaarheid onmiskenbaar is. Het is juist, zoals de leden van de VVD-fractie aangeven, dat sommige lidstaten (waaronder Nederland) niet bereid waren het vereiste helemaal op te geven. Ik kom hierop, naar aanleiding van een vraag van de leden van de CDA-fractie, in het navolgende nog terug. Maar deze lidstaten hebben allemaal uiteindelijk wel ingestemd met de gedeeltelijke afschaffing van het vereiste, zoals hiervoor omschreven. De mogelijkheid om tenuitvoerlegging van beslissingen die onder de genoemde kaderbesluiten vallen, te weigeren op grond van het ontbreken van dubbele strafbaarheid bestaat dus nog maar in beperkte mate, namelijk alleen voor feiten die niet op de lijst zijn genoemd.

Naar mijn oordeel is deze tendens een logisch gevolg van de voortschrijdende integratie tussen de lidstaten van de Europese Unie met het oog op het tot stand brengen van een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid. In het licht van de intensivering van de Europese strafrechtelijke samenwerking bij de bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit acht ik het vergroten van de mogelijkheden om samen te werken op strafrechtelijk gebied een wenselijke ontwikkeling. Het geleidelijk terugdringen van het vereiste van dubbele strafbaarheid past in deze ontwikkeling. De leden van de fractie van het CDA vragen in dit verband wat de positie van de Nederlands regering ter zake is en wat het hoofddoel van het instandhouden van het vereiste van dubbele strafbaarheid is.

Vanuit mondiaal perspectief is de Nederlandse regering van oordeel dat het beginsel van dubbele strafbaarheid een zinvolle functie vervult voor de afbakening van de verplichting tot strafrechtelijke samenwerking met andere landen. Het hoofddoel van het vereiste van dubbele strafbaarheid is de bescherming van de soevereiniteit van de staat. De bescherming van die soevereiniteit bestaat erin dat Nederland niet gedwongen kan worden tot de inzet van dwangmiddelen of de tenuitvoerlegging van straffen

onder omstandigheden waaronder dit binnen onze nationale rechtsorde niet mogelijk is. De Nederlandse wetgeving geeft het kader waarbinnen de handhaving van de nationale rechtsorde dient plaats te vinden. Strafrechtelijke samenwerking ten behoeve van een andere staat dient in beginsel binnen datzelfde kader plaats te vinden en kan niet leiden tot de verplichting buiten het nationale wettelijke kader te moeten treden, namelijk inzet van de genoemde bevoegdheden voor feiten die in Nederland niet strafbaar zijn. Hiermee samen hangt het rechtszekerheidsbeginsel. Burgers mogen er in beginsel op vertrouwen niet geconfronteerd te worden met ingrijpen van de overheid in verband met feiten die in Nederland niet strafbaar zijn. Dit geldt in het bijzonder wanneer de buitenlandse strafbaarstelling in strijd is met de Nederlandse rechtsopvattingen, bijvoorbeeld bij gedragingen die naar het oordeel van Nederland niet laakbaar zijn of in Nederland zijn gedecriminaliseerd. In zijn algemeenheid zou kunnen worden gesteld dat naarmate de rechtsstelsels van landen meer uiteen lopen of daarover minder bekend is, het belang van het vereiste van dubbele strafbaarheid toeneemt. Binnen de Europese Unie liggen de rechtsstelsels relatief dicht bij elkaar en is bovendien, zoals eerder gezegd, een proces gaande van verdergaande integratie met het oog op de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid. Dat heeft tot gevolg dat binnen de EU op een andere manier kan worden omgegaan met het vereiste van dubbele strafbaarheid. In het kader van intensivering van de Europese strafrechtelijke samenwerking bij de bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit, ligt de opheffing van bestaande (potentiële) belemmeringen in die samenwerking voor de hand. In dat licht is de Nederlandse regering dan ook voornemens om de binnen de EU levende voorstellen voor verdere inperking en afschaffing van het vereiste van dubbele strafbaarheid in beginsel welwillend te beoordelen. Daarbij dient naar het oordeel van Nederland wel aan twee voorwaarden te zijn voldaan. In de eerste plaats dient te zijn gewaarborgd dat Nederland niet verplicht wordt medewerking te verlenen aan opsporing, vervolging of tenuitvoerlegging van een straf wegens een feit dat naar Nederlands recht niet strafbaar is en op Nederlands grondgebied is gepleegd. De tweede voorwaarde is dat duidelijk moet zijn dat het afschaffen van het vereiste van dubbele strafbaarheid er niet toe kan leiden dat Nederland verplicht zou worden mee te werken aan de opsporing, vervolging of tenuitvoerlegging van een straf wegens een feit dat naar Nederlands recht niet strafbaar is en waarvan de buitenlandse strafbaarstelling in strijd moet worden geacht met fundamentele rechten. Deze waarborgen vormen naar het oordeel van Nederland een noodzakelijk tegenwicht bij het verder inperken van het vereiste van dubbele strafbaarheid. De Nederlandse regering is voornemens langs deze lijnen te onderhandelen over nieuwe instrumenten op het terrein van Europese strafrechtelijke samenwerking, in het bijzonder op het terrein van de wederzijdse erkenning van strafrechtelijke beslissingen. De inzet daarbij zal niet – zoals voorheen – zijn gericht op het handhaven van het vereiste van dubbele strafbaarheid, maar op het verwezenlijken van de twee genoemde waarborgen en, gelet op artikel 6 VEU dat reeds een waarborg biedt in verband met fundamentele rechten, in het bijzonder op het vastleggen van een waarborg voor op Nederlands grondgebied gepleegde feiten. Aldus behoudt Nederland de autonomie en beleidsvrijheid ten aanzien van de vervolging van feiten op Nederlands grondgebied gepleegd. Bij dit alles past nog wel een kanttekening. De beleidslijn zoals omschreven in de notitie en in deze nota, gaat uit van de gedachte dat binnen de gehele EU gelijkelijk sprake is van inperking of afschaffing van het vereiste van dubbele strafbaarheid. Indien lidstaten een uitzonderingspositie bedingen ten aanzien van de verdere afschaffing van dit vereiste bij de Europese strafrechtelijke samenwerking, dan bestaat er gelet op het wederkerigheidsbeginsel mogelijk aanleiding het standpunt te herzien. Niettemin kan op de vraag van de leden van de fractie van de VVD of nu

sprake is van een koerswijziging bevestigend worden geantwoord. Dit geldt eveneens voor hun vraag of afschaffing van het vereiste van dubbele strafbaarheid voor feiten die niet op Nederlands grondgebied zijn gepleegd in de rede ligt. Dit is inderdaad naar het oordeel van Nederland het geval voorzover het de samenwerking met lidstaten van de EU betreft. Het bovenomschreven standpunt houdt in dat Nederland bereid is medewerking te verlenen aan de opsporing, vervolging en bestrafning van feiten die op het grondgebied van een andere lidstaat zijn gepleegd en aldaar strafbaar zijn, maar in Nederland niet. Uitzondering hierop geldt in het uitzonderlijke geval dat de strafbaarstelling in strijd wordt geacht met fundamentele rechten.

Zoals in het voorgaande is gesteld, waren niet alle lidstaten bereid om het vereiste van dubbele strafbaarheid in de samenwerking tussen de lidstaten van de EU op te geven. In dit verband vragen de leden van de fractie van het CDA om een overzicht van de standpunten van de verschillende lidstaten met betrekking tot (het al dan niet op den duur afschaffen van) het vereiste van dubbele strafbaarheid. Welke landen aarzelden, zoals aangegeven in de notitie, het beginsel op te geven?

Een overzicht kan slechts worden gegeven voorzover dit betrekking heeft op de tot nu toe ingenomen standpunten van de verschillende lidstaten bij de genoemde onderhandelingen. De lidstaten die tot nu toe net als Nederland zich steeds expliciet hebben uitgesproken voor het handhaven van het vereiste van dubbele strafbaarheid, zijn Duitsland, Luxemburg en Oostenrijk. Bij de onderhandelingen over het Europees aanhoudingsbevel hebben ook Frankrijk en Denemarken zich geruime tijd voorstander getoond voor het handhaven van het vereiste. De overige lidstaten hebben blijk gegeven minder bezwaren te hebben tegen het inperken van het vereiste van dubbele strafbaarheid. Hierbij zij opgemerkt dat de discussie tijdens de genoemde onderhandelingen zich concentreerde op het inperken van het vereiste van dubbele strafbaarheid via een lijst met delicten en delictsoorten en niet op het volledig afschaffen van het vereiste. De volledige afschaffing van het vereiste is door Commissie voorgesteld in het meest recente ontwerp-kaderbesluit betreffende het Europees bewijsverkrijgingsbevel. Hoe de standpunten van de verschillende lidstaten waaronder de tien nieuwe lidstaten luiden ten aanzien van dit voorstel is mij nog niet bekend. De onderhandelingen over dit ontwerp-kaderbesluit zijn pas zeer recentelijk aangevangen.

Tenslotte vragen de leden van de fractie van het CDA hoe het Nederlandse standpunt zich verhoudt met het oordeel van de Europese Commissie over het vereiste van dubbele strafbaarheid. De Europese Commissie heeft in het kader van het beginsel van wederzijdse erkenning van strafrechtelijke beslissingen blijk gegeven het aantal weigeringsgronden dat bestaat bij strafrechtelijke samenwerking te willen inperken en daarbij behoort ook het vereiste van dubbele strafbaarheid. Bij de onderhandelingen over de kaderbesluiten inzake wederzijdse erkenning heeft de Commissie voorstellen tot afschaffing of inperking van het vereiste zelf ingediend of gesteund. In het meest recente ontwerp-kaderbesluit betreffende het Europees bewijsverkrijgingsbevel stelt de Commissie voor na een overgangperiode het vereiste van dubbele strafbaarheid in het kader van het Europees bewijsverkrijgingsbevel volledig af te schaffen. Het Nederlandse standpunt om in beginsel binnen de EU niet langer vast te houden aan het vereiste van dubbele strafbaarheid ligt derhalve in de lijn van het oordeel van de Commissie ter zake.

Het is verheugend te constateren dat de leden van de fractie van de PvdA de voorgenomen beleidslijn steunen om ten aanzien van Europese strafrechtelijke samenwerking bij de onderhandelingen over nieuwe instrumenten niet langer vast te houden aan het vereiste van dubbele strafbaar-

heid, indien aan twee voorwaarden is voldaan. Zij vragen in dit verband op welke wijze zal worden gewaarborgd dat aan de geformuleerde voorwaarden wordt voldaan. Zoals gezegd gaat het om de voorwaarden dat geen verplichting tot medewerking bestaat indien sprake is van een feit dat in Nederland niet strafbaar is en (a) op Nederlands grondgebied is gepleegd of (b) op buitenlands grondgebied is gepleegd, maar waarvan de buitenlandse strafbaarstelling als strijdig met fundamentele rechten moet worden geacht. Het waarborgen van deze voorwaarden dient op twee niveaus te geschieden: op Europees niveau en op nationaal niveau. In de eerste plaats dient op Europees niveau overeenstemming te bestaan over deze voorwaarden en dienen deze in de Europese regelgeving te zijn vastgelegd. Vervolgens worden de waarborgen bij de implementatie in nationale wetgeving vastgelegd. De toepassing van deze waarborgen zal geschieden door de autoriteiten die in Nederland zijn belast met de beoordeling en tenuitvoerlegging van buitenlandse strafrechtelijke beslissingen. Welke autoriteit dat is, zal afhankelijk zijn van de desbetreffende maatregel: de rechter, rechter-commissaris of officier van justitie.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen een aanvulling op de notitie in verband met Nederlanders of aan Nederlanders gelijkgestelde vreemdelingen die in het buitenland zijn gedetineerd wegens feiten die in Nederland niet strafbaar zijn. Het gaat hier om de overbrenging van in het buitenland gevonniste personen naar Nederland. In een dergelijke situatie staat het vereiste van dubbele strafbaarheid aan een dergelijke overname door Nederland in de weg. Het zou er immers toe leiden dat in Nederland personen van hun vrijheid worden beroofd zonder dat de wet daarvoor een grond biedt. De leden van de fractie van GroenLinks suggereren dat indien de betrokkene daarmee instemt, het mogelijk zou moeten zijn dat deze zijn straf in Nederland uitzit. Hierover kan het volgende naar voren worden gebracht. Op grond van het tussen de lidstaten van de EU toepasselijke Verdrag van de Raad van Europa inzake de overbrenging van gevonniste personen van 21 maart 1983, is overbrenging van de gevonniste personen in de geschetste situatie niet mogelijk. Het vereiste van dubbele strafbaarheid is een van de voorwaarden die aan de overbrenging worden gesteld. Dit vereiste is vastgelegd in alle door Nederland gesloten (bi- en multilaterale) verdragen inzake de overbrenging van gevonniste personen en dient, zoals eerder opgemerkt, ter bescherming van de soevereiniteit en ter waarborging van de legitimiteit van het overheidsoptreden. De discussie over nieuwe regels op het niveau van de Europese Unie ten aanzien van de overbrenging van gevonniste personen en de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging op vrijheidstraffen staat nog in de kinderschoenen. De wijze waarop in dit verband in de toekomst met het vereiste van dubbele strafbaarheid moet worden omgegaan, verdient naar mijn oordeel zeer zorgvuldige bestudering. De tenuitvoerlegging van een buitenlandse vrijheidsstraf die kan leiden tot langdurige vrijheidsbeneming in Nederland zonder dat er naar Nederlands recht sprake is van een feit waarvoor vrijheidsbeneming is toegestaan, is immers van een andere orde dan de toepassing van dwangmiddelen of de tenuitvoerlegging van een buitenlandse geldboete of confiscatiebeslissing op in Nederland aanwezige vermogensbestanddelen.

Tenslotte geven de leden van de fractie van GroenLinks aan dat consequente toepassing van het soevereiniteitsbeginsel er naar hun oordeel toe zou moeten leiden dat de Nederlandse wijze van het toepassen van de strafwet, bijvoorbeeld ten aanzien van abortus, euthanasie en drugs, onverkort onderdeel dient uit te maken van de beoordeling of (intensieve) internationale samenwerking mogelijk is. Met deze leden ben ik van oordeel dat intensivering van de strafrechtelijke samenwerking niet ten koste mag gaan van de beleidsvrijheid van Nederland om op de

genoemde terreinen een eigen criminele politiek te voeren. Anders dan deze leden lijken te stellen, ben ik van oordeel dat het vasthouden aan het vereiste van dubbele strafbaarheid niet de enige weg is waarlangs deze waarborg gestalte kan krijgen. Zoals ook uitgebreid aan de orde is geweest bij de behandeling van de Overleveringswet, wordt de beleidsvrijheid gewaarborgd door de mogelijkheid samenwerking te kunnen weigeren indien deze betrekking heeft op feiten die op Nederlands grondgebied zijn gepleegd. Gelet op deze weigeringsgrond leidt de inperking of afschaffing van het vereiste van dubbele strafbaarheid dan ook niet tot inperking van de beleidsvrijheid. Deze beleidsvrijheid heeft immers betrekking op feiten die op Nederlands grondgebied zijn gepleegd. Wij kunnen niet onze rechtsopvattingen met betrekking tot de eerder genoemde terreinen exporteren naar het buitenland en andere staten verplichten er eenzelfde rechtsopvatting op na te houden. Dat zou een inbreuk zijn op de beleidsvrijheid van die andere staat. Zoals tot nu toe het geval is geweest, zal de regering zich ook in de toekomst inspannen om deze beleidsvrijheid te waarborgen.

Het vereiste van dubbele strafbaarheid bij rechtsmacht

De leden van de PvdA-fractie vragen op welke termijn de minister de Kamer een wetwijziging voor het doen vervallen van het vereiste van dubbele strafbaarheid bij meisjesbesnijdenis zal voorleggen. Een voorstel voor de voor het doen vervallen van het vereiste van dubbele strafbaarheid bij meisjesbesnijdenis noodzakelijke wetgeving is opgenomen in het wetsvoorstel herijking strafmaxima (gewijzigd amendement Wolfsen, Kamerstukken II 2003/2004, 28 484, nr. 41).

De leden van de fractie van de VVD onderstrepen verder het belang van het bestaan van een relatie met Nederland als het gaat om het vestigen van rechtsmacht bij feiten, gepleegd in het buitenland die daar niet strafbaar zijn, maar in Nederland wel. Zij vragen of de minister de opvatting deelt dat geen sprake kan zijn van vestiging van een universele rechtsmacht voor alle feiten ergens ter wereld gepleegd waarvan Nederland vindt dat vervolging op zijn plaats is. Zij stellen een aantal vragen omtrent de relatie tussen rechtsmacht en Nederlanderschap. Ten slotte vragen zij om een overzicht van de delicten waarbij het vereiste van dubbele strafbaarheid zal vervallen. Naar aanleiding daarvan breng ik het volgende naar voren.

De regering is met deze leden van mening dat van vestiging van universele rechtsmacht bij meisjesbesnijdenis geen sprake kan zijn. De Nederlandse strafwet is nu toepasselijk op de Nederlander die zich buiten Nederland schuldig maakt aan meisjesbesnijdenis, als zulks aldaar strafbaar is. De in de notitie voorgestelde uitbreiding van de rechtsmacht komt overeen met hetgeen thans geldt voor seksueel misbruik van kinderen (artikelen 5, eerste lid, onderdeel 3°, en tweede lid, en 5a Sr). Deze uitbreiding betreft tweeërlei. In de eerste plaats komt het vereiste van dubbele strafbaarheid te vervallen bij meisjesbesnijdenis. In de tweede plaats wordt rechtsmacht gevestigd ten aanzien van een vreemdeling met een vaste woon- of verblijfplaats in Nederland die zich buiten Nederland schuldig maakt aan meisjesbesnijdenis.

Ingevolge artikel 5, tweede lid, Sr is voor vervolging in Nederland niet vereist dat de dader Nederlander is ten tijde van het plegen van het feit. Vervolging is ook mogelijk, als de dader na het plegen van het feit Nederlander is geworden. Als gevolg van verlies van Nederlanderschap na het plegen van het feit wordt de toepasselijkheid van ons strafrecht niet opgeheven.

Een persoon met een asielstatus is geen Nederlander. Deze persoon zal slechts gelijkgeschakeld zijn met een Nederlander, voor zover hij in Nederland een vaste woon- of verblijfplaats heeft. Ook hier zal gelden dat voor

vervolging in Nederland niet vereist is dat de dader deze verblijfplaats reeds had ten tijde van het plegen van het feit (Artikel 5a, tweede lid). Ook hier zal vervolging mogelijk zijn, als de dader na het plegen van het feit geen vaste woon- of verblijfplaats meer heeft.

Het vereiste van dubbele strafbaarheid zal ook vervallen voor niet seksueel gerelateerde vormen van mensenhandel (wetsvoorstel inzake uitvoering van internationale regelgeving ter bestrijding van mensensmokkel en mensenhandel, Kamerstukken II 2003/2004, 29 291).