

Vergaderjaar 2005–2006

30 339

Implementatie van het kaderbesluit nr. 2004/757/JBZ van de Raad van de Europese Unie van 25 oktober 2004 betreffende de vaststelling van minimumvoorschriften met betrekking tot de bestanddelen van strafbare feiten en met betrekking tot straffen op het gebied van de illegale drugshandel (PbEU L 335)

B

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 19 mei 2006

Met belangstelling hebben wij kennisgenomen van het voorlopige verslag van de Vaste Commissie voor Justitie. De uitdrukkelijke instemming van de leden van de CDA-fractie met dit wetsvoorstel verheugt ons. Op de opmerkingen van deze leden zal hierna worden ingegaan.

De kanttekeningen die de leden van de fractie van het CDA plaatsten bij het gestelde in de memorie van toelichting, dat het kaderbesluit geen enkele verplichting bevat die verder reikt dan die tot aanpassing van de strafwetgeving, geven aanleiding tot de volgende reactie.

Zoals bekend, is tijdens het veelvuldig gevoerde overleg tussen parlement en de regering over de onderhandelingen over het kaderbesluit van de zijde van het parlement, in elk geval de Tweede Kamer, bij herhaling bezorgdheid geuit over de reikwijdte van het kaderbesluit. Kernvraag hierbij was of het kaderbesluit uitsluitend strekte tot het onderling aanpassen van de wetgeving, of dat het ook zou gaan zien op onderlinge aanpassing van het (vervolgings)beleid. Tijdens dat overleg en in de onderhandelingen in Brussel heeft de regering zich steeds op het standpunt gesteld en zich er voor ingezet dat het doel van het kaderbesluit beperkt bleef tot onderlinge aanpassing van de wetgeving. Er werd voornamelijk onderhandeld op basis van de Engelse taalversie. In de memorie van toelichting is het bereiken van dat resultaat gemotiveerd aangegeven. De opmerking van de leden van de CDA fractie brengen daarin geen wijziging.

De formulering van artikel 2, eerste lid, van het kaderbesluit in de Nederlandse taal is inderdaad het gevolg van een minder gelukkige vertaling, die in Brussel is uitgevoerd en doordat ook bij de implementatie gebruik is gemaakt van de Engelse taalversie overigens onopgemerkt is gebleven. Artikel 1 van het kaderbesluit 2002/946/JBZ tot versterking van het strafrechtelijke kader voor de bestrijding van hulpverlening bij illegale binnenkomst, illegale doortocht en illegaal verblijf van 28 november 2002 (Pb EG L328/1 van 5-12-2002) hanteert dezelfde minder gelukkige formulering. Overigens, zonder dat daaraan ooit de gedachte is verbonden dat meer dan aanpassing van de wetgeving zou zijn bedoeld.

Het is juist dat in artikel 8, derde lid, van het kaderbesluit de woorden «te vervolgen» voorkomen. Deze woorden dienen begrepen te worden in de

context waarin ze zijn gebruikt. In artikel 8, derde lid, wordt het uit vele verdragen, waaronder de drugsverdragen van de VN, wel bekende beginsel «aut dedere aut judicare» beschreven. Dit beginsel houdt in dat wanneer een staat een persoon niet uitlevert wegens zijn nationaliteit, hij gehouden is de betrokkene zelf te vervolgen. Doel van deze regeling is te voorkomen dat landen die hun onderdanen niet uitleveren daardoor zouden gaan fungeren als veilig toevluchtsoord voor onderdanen die zich buiten het eigen land aan strafbare feiten hebben schuldig gemaakt. Onder die omstandigheden is immers een vervolging door de autoriteiten van het land waar het feit is gepleegd, meestal niet of nauwelijks mogelijk, dan wel niet zinvol, omdat de verdachte niet beschikbaar is. Dit geheel aan omstandigheden rechtvaardigt een verplichting tot vervolging voor het land dat zijn onderdaan niet uitlevert. Uit deze toelichting moge tevens blijken dat het in artikel 8, derde lid, bedoelde complex van feiten niet vergelijkbaar is met de situatie waarin de staat waar een delict is gepleegd zelf afziet van een strafvervolging, ondanks de aanwezigheid van de verdachte. Aanvullend wordt in dit verband nog opgemerkt dat Nederland al sinds jaar en dag eigen onderdanen uitlevert. Alleen al daarom kan in artikel 8, derde lid, voor Nederland geen vervolgingsopdracht worden gelezen.

Tenslotte wordt verwezen naar de transponeringstabel die als bijlage B aan de memorie van toelichting is gehecht, waarin is gesteld dat artikel 8, derde lid, van het onderhavige kaderbesluit is achterhaald door het bepaalde in het kaderbesluit 2002/584/JBZ inzake het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten van de Europese Unie (PbEG L190/1 van 18-07-2002). Zoals blijkt uit artikel 5, derde lid, verplicht dat kaderbesluit lidstaten onderdanen aan elkaar over te leveren ter fine van strafvervolging.

Naar aanleiding van de opmerkingen van deze leden ten aanzien van de strafvervolgingsrichtlijnen voor het openbaar ministerie wordt opgemerkt, dat daarbij door de regering uitsluitend is bedoeld op aanpassing aan het feit dat de maximumstraffen van bepaalde delicten zijn verhoogd.

De vraag van deze leden over de relatie met de exequatur procedure van de Wet overdracht en uitvoering van strafvonnissen (voortaan: «Wots»), waarnaar ook de Nederlandse Vereniging van Rechtspraak in zijn advies verwees, geeft aanleiding tot de volgende opmerkingen. De gedachtegang dat door de verhoging van strafmaten de Nederlandse rechter een instrument mist om een in het buitenland opgelegde straf te matigen met een beroep op het in de Nederlandse wet vastgelegd strafmaximum, lijkt op een misverstand te berusten. Immers, bij de exequatur- of omzettingprocedure legt de Nederlandse rechter een nieuwe straf op die naar Nederlands recht gebruikelijk is voor het feit waarop het buitenlandse vonnis ziet. Daarbij houdt hij uitdrukkelijk rekening met de omstandigheden van het geval. Met andere woorden, bij de omzettingprocedure gaat het niet om aanpassing van een buitenlandse straf aan het Nederlandse strafmaximum. Dat is wel aan de orde bij de procedure van de voortgezette tenuitvoerlegging. Echter, ook dan bieden de voorgestelde strafmaxima de Nederlandse rechter nog de ruimte en dus de mogelijkheid van aanpassing van de straf. Dit is vooral het gevolg van het feit dat het kaderbesluit voorziet in een minimum harmonisatie van straffen. In de meeste EU lidstaten liggende strafmaxima voor diverse drugsdelicten aanzienlijk hoger en deze hogere strafmaxima kunnen en zullen ook gehandhaafd blijven.

Ten slotte wordt opgemerkt, dat door een verhoging van strafmaxima de rechter in een strafzaak meer ruimte krijgt bij de bepaling van de straf. Hij kan daardoor een hogere straf opleggen dan voorheen. Dat is ook de

bedoeling van de wetgever. Voor de onderhavige strafverhogingen geldt, dat als deze tot hogere straffen in Nederlandse strafzaken leiden, dit bij toepassing van de omzettingsprocedure ook gevolgen zal kunnen hebben voor de omzetting van een buitenlandse straf in een in Nederland gebruikelijke straf voor hetzelfde feit.

De vraag van deze leden over de gevolgen voor het Nederlandse beleid inzake softdrugs indien in Europees verband zich een consensus zou ontwikkelen ten aanzien van het begrip «grote hoeveelheden drugs» als bedoeld in artikel 4, tweede lid, onderdeel a, van het kaderbesluit, geeft aanleiding tot de volgende reactie. De stelling dat het begrip «grote hoeveelheden» afkomstig is uit het communautaire recht en dat de lidstaten daarom slechts beperkte mogelijkheden hebben om dit begrip in te vullen, is niet goed navolgbaar. De term is in het kaderbesluit gebruikt, omdat deze voorkomt in sommige nationale wetgevingen. De invulling ervan door lidstaten is juist bewust vrijgelaten. Iets anders is dat het Hof van Justitie te Luxemburg door middel van prejudiciële vragen geroepen kan worden een oordeel te geven over de interpretatie van het kaderbesluit en dus ook van onderdelen ervan. Of het vervolgens voor de hand ligt dat een nationale rechter daadwerkelijk de behoefte zal hebben om vragen te stellen over de in zijn nationale wetgeving doorgevoerde implementatie van het begrip «grote hoeveelheden», laten wij in het midden. Zou echter een dergelijke vraag worden gesteld, dan zullen de lidstaten, die immers geen concrete invulling aan dit begrip hebben willen geven, daarvan ongetwijfeld blijk geven in hun schriftelijke interventies. Dat zal het Hof in zijn uitspraak mee laten wegen. Of, en zo ja, welke gevolgen een uitspraak van het Hof van Justitie gevolgen zal hebben voor het Nederlandse softdrugsbeleid zal afhangen van de inhoud van die uitspraak.

Wij hopen hiermee alle vragen voldoende te hebben beantwoord.

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
J. F. Hoogervorst

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