

Vergaderjaar 2008–2009

31 539 (R 1865)

Goedkeuring van het voornemen tot intrekking van voorbehouden bij een aantal verdragen en protocollen inzake de bestrijding van terrorisme

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 1 december 2008

1. Inleiding

Het strekt tot voldoening dat de leden van de fracties van het CDA, de SP en de VVD zich kunnen vinden in de doelstelling en strekking van het voorstel tot intrekking van de voorbehouden. De door hen gestelde vragen geven mij de gelegenheid het voorstel verder te verduidelijken. In deze nota ga ik mede namens de Minister van Buitenlandse Zaken in op de in het verslag gestelde vragen en gemaakte opmerkingen.

2. Ongeclausuleerde secundaire universele rechtsmacht

De leden van de fractie van het CDA hadden nog geen goed zicht op de situatie die gaat gelden, als het onderhavige voorstel in werking is getreden. Zij vroegen om verduidelijking aan de hand van twee casussen. Naar aanleiding daarvan merk ik ter inleiding het volgende op. De casussen hebben betrekking op twee aspecten, uitlevering en rechtsmacht.

Ingevolge artikel 1 van de Uitleveringswet geschiedt uitlevering niet dan krachtens verdrag. Indien een bilateraal of multilateraal uitleveringsverdrag ontbreekt, kan op de grondslag van artikel 51a van de Uitleveringswet voor misdrijven die vallen onder de omschrijvingen van de in het tweede lid van dat artikel genoemde verdragen en protocollen, worden uitgeleverd aan staten die partij zijn bij die verdragen en protocollen. Het Verdrag inzake de voorkoming en bestrafing van misdrijven tegen internationaal beschermde personen, met inbegrip van diplomaten (artikel 1 van het voorstel van rijkswet), het Internationaal Verdrag tegen het nemen van gijzelaars (artikel 2), het Verdrag inzake de fysieke beveiliging van kernmateriaal (artikel 3), het Protocol tot bestrijding van wederrechtelijke daden van geweld op luchthavens voor de internationale burgerluchtvaart bij het Verdrag tot bestrijding van wederrechtelijke gedragingen tegen de veiligheid van de burgerluchtvaart (artikel 4), het Protocol tot bestrijding van wederrechtelijke gedragingen gericht tegen de veiligheid van vaste platforms op het continentale plat bij het Verdrag tot bestrijding van wederrechtelijke gedragingen gericht tegen de veiligheid van de zeevaart (artikel 5) en het Verdrag inzake de veiligheid van VN-personeel en geas-

socieerd personeel zijn genoemd in artikel 51a, tweede lid, Uitleveringswet.

Van de feiten en omstandigheden van het concrete geval hangt af of een verzoek om uitlevering wordt gedaan, en zo ja, of een eventueel verzoek wordt ingewilligd.

In het algemeen geldt dat Nederland niet tot uitlevering overgaat, indien gegronde vrees bestaat dat de verdachte wordt blootgesteld aan folteringen of onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing of de verdachte geen eerlijk, met voldoende waarborgen omkleed strafproces zal krijgen dan wel indien aan het verzoek om uitlevering oneigenlijke motieven ten grondslag liggen.

Het onderhavige voorstel brengt geen wijziging aan in het uitleveringsrecht.

Op het terrein van de rechtsmacht vindt er een verruiming van de secundaire universele rechtsmacht plaats ten aanzien van strafbare feiten die vallen onder een van de hiervoor genoemde zes verdragen en protocollen. Deze rechtsmacht betreft de gevallen waarin een vreemdeling, verdacht van zo een buiten Nederland gepleegd strafbaar feit, in Nederland wordt aangetroffen. Voor die feiten bestaat nu beperkte secundaire universele rechtsmacht. Er bestaat uitsluitend rechtsmacht, indien een verzoek om uitlevering wordt gedaan en dit verzoek wordt geweigerd. Deze rechtsmacht is gegrond op artikel 4a Sr juncto artikel 552hh Sv. Ingevolge artikel 552hh Sv wordt een verzoek om uitlevering voor een feit dat valt onder een van de hiervoor genoemde zes instrumenten, indien dat verzoek afkomstig is van een staat die partij is bij zo een instrument, de uitlevering ontoelaatbaar wordt verklaard of het verzoek wordt afgewezen, beschouwd als een ingewilligd verzoek tot strafvervolgning. Ingevolge artikel 4a Sr bestaat er rechtsmacht ten aanzien van degene tegen wie de strafvervolgning door Nederland is overgenomen.

De voorgestelde onbeperkte secundaire universele rechtsmacht houdt in dat de voorwaarde van een afgewezen uitleveringsverzoek komt te vervallen. Nederland zal dus rechtsmacht hebben al op het moment dat de verdachte zich op Nederlands grondgebied bevindt, dus ook wanneer geen verzoek om uitlevering is gedaan. Die rechtsmacht zal worden gegrond op artikel 4 Sr.

Aan de hand van de door de leden van de CDA-fractie genoemde voorbeelden zal dit worden verduidelijkt.

1. In de eerste casus wordt een Belg die in Australië een terroristische aanslag heeft gepleegd, in Nederland aangehouden. In de casus wordt ervan uitgegaan dat deze aanslag kan worden aangemerkt als een strafbaar feit dat valt onder de omschrijvingen van een van de hiervoor in de artikelen 1 tot en met 5 genoemde instrumenten ten aanzien waarvan nu een voorbehoud is gemaakt, of het Verdrag inzake de veiligheid van VN-personeel en geassocieerd personeel. Nederland heeft met Australië een uitleveringsverdrag. Als Australië een verzoek om uitlevering aan Nederland doet, is Nederland zowel in de huidige als in de nieuwe situatie bevoegd om de Belg aan Australië uit te leveren. Wat betreft de uitlevering verandert er niets. Wat de rechtsmacht betreft verandert er wel wat. Als Nederland de Belg niet uitlevert aan Australië (en Nederland niet al rechtsmacht kan uitoefenen op basis van artikel 4 Sr), heeft Nederland in de huidige situatie alleen rechtsmacht, als Australië een verzoek om uitlevering heeft gedaan en Nederland dit verzoek heeft afgewezen (artikel 4a Sr juncto artikel 552hh Sv). In de nieuwe situatie heeft Nederland ook rechtsmacht, wanneer Australië geen uitleveringsverzoek aan Nederland heeft gedaan.
2. In de tweede casus heeft de Belg deze aanslag in Iran gepleegd. Nederland heeft geen uitleveringsverdrag met Iran. Iran is partij bij de in de artikelen 1, 2 en 4 van het voorstel van rijkswet genoemde instrumenten. Artikel 51a van de Uitleveringswet kan nu en in de toekomst

dienen als grondslag voor eventuele uitlevering aan Iran voor feiten die vallen onder een van deze drie instrumenten. Of Nederland gevolg zal geven aan een eventueel verzoek om uitlevering van de Belg hangt als gezegd af van de concrete feiten en omstandigheden van de zaak. Wat de uitlevering betreft verandert er niets.

Wat de rechtsmacht betreft verandert er wel wat. Nu is er alleen rechtsmacht, indien een verzoek van Iran om uitlevering is afgewezen voor een feit dat valt onder een van de in de artikelen 1, 2 en 4 genoemde instrumenten (artikel 4a Sr juncto artikel 552hh Sv). In de toekomst zal er rechtsmacht bestaan in alle gevallen, waarin de verdachte vreemdeling zich in Nederland bevindt, dus ook, wanneer Iran geen uitleveringsverzoek heeft gedaan.

De leden van de CDA-fractie vroegen of er misdrijven zijn die wat oogmerk en effect betreft vergelijkbaar zijn met terroristische misdrijven. Voorts vroegen zij of er andere verdragen zijn die de mogelijkheid bieden tot vestiging van ongeclausuleerde secundaire rechtsmacht voor andere misdrijven dan terroristische of daarmee vergelijkbare misdrijven. Naar aanleiding daarvan breng ik het volgende naar voren. Genocide, misdrijven tegen de menselijkheid en oorlogsmisdrijven behoren tot de meest ernstige misdrijven. Dit zijn de zogenoemde internationale misdrijven. Ingevolge artikel 2, eerste lid, onderdeel a, van de Wet internationale misdrijven bestaat ten aanzien van die misdrijven ongeclausuleerde secundaire universele rechtsmacht. Deze wet strekt ter uitvoering van het Statuut van Rome inzake het Internationaal Strafhof (Rome, 17 juli 1998; Trb. 2000, 120).

De leden van de SP-fractie stelden een aantal vragen over de wijze van uitoefening van de ongeclausuleerde secundaire universele rechtsmacht. Naar aanleiding daarvan merk ik het volgende op. Van de omstandigheden van het geval hangt af of Nederland daadwerkelijk zijn rechtsmacht zal uitoefenen en tot vervolging en tot berechting van een hier aangetroffen verdachte van een terroristische aanslag zal overgaan. In deze gevallen zullen er steeds meerdere jurisdictieaanspraken zijn. In de praktijk vindt zo mogelijk overleg plaats met landen die primaire jurisdictieaanspraken hebben (het land waar het feit is gepleegd of het land waarvan de verdachte een onderdaan is). Dit overleg kan leiden tot een verzoek om uitlevering. Als een verzoek om uitlevering uitblijft, kan Nederland overgaan tot (verdere) strafvervolging. Nederland zal daartoe niet overgaan, indien zwaarwegende procesrechtelijke overwegingen een effectieve vervolging in de weg staan.

De leden van de SP-fractie vroegen naar de legislatieve gevolgen van de keuze om ook ten aanzien van het Verdrag inzake de veiligheid van VN-personeel en geassocieerd personeel te kiezen voor ongeclausuleerde secundaire universele rechtsmacht.

De reden waarom dit verdrag niet is opgenomen in het onderhavige voorstel van rijkswet is gelegen in de omstandigheid dat destijds bij de goedkeuring ervan geen voorbehoud terzake is gemaakt. Uitbreiding van deze rechtsmacht zal als gezegd evenals ten aanzien van de strafbare feiten die vallen onder de verdragen en protocollen ten aanzien waarvan een voorbehoud is gemaakt, worden gegrond op artikel 4 Sr. Voorstellen daartoe zijn opgenomen in artikel I, onderdeel A, en artikel II, onderdeel R, van het bij de Tweede Kamer aanhangige wetvoorstel partiële wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en enkele aanverwante wetten in verband met rechtsontwikkelingen, internationale verplichtingen en geconstateerde gebreken en leemten (Kamerstukken II 2007/08, 31 391, nr. 2).

3. Verklaring

De leden van de fractie van de VVD vroegen naar de wijze van besluitvorming over vervolging van in Nederland aangetroffen personen die worden verdacht van terroristische aanslagen.

Bij het bestaan van meerdere jurisdictieaanspraken kan vervolging in de regel het beste plaatsvinden in het land met een primaire jurisdictieaanspraak. Daartoe zal internationaal overleg plaatsvinden. De instrumenten die in het kader van de Raad van Europa en de EU tot stand zijn gekomen, bieden een goede basis voor overleg op Europees niveau. Bij beantwoording van de vraag of uitoefening van secundaire universele rechtsmacht is geïndiceerd is van groot belang of een effectieve vervolging tegen een vreemdeling die elders de aanslag heeft gepleegd, in Nederland mogelijk is. Uit het opsporingsonderzoek kan blijken dat de zaak niet is rond te krijgen. Dan zijn er zwaarwegende procesrechtelijke overwegingen die een effectieve vervolging onmogelijk maken.

4. Koninkrijkspositie

De leden van de CDA-fractie hebben gevraagd wat de problemen zijn op de Nederlandse Antillen en Aruba bij het opstellen van de benodigde uitvoeringswetgeving en wat Nederland er aan doet om te (helpen) bewerkstelligen dat de wetgeving aldaar zo spoedig mogelijk op orde zal zijn.

In zijn algemeenheid kan worden opgemerkt dat, gezien de grootte van de landen, de wetgevingscapaciteit van zowel de Nederlandse Antillen als Aruba beperkt is. Voor de Nederlandse Antillen zijn de in de artikelen 3, 4 en 5 van het voorstel van rijkswet genoemde verdragen nog niet bekrachtigd, omdat de uitvoeringswetgeving nog niet gereed is. De uitvoeringswetgeving van deze verdragen, met als uitgangspunt dat geen voorbehoud wordt gemaakt, wordt opgenomen in het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering. Daarin zal ook worden opgenomen de uitvoeringswetgeving ten gevolge van de in te trekken voorbeholden van de twee verdragen die al wel gelding hebben op de Nederlandse Antillen. Ook Aruba zal de voor de intrekking van de voorbeholden benodigde uitvoeringswetgeving opnemen in het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering. Nederland geeft hieromtrent desgevraagd advies. Met het oog op de toekomstige staatkundige hervorming wordt thans bezien in hoeverre Nederland de Nederlandse Antillen en Aruba verder behulpzaam kan zijn bij het opstellen van de uitvoeringswetgeving van verdragen, en in het kader daarvan tevens van de wetgeving benodigd voor het intrekken van de onderhavige voorbeholden. Het streven van de Nederlandse Antillen en Aruba is deze uitvoeringswetgeving vóór de staatkundige hervorming binnen het Koninkrijk te effectueren.

De minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin