

Vergaderjaar 2001–2002

**28 099**

## **Aanpassing van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en enige andere wetten aan de Uitvoeringswet Internationaal Strafhof**

**Nr. 3**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

#### **1. Algemeen**

Ter regeling van de samenwerking met het Internationaal Strafhof is een voorstel van rijkswet voorbereid, de Uitvoeringswet Internationaal Strafhof. In het belang van een goede samenwerking met het Strafhof zijn, naast de op zich staande regeling voorzien in deze rijkswet, ook enige kleine wijzigingen nodig in de Wetboeken van Strafrecht en van Strafvordering, alsmede in de Gratiewet. Omdat deze wetten niet bij rijkswet kunnen worden gewijzigd, is met dat doel het onderhavige wetsvoorstel voorbereid. Daarnaast wordt van deze gelegenheid gebruik gemaakt om op enkele punten de Uitvoeringswetten voor het Joegoslavië- en het Rwandatribunaal aan te passen aan recente inzichten en ervaringen, opgedaan in het kader van de voorbereiding van de Uitvoeringswet Internationaal Strafhof. Het onderhavige voorstel wordt gelijktijdig met het voorstel voor de Uitvoeringswet Internationaal Strafhof bij de Tweede Kamer ingediend.

Een bijzonder onderdeel van het rechtssysteem dat met het Statuut van het Internationaal Strafhof in het leven wordt geroepen, wordt gevormd door de misdrijven tegen de rechtspleging van het Strafhof, ook wel de collaterale (bijkomstige, indirecte) delicten genoemd. Ze zijn omschreven in artikel 70, eerste lid, van het Statuut en omvatten uiteenlopende delicten als meineed gepleegd tegenover het Strafhof, het vervalsen van bewijs en het omkopen en intimideren van getuigen. Het Strafhof heeft zelf rechtsmacht om de plegers van deze misdrijven te berechten, maar kan ook aan een staat die partij is, vragen om een vervolging in te stellen. Staten dienen dan ook rechtsmacht ter zake van de collaterale delicten te vestigen. Artikel I van het onderhavige wetsvoorstel bevat met het oog daarop enkele wijzigingen van het Wetboek van Strafrecht.

De misdrijven tegen de rechtspleging van het Strafhof zijn voor Nederland als gastland van bijzonder belang. Vaak zullen deze misdrijven immers (mede) op het grondgebied van Nederland (namelijk in Den Haag als vestigingsplaats van het Strafhof) worden gepleegd, waardoor Nederland reeds op grond van artikel 2 Sr rechtsmacht over deze delicten zal hebben (ervan uitgaande dat ze ook strafbaar zijn naar Nederlands recht). Als het Strafhof dan om een bepaalde reden besluit om zo'n delict niet zelf te vervolgen maar de vervolging aan een staat over te laten, ligt het voor de

hand dat het zich nogal eens tot Nederland zal wenden. Als gastland behoort Nederland zo'n verzoek in welwillende overweging te nemen en de nodige voorzieningen te treffen om eraan te kunnen voldoen.

Artikel 70, vierde lid, onderdeel a, van het Statuut schrijft voor: «Elke staat die Partij is breidt de werking van zijn strafrecht, waarbij misdrijven tegen de integriteit van zijn eigen opsporing en rechtspleging strafbaar worden gesteld, tot misdrijven tegen de rechtspleging als bedoeld in dit artikel, die begaan zijn op zijn grondgebied of door een van zijn onderdanen». Deze bepaling houdt geen algemene strafbaarstellingsverplichting terzake van de in artikel 70 omschreven delicten in, maar wel de verplichting voor een staat om, voor zover hij in zijn eigen strafwetgeving reeds delicten kent, gericht tegen de eigen rechtspleging, die delicten uit te breiden tot de rechtspleging van het Strafhof. Natuurlijk staat het een staat vrij om in zijn strafwetgeving ook delicten uit artikel 70 op te nemen die hij voorheen niet kende. Naar mijn mening wordt het leeuwendeel van wat in artikel 70 van het Statuut strafbaar wordt gesteld, ook reeds door het Nederlandse strafrecht gedekt. Meined gepleegd ten overstaan van een internationaal gerecht is bijvoorbeeld al sinds 1966 strafbaar in artikel 207a Sr. Ambtsdwang en wederspanning (artikelen 179 en 180 Sr) zijn ook strafbaar als ze worden gepleegd ten opzichte van «personen in de openbare dienst () van een volkenrechtelijke organisatie die in Nederland op door het volkenrecht toegelaten wijze hun bediening uitoefenen» (artikel 185a Sr). Sinds kort zijn ook de corruptiebepalingen uitgebreid tot internationale ambtenaren en rechters (zie de artikelen 178a en 364a Sr). Daarnaast kent het Wetboek van Strafrecht nog een aantal rechtsplegingsdelicten die met een eenvoudige gelijkstellings- of definitiebepaling kunnen worden uitgebreid tot gedragingen ten nadele van de strafrechtspleging van het Strafhof. Ik denk aan de artikelen 189 Sr (hulp aan daders van misdrijven, vernietiging, e.d., van sporen, voorwerpen verbergen, vernietigen, e.d.), 200 en 361 (vernietiging van bewijsstukken) en 285a (intimidatie van getuigen). Deze artikelen worden ingevolge het onderhavige wetsvoorstel aangepast. Enkele in artikel 70 van het Statuut omschreven gedragingen zijn niet expressis verbis in het Nederlandse strafrecht strafbaar gesteld, zoals het leveren van vals bewijs, het omkopen van getuigen of het wraak nemen op een getuige of een beambte van het Strafhof. Doorgaans zal zo'n gedraging of het daaraan ten grondslag liggende feitencomplex echter te kwalificeren zijn onder een algemeen strafbaar feit, zoals mishandeling, valsheid in geschrift, bedreiging, wederrechtelijke vrijheidsberoving, e.d. In voorkomend geval kan een delict tegen de rechtspleging van het Strafhof als een dergelijk algemeen feit worden vervolgd en bestraft. Mede gelet op al deze mogelijkheden die het Nederlandse strafrecht reeds (of met enkele beperkte aanpassingen) biedt om de misdrijven tegen de rechtspleging van het Strafhof te vervolgen, is ervan afgezien de in artikel 70, eerste lid, van het Statuut omschreven feiten letterlijk in de Nederlandse wetgeving (bijvoorbeeld als apart, los van het Wetboek van Strafrecht staand onderdeel van de Uitvoeringswet Internationaal Strafhof) op te nemen. Een dergelijke werkwijze zou, nog geheel afgezien van de eventuele Koninkrijkscomplicaties, meer problemen oproepen dan zij zou oplossen, doordat zij allerlei vragen zou oproepen betreffende de verhouding van de aparte «Strafhofdelicten» tot de bestaande delicten tegen de Nederlandse rechtspleging.

Zoals gezegd is het Strafhof zelf bevoegd om de misdrijven tegen zijn rechtspleging te vervolgen en te berechten. Anders dan ten aanzien van de misdrijven, bedoeld in artikel 5 van het Statuut (de «core crimes»), is dit zelfs een primaire bevoegdheid en is de bevoegdheid van staten om de collaterale delicten te vervolgen subsidiair te noemen (zoals uit Regel 163, paragraaf 2, blijkt, gelden de bepalingen betreffende het complementariteitsbeginsel niet voor de collaterale delicten). Het Reglement voor proces- en bewijsvoering geeft een aantal criteria waaraan het Strafhof kan toetsen of het in een concreet geval zelf rechtsmacht zal uitoefenen.

Pas als het Strafhof besluit dat niet te doen, kan het aan een staat die partij is, verzoeken de zaak ter vervolging voor te leggen aan zijn bevoegde autoriteiten, aldus Regel 162, paragraaf 4. Voorafgaand aan het besluit kan het Strafhof reeds overleg plegen met voor zo'n verzoek in aanmerking komende staten (Regel 162, paragraaf 1). Op de autoriteiten waaraan de zaak wordt voorgelegd, rust vervolgens de plicht de zaak onverwijld in behandeling te nemen en daaraan voldoende middelen te besteden voor een doelmatige behandeling (artikel 70, vierde lid, onderdeel b, tweede volzin, van het Statuut). Het in behandeling nemen wil niet zeggen dat de zaak in alle gevallen ook voor de rechter moet worden gebracht. Nederland (in casu het Nederlandse openbaar ministerie) behoudt de vrijheid om een verzoek van het Strafhof niet in te willigen, bijvoorbeeld omdat van een afzonderlijke vervolging van het betrokken delict in Nederland, geïsoleerd van de hoofdzaak, mede gelet op de geringe ernst van het delict, weinig effect valt te verwachten.

## **2. Artikelsgewijze toelichting**

### *Artikel I*

Artikel I bevat de wijzigingen van het Wetboek van Strafrecht die noodzakelijk zijn met het oog op de vervolging in Nederland van misdrijven gericht tegen de rechtspleging van het Strafhof. Deze wijzigingen zijn hierboven reeds toegelicht. De misdrijven die nog aanpassing behoeven, zijn die strafbaar gesteld in de artikelen 189 Sr (hulp aan daders van misdrijven, vernietiging e.d. van sporen, voorwerpen verbergen, vernietigen e.d.), 200 en 361 (vernietiging van bewijsstukken) en 285a (intimidatie van getuigen). Omdat deze strafbaarstellingen termen bevatten, die slechts op Nederlandse functionarissen en instanties betrekking hebben («ambtenaar», «rechter», «bevoegde macht»), moeten bepalingen worden toegevoegd die de betrokken delictsbestanddelen uitbreiden tot de tegenhangers van die functionarissen en instanties bij het Strafhof. De wijziging van artikel 5, eerste lid, onder 1, Sr strekt ertoe het actief nationaliteitsbeginsel op de misdrijven gericht tegen de rechtspleging van het Strafhof van toepassing te laten zijn, óók wanneer het misdrijf in het land waarin het misdrijf is begaan, niet strafbaar is. Deze situatie kan zich in de praktijk van een internationaal strafgerecht, dat vaak bewijs moet vergaren in vijandige omgevingen, heel wel voordoen. Voor de goede orde zij hierbij ook nog gewezen op het recent ingevoegde artikel 6, onderdeel 2, Sr, dat de Nederlandse rechtsmacht uitbreidt tot passieve omkoping (artikelen 362 tot en met 364 Sr) in het buitenland gepleegd door een «persoon in de openbare dienst van een in Nederland gevestigde volkenrechtelijke organisatie». Het gaat hierbij onder anderen om functionarissen van het Strafhof – van Nederlandse of van andere nationaliteit – die zich in het buitenland laten omkopen. Ook voor de vervolging van deze personen geldt niet de eis van dubbele strafbaarheid.

Onderdeel D wijzigt artikel 207a Sr («internationale meened») en betreft een kleine modernisering van de terminologie («verdrag» in plaats van «internationale overeenkomst») en de schrapping van het klachtvereiste. Artikel 207a, derde lid, bepaalt thans nog dat vervolging niet plaatsvindt dan op klacht van het internationale gerecht voor hetwelk de valse verklaring werd afgelegd. Zoals Van den Broek heeft aangegeven is hier sprake van een oneigenlijk klachtdelict (zie J.L. van den Broek, «Internationale meened»: een oneigenlijk klachtdelict, *Delikt en Delinkwent* 20 (1990), afl. 4, p. 308 e.v.). Anders dan bij «gewone» klachtdelicten gaat het hier niet om het zekerstellen van het particuliere belang bij niet-vervolging, dat soms zwaarder moet wegen dan het algemeen belang bij wél vervolgen; de klachtgerechtigde heeft in feite een vetorecht ten aanzien van de vervolging. Bij artikel 207a Sr is het klachtvereiste echter ingegeven door de wens te voorkomen dat de nationale autoriteiten in strijd zouden

handelen met het oordeel van het internationale gerecht, bijvoorbeeld doordat zij een bepaalde getuigeverklaring als meinedig zouden beschouwen die het internationale gerecht juist voor waar hield. Ik meen dat het klachtvereiste hiervoor niet nodig is. De kans dat het Nederlandse openbaar ministerie een bepaalde gedraging als delict tegen de rechtspleging zou willen vervolgen, terwijl het betrokken internationale gerecht daarin niets strafbaars zag, lijkt mij verwaarloosbaar klein. In de praktijk zal vervolging altijd plaatsvinden na en in overleg tussen het OM en het internationale gerecht. Bij het Internationaal Strafhof is het zelfs zo, zoals in het algemeen deel aangegeven, dat de rechtsmacht van staten ter zake van de collaterale delicten als subsidiair moet worden beschouwd en pas wordt «geactiveerd» als het Strafhof daarom verzoekt. Een klachtvereiste voegt hieraan niets toe.

#### *Artikelen II en III*

De in de artikelen II en III van dit voorstel opgenomen wijzigingen van het Wetboek van Strafvordering en de Gratiwet houden verband met het openstellen van gratie van bepaalde, hier in Nederland tenuitvoergelegde straffen (zie de toelichting op artikel 53 van de Uitvoeringswet Internationaal Strafhof). Voor zover het betreft een gevangenisstraf die is opgelegd wegens een misdrijf tegen de rechtspleging van het Strafhof, voorziet artikel II in een aanvulling van artikel 558, tweede lid, Sv nodig. Nu voor de gevangenisstraffen in de Uitvoeringswet Internationaal Strafhof is gekozen voor een systeem van onmiddellijke tenuitvoerlegging, levert zo'n straf immers niet een door de Nederlandse strafrechter opgelegde straf in de zin van artikel 558, eerste lid, Sv op.

Artikel III, onderdeel A, bevat verder een wijziging van artikel 3, derde lid, van de Gratiwet, eveneens in verband met de bedoelde gevangenisstraffen. Artikel 3 Gratiwet regelt de rechterlijke advisering van de Minister met het oog op de gratiebeslissing. Voor zover het een bij beslissing van een Nederlandse strafrechter opgelegde straf betreft, schrijft artikel 3, eerste lid, voor dat de Minister in beginsel bij datzelfde gerecht advies inwint. Dit betekent dat de rechtbank Den Haag de Minister zal adviseren omtrent door haar – in een exequaturprocedure ter zake van een vonnis van het Strafhof – opgelegde geldboete of verbeurdverklaring. Voor zover betreft een door het Strafhof opgelegde gevangenisstraf wegens een misdrijf tegen de rechtspleging dient echter expliciet in advisering van de Minister door een gerecht te worden voorzien, nu zo'n straf niet onder artikel 3, eerste lid, Gratiwet valt. Het ligt voor de hand hiervoor hetzelfde gerecht – namelijk de penitentiaire kamer van het gerechtshof te Arnhem – te kiezen dat adviseert over de gratiëring van gevangenisstraffen die op basis van artikel 43 WOTS in Nederland «onmiddellijk» worden tenuitvoergelegd (zie de wijziging van artikel 3, derde lid, Gratiwet).

Artikel III, onderdeel B, van het voorstel brengt tenslotte de voorgestelde wijziging van de Gratiwet alvast in lijn met het reeds bij de Tweede Kamer ahangige wetsvoorstel 27 798 dat strekt tot wijziging van de Gratiwet.

#### *Artikel IV*

Artikel IV, onderdeel A, beoogt een aanvulling van artikel 4, vijfde lid, van de Uitvoeringswet Joegoslaviëtribunaal, die middels de verwijzing in artikel 2, tweede lid, van de Uitvoeringswet Rwandatribunaal, ook zal doorwerken in die wet. De aanvulling behelst twee onderscheiden onderwerpen; van beide is de toevoeging ingegeven door de ervaringen opgedaan in de samenwerkingspraktijk met de Tribunalen.

De van overeenkomstige toepassingverklaring van de artikelen 41 tot en met 45 van de Uitleveringswet beoogt dat de verkorte procedure met instemming van de opgeëiste persoon, die aanvankelijk niet was opgenomen, alsnog kan worden gebruikt bij de overlevering aan een Tribunaal. Dit lijkt met name in bepaalde gevallen praktisch om de snelle overlevering met inbegrip van vrijheidsbeneming te kunnen bewerkstelligen van gezochte personen die zich aan Nederlandse grens melden teneinde zich vrijwillig aan het ICTY over te leveren.

De overeenkomstige toepassingverklaring van de artikelen 46 en 47 van de Uitleveringswet maakt het mogelijk dat de inbeslagneming, uitlevering, afgifte en teruggave van goederen in het bezit van de aangehouden persoon kan worden beoordeeld door de overleveringsrechter. Zonder deze van overeenkomstige toepassingverklaring is daarvoor een afzonderlijke (raadkamer)procedure nodig, wat onnodig omslachtig zou zijn.

Onderdeel B brengt artikel 8 van de Uitvoeringswet Joegoslaviëtribunaal, betreffende de verstrekking van informatie uit politieregisters, in overeenstemming met de desbetreffende bepaling in het voorstel voor een Uitvoeringswet Internationaal Strafhof, waarbij mede is rekening gehouden met een opmerking van de Raad van State van het Koninkrijk in zijn advies bij laatstgenoemd voorstel.

De onderdelen C en D betreffen de invoering van de mogelijkheid tot tenuitvoerlegging van een bevel van een van de Tribunalen tot de restitutie van uit misdrijf verkregen voorwerpen en opbrengsten. Dit bevel, dat moet worden beschouwd als een bijkomende straf, is onder andere geregeld in artikel 24 van het Statuut van het Joegoslaviëtribunaal en Regel 105 van zijn Rules of procedure and evidence. G. Sluiter wees er eerder op dat de Nederlandse uitvoeringswetgeving op dit punt een lacune bevat (Enige volkenrechtelijke en strafrechtelijke kanttekeningen bij de vervolging van Slobodan Milosevic door het Joegoslavië Tribunaal, Militairrechtelijk Tijdschrift 1999/7, p. 224–226). Naar Nederlands recht zou een dergelijk restitutiebevel in de exequaturprocedure kunnen worden omgezet, afhankelijk van de precieze omschrijving van het bevel door het Tribunaal in de betrokken casus, in een verbeurdverklaring, een onttrekking aan het verkeer of een ontnemingsmaatregel. Vervolgens zou de staat de aan hem, als gevolg van de executie van een van deze sancties toegevalen voorwerpen of gelden kunnen doorgeven aan de begunstigde, conform de uitspraak van het betrokken Tribunaal. Overigens is ook omzetting van het bevel van het Tribunaal in een schadevergoedingsmaatregel als bedoeld in artikel 36f Sr denkbaar. De van – overeenkomstige –toepassingverklaring van de artikelen 13, 13a en 13b betreft de mogelijkheid van instelling van een strafrechtelijk financieel onderzoek en conservatoir beslag voorafgaand aan of na de uitvaardiging door het Tribunaal van het restitutiebevel. De te volgen procedure in verband met een eventueel restitutiebevel komt in grote lijnen overeen met de procedure zoals die in het voorstel voor een Uitvoeringswet Internationaal Strafhof is uitgeschreven met het oog op een bevel tot verbeurdverklaring van het Internationaal Strafhof (zie de artikelen 61 tot en met 65 en 82 en 83 van dat voorstel).

#### *Artikel V*

Middels artikel V wordt uitvoering gegeven aan de suggestie in het advies van de Raad van State bij de Uitvoeringswet Internationaal Strafhof, in de Wet politieregisters een spiegelbepaling op te nemen voor – thans – artikel 6 van die wet, waarin een bevoegdheidsgrondslag wordt gecreëerd voor het aan het Strafhof verstrekken van gegevens uit politieregisters.

De Minister van Justitie,  
A. H. Korthals