

Vergaderjaar 2010–2011

32 475

## Wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering, de Wet internationale misdrijven, de Wet overlevering inzake oorlogsmisdrijven en enige aanverwante wetten (verruiming mogelijkheden tot opsporing en vervolging van internationale misdrijven)

Nr. 5

### VERSLAG

Vastgesteld 12 november 2010

De vaste commissie voor Veiligheid en Justitie<sup>1</sup>, belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen voldoende zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het voorstel van wet genoegzaam voorbereid.

### INHOUDSOPGAVE

	Blz.
I ALGEMEEN	1
1. Inleiding	1
2. Terugwerkende kracht van rechtsmacht voor het misdrijf genocide	4
2.1 Achtergrond	4
2.2 Terugwerkende kracht en het legaliteitsbeginsel	5
3. Het creëren van de mogelijkheid van overname van strafvervolging van een internationaal gerecht	5
II ARTIKELSGEWIJS	7

### I ALGEMEEN

#### 1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van onderhavig wetsvoorstel. Zij spreken hun afschuw uit over oorlogsmisdrijven en misdrijven tegen de menselijkheid en vinden het noodzakelijk deze strafrechtelijk te kunnen vervolgen in Nederland als dit elders niet kan. Deze leden hechten aan de rol van Nederland als gastland voor internationale gerechten en de rol van Den Haag als hoofdstad van vrede en recht. Deze leden hebben nog wel vragen over het wetsvoorstel.

#### <sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Rouvoet, A. (CU), Staaij, C.G. van der (SGP), Arib, K. (PvdA), Çörüz, C. (CDA), Koopmans, G.P.J. (CDA), Roon, R. de (PVV), voorzitter, Brinkman, H. (PVV), Vermeij, R.A. (PvdA), ondervoorzitter, Raak, A.A.G.M. van (SP), Thieme, M.L. (PvdD), Gesthuizen, S.M.J.G. (SP), Dibi, T. (GL), Toorenburg, M.M. van (CDA), Peters, M. (GL), Berndsen, M.A. (D66), Nieuwenhuizen, C. van (VVD), Schouw, A.G. (D66), Marcouch, A. (PvdA), Steur, G.A. van der (VVD), Recourt, J. (PvdA), Hennis-Plasschaert, J.A. (VVD), Helder, L.M.J.S. (PVV) en Taverne, J. (VVD).  
Plv. leden: Slob, A. (CU), Dijkgraaf, E. (SGP), Bouwmeester, L.T. (PvdA), Bochove, B.J. Van (CDA), Sterk, W.R.C. (CDA), Dille, W.R. (PVV), Elissen, A. (PVV), Timmermans, F.C.G.M. (PvdA), Kooiman, C.J.E. (SP), Ouwehand, E. (PvdD), Karabulut, S. (SP), Halsema, F. (GL), Smilde, M.C.A. (CDA), Voortman, L.G.J. (GL), Pechtold, A. (D66), Burg, B.I. van der (VVD), Hachchi, W. (D66), Spekman, J.L. (PvdA), Liefde, B.C. de (VVD), Dijsselbloem, J.R.V.A. (PvdA), Azmani, M. (VVD), Bontes, L. (PVV) en Dijkhoff, K.H.D.M. (VVD).

Voornoemde leden vernemen graag wat de kosten zullen zijn die dit wetsvoorstel met zich mee kan brengen.

Deze leden merken op dat de Raad voor de rechtspraak heeft geconstateerd dat het wetsvoorstel consequenties heeft voor de werklust van de gerechten en derhalve voor de capaciteit. De leden van de VVD-fractie vernemen graag nader waarom de regering deze zorgen niet deelt. Zij verzoeken de regering in te gaan op de rol van het Internationaal Strafhof in dit verband. Hoe ziet de regering deze rol? Zou het Internationaal Strafhof de bedoelde vervolgingen niet kunnen of moeten overnemen? Met andere woorden, is het Internationaal Strafhof ook in staat om vervolging door het Nederlandse Openbaar Ministerie (OM) over te nemen? Zo nee, kan de wet daartoe dan nog worden aangepast?

De aan het woord zijnde leden vragen voorts welke knelpunten en onvolkomenheden die gemoeid gaan met de opsporing, vervolging en berechting van verdachten van internationale misdrijven naar het oordeel van het OM niet worden opgelost.

Deze leden vragen de regering nader in te gaan op de eventuele vrees van het verschijnsel van forumshopping, dat wil zeggen vervolging van deze misdrijven wordt verzocht in het land dat het beste uitkomt. Zou Nederland met deze wetgeving, zoals in België in het verleden het geval was, het toneel kunnen worden van de vervolging van misdrijven die direct noch indirect iets met Nederland te maken hebben?

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering nog mogelijke conflicten ziet met andere staten die de vervolging van hun onderdanen onwenselijk achten?

Graag ontvangen deze leden een nadere toelichting op het punt of er een verschil is bij de in de wet bedoelde uitlevering tussen Nederlandse staatsburgers en personen met een niet-Nederlandse nationaliteit.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Zij delen de mening dat internationale misdrijven niet straffeloos mogen blijven. Daar waar onnodige juridische barrières belemmeringen vormen, moeten deze worden weggenomen. Dat wil naar de mening van deze leden niet zeggen dat ieder juridisch middel, het doel van het voorkomen van straffeloosheid heiligt. Daarom hebben zij een aantal vragen en opmerkingen over dit wetsvoorstel.

De aan het woord zijnde leden lezen in de memorie van toelichting dat zowel de Raad voor de rechtspraak als de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak zich afvragen of de voorgenomen verruiming van de vervolging en berechtingsmogelijkheden van internationale misdrijven zal leiden tot een verzwaring van de werklust van de rechtspraak. Het antwoord van de regering hierop, namelijk dat de voorgestelde verruiming niet uitsluitend strekt tot het kunnen vervolgen van meer zaken, maar juist en veeleer tot het effectiever en efficiënter kunnen vervolgen van verdachten, begrijpen deze leden nog niet. Kan de regering hier nader op ingaan? Deze leden zijn niet overtuigd door de opmerking dat de verwachting is dat er maar weinig gebruik zal worden gemaakt van de mogelijkheid om strafvervolging van een internationaal gerecht over te nemen. Mede in verband met de opmerking verderop in de memorie van toelichting dat internationale tribunalen vanwege hun korte mandaat niet in staat zouden zijn om personen te berechten die een minder grote rol lijken te hebben gespeeld als het gaat om het plegen van internationale misdrijven, vragen de leden van de PvdA-fractie waarom de regering meent dat het met het overnemen van strafvervolging van internationale gerechten nog niet zo'n vaart zal lopen.

De leden van de PVV-fractie hebben kennisgenomen van voorliggend wetsvoorstel. Zij hebben daarover nog een aantal vragen en opmerkingen.

Voornoemde leden menen dat als dit voorstel van wet tot wet verheven wordt, een kostenstijging zal plaatsvinden. Zij menen dat dit volgt uit het advies van de Raad van State en uit de adviezen van de Raad voor de rechtspraak en de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak. Het ligt dan ook voor de hand om na te gaan waar budget vrijgemaakt kan worden om deze kostenstijging te dekken. Het nastreven van internationale rechtsorde door strafvervolging in Nederland is immers een goede zaak. Waar wordt dit echter van betaald? Op welke manier worden de aanvullende kosten gedekt? Het nastreven van internationale rechtsorde en het daarmee brengen van globale stabiliteit kan aangemerkt worden als een vorm van ontwikkelingssamenwerking. Kan het budget dat beschikbaar is voor ontwikkelingssamenwerking ingezet worden voor het dekken van de bijkomende kosten die ontstaan bij het van kracht worden van deze wet? De leden van de PVV-fractie wijzen erop dat het Landelijk Parket het in hoge mate betreurt dat slachtoffers van internationale misdrijven geen adequate mogelijkheid hebben om zich in een Nederlandse strafzaak effectief te voegen om aanspraak te maken op schadevergoeding. Hoe gaat de regering ervoor zorgen dat slachtoffers van internationale misdrijven wel adequate mogelijkheden krijgen om zich in een Nederlandse strafzaak effectief te voegen om aanspraak te maken op een schadevergoeding?

De leden van de CDA-fractie hebben met waardering kennisgenomen van het wetsvoorstel dat tot gevolg zal hebben dat de straffeloosheid van de ergste misdrijven nog verder wordt teruggedrongen. Zij hebben geen enkele moeite met de voorgestelde terugwerkende kracht tot 1970 in het voorgestelde artikel 21, derde lid, Wet internationale misdrijven (Wim). Als het verbod op terugwerkende kracht hier overeind zou moeten blijven, wordt er aan mensen dekking gegeven die moeten hebben geweten dat zij zich schuldig hebben gemaakt aan de ernstigste misdaden.

De leden van de SP-fractie hebben over het voorliggende wetsvoorstel nog enkele opmerkingen en vragen. Ook zij menen dat er in Nederland geen plaats is voor oorlogsmisdadigers, daar kan geen misverstand over bestaan. Oorlogsmisdadigers moeten worden opgespoord, vervolgd en indien schuldig bevonden gestraft. Slachtoffers hebben er ook recht op dat alles in het werk wordt gesteld door de overheid om te zorgen dat dit gebeurt. Deze leden hebben daarom herhaaldelijk opgeroepen om de opsporing en vervolging van oorlogsmisdadigers verder te intensiveren. Voornoemde leden lezen in het begin van de memorie van toelichting een verwijzing naar de bijzondere positie en verantwoordelijkheid van Nederland bij de voorkoming van straffeloosheid van personen die zich schuldig hebben gemaakt aan internationale misdrijven.

Is de regering van mening dat Nederland op het gebied van opsporing en vervolging van oorlogsmisdaden zich de titel «Legal capital of the world» waardig toont? Deze leden wijzen hierbij bijvoorbeeld op de wijze waarop de Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen door de toenmalige minister van Buitenlandse Zaken is benaderd naar aanleiding van de kritiek die door de Hoge Commissaris werd geleverd op het ambtsbericht over de KhAD/WAD van februari 2000. Ook de oproep van de Hoge Commissaris om geen asielzoekers terug te sturen naar Irak wordt genegeerd. Daarnaast krijgt Nederland ook steeds meer «interim-measures» tegengeworpen door het Europese Hof voor de Rechten van de Mens. Hoe verhoudt zich dit tot Nederland als vermeend toonbeeld voor vrede en veiligheid in de wereld?

De leden van de SP-fractie menen dat verruiming van de mogelijkheden tot opsporing en vervolging van internationale misdrijven een goede zaak is. Dit soort ernstige misdaden mag niet ongestraft blijven. Kan de regering aangeven hoe groot de groep oorlogsmisdadigers is die nu op grond van ontbrekende rechtsmacht ongemoeid moet worden gelaten en

waar dit wetsvoorstel een oplossing voor moet bieden? De volgende vraag is dan hoeveel menskracht de regering in gaat zetten om invulling te geven aan die verruimde mogelijkheden voor opsporing en vervolging?

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Zij zien op dit moment geen aanleiding tot het maken van nadere opmerkingen met betrekking tot dit wetsvoorstel.

## **2. Terugwerkende kracht van rechtsmacht voor het misdrijf genocide**

### *2.1 Achtergrond*

De leden van de PvdA-fractie hebben vragen bij het verlenen van terugwerkende kracht voor uitbreiding van de rechtsmacht bij het misdrijf genocide. Zij vragen waarom de wetgever nu klaarblijkelijk andere afwegingen maakt ten aanzien van de mate waarin internationale misdrijven door Nederland dienen te worden vervolgd en berecht dan ten tijde van de totstandkoming van de Wim in 2003. Waar komt de huidige behoefte om de genoemde vervolgingsmogelijkheden te verruimen concreet vandaan? Wat is de precieze aanleiding voor deze verruiming? Tegen welke problemen in de praktijk van vervolging en berechting wordt nu aangelopen, waar in 2003 nog geen sprake van was? Hoeveel van een internationaal misdrijf verdachte personen kunnen op grond van de stand van de wetgeving van 2003 niet worden vervolgd en hoeveel kunnen dat na het van kracht worden van het onderhavige wetsvoorstel wel?

De leden van de PVV-fractie merken op dat het Landelijk Parket het probleem beschrijft dat het strafrechtelijk vervolgen van 1F'ers moeilijk dan wel juridisch onmogelijk is en raadt aan om de in artikel 5 Wetboek van Strafrecht (Sr) geschapen rechtsmacht op basis van dubbele strafbaarheid (in Nederland en het land waar de misdaad is gepleegd) uit te breiden tot alle personen die duurzaam in Nederland verblijven of in Nederland aanwezig zijn en kennis hebben gegeven van hun intentie om duurzaam in Nederland te gaan verblijven, bijvoorbeeld door het aanvragen van asiel of een verblijfsstatus. Is de regering voornemens deze aanbeveling over te nemen door bijvoorbeeld artikel 5, eerste lid, sub twee, Sr of artikel 5a Sr uit te breiden?

Voornoemde leden vragen wat de regering gaat doen tegen personen die meerdere nationaliteiten bezitten, waaronder de Nederlandse? Hoe gaat zij er zorg voor dragen dat deze personen gedenuaturaliseerd worden wanneer deze internationale misdrijven hebben gepleegd? Kan dit ook direct geregeld worden binnen de voorgenomen aanpassingen?

De leden van de CDA-fractie vragen de regering aan te geven wat het gevolg is voor de praktijk van de wetswijziging van de WIM (terugwerkende kracht tot 1970). Hoeveel afgelegde/opgelegde zaken zullen dan gerevitaliseerd worden? Zijn er wellicht ook al dossiers/meldingen weggegooid wegens het toenmalig ontbreken van rechtsmacht? Hoeveel 1F-zaken (naar Nederland afgereisde vreemdelingen die zich in het land van herkomst geruime tijd geleden schuldig hebben gemaakt aan internationale misdrijven) kunnen met een terugwerkende kracht tot 1970 tot een eind komen?

De leden van de SP-fractie delen de opvatting van de regering dat terughoudend moet worden omgegaan met het toekennen van terugwerkende kracht aan een rechtsmachtregime. Zij vragen in hoeverre de voorgestelde terugwerkende kracht van rechtsmacht voor genocide een bijdrage zal leveren aan het oplossen van bijvoorbeeld het probleem van

de grote groep Afghaanse 1F-ers die al vele jaren in Nederland verblijven, niet vervolgd en berecht zijn maar bestuursrechtelijk ongewenst verklaard. In een recente rapportage sprak de verantwoordelijk bewinds-persoon over 210 dossiers die bij de Dienst Terugkeer en Vertrek liggen. Voor het merendeel gaat het daarbij om Afghanen die vaak al vele jaren verkeren in een, zoals de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken het omschrijft, situatie van «mort civile». Dit is voor alle betrokken partijen een onbevredigende en onwenselijke situatie. Is de regering bereid de situatie van deze groep opnieuw te bezien in het licht van de nu voorgestelde wijzigingen? Deze leden zijn van mening dat verdenkingen niet eeuwig mogen voortduren. Daarom pleiten zij opnieuw voor een snellere procedure om te bezien of een vreemdeling vervolgd kan worden voor oorlogsmisdaden. Wanneer er geen vervolging plaats vindt en wanneer aan de overige vereisten wordt voldaan, kan naar mening van de leden van de SP-fractie een voorlopige verblijfsvergunning worden verstrekt. Die verblijfsvergunning kan later bij nieuwe bewijzen en een veroordeling weer worden ingetrokken. Is de regering bereid deze oplossing van de leden van de SP-fractie te volgen?

## *2.2 Terugwerkende kracht en het legaliteitsbeginsel*

De leden van de VVD-fractie vragen de regering nader in te gaan op de in dit wetsvoorstel opgenomen terugwerkende kracht, meer in het bijzonder in het licht van de uitspraak van de Hoge Raad van 18 september 2001 (NJ 2002, 559).

De leden van de PvdA-fractie merken op dat de voorgestelde verlenging van de terugwerkende kracht lijkt te botsen met het basisprincipe dat iemand niet vervolgd dient te worden voor een daad die op het moment van plegen nog niet strafbaar was. Internationale verdragen bieden nog uitzonderingen hierop, artikel 16 van de Grondwet (Gw) echter niet. Begrijpen deze leden het goed dat de regering van mening is dat het delict genocide op zich wel al vanaf 1970 in Nederland strafbaar was en dat daarvoor dus geen verlenging terugwerkende kracht hoeft te worden voorgesteld en voorts dat die verlenging slechts wordt voorgesteld voor de uitbreiding van de rechtsmacht namelijk door delict genocide nu met terugwerkende kracht ook voor niet-Nederlanders (op Nederlands grondgebied) strafbaar te maken? De regering voelt zich hierin klaarblijkelijk gesteund door een arrest van de Hoge Raad. In hoeverre is het mogelijk om met dezelfde redenering ook voor andere misdrijven de terugwerkende kracht in te voeren of te verlengen? Acht de regering dit wenselijk? Deelt de regering de mening van deze leden dat de bepaling van artikel 16 Gw geëerbiedigd dient te worden dat geen feit strafbaar is dan uit kracht van een daaraan voorafgegane wettelijke strafbepaling? Deelt de regering ook de mening dat de voorgestelde constructie voor verruiming van de mogelijk van vervolging via de weg van verruiming van de rechtsmacht met terugwerkende kracht slechts in zeer uitzonderlijke omstandigheden wenselijk is? Kan de regering hier uitgebreid op ingaan?

## **3. Het creëren van de mogelijkheid van overname van strafvervolg van een internationaal gerecht**

De leden van de VVD-fractie vragen waarom de regering, anders dan de Raad van State, meent dat er geen sprake zal zijn van overname van procedures.

De leden van de PvdA-fractie zijn er niet van overtuigd dat de voorgestelde oplossing van het overnemen van strafvervolg van een internationaal gerecht door Nederland een duurzame oplossing is voor

het geschetste probleem van een in de tijd beperkt mandaat van een internationaal gerecht. Zou er niet veeleer moeten worden gedacht aan uitbreiding van deze mandaten? Kan het permanente Internationale Strafhof hier bijvoorbeeld geen rol kunnen en moeten spelen? Bovendien zijn deze leden niet overtuigd van het argument dat Nederland vanwege zijn positie als gastland van internationale tribunalen dan ook maar zaken van die tribunalen zou moeten overnemen. Ook kan men zich voorstellen dat als de «grote vissen» bij een internationaal tribunaal terecht staan, dat de nationale staten waar het vermeende internationale misdrijf is gepleegd dan wel zelf verantwoordelijk zouden moeten zijn voor vervolging en berechting van de «kleine vissen». Ook kan worden gesteld dat als internationale tribunalen niet in staat zijn zelf te vervolgen en te berechten, de internationale gemeenschap in dat geval verantwoordelijk zou moeten zijn. Kortom, de leden van de PvdA-fractie zijn er nog niet ten volle van overtuigd dat Nederland als scheidsrechter van de wereld zou moeten optreden in gevallen waar internationale gerechten daartoe niet in staat zijn. Welke ambitie heeft Nederland als de mogelijkheid tot overname eenmaal is gecreëerd? Kan de regering hier nader op ingaan? Voornoemde leden lezen in de memorie van toelichting dat met de voorgestelde toevoeging van een derde lid aan artikel 4a Sr er geen verplichting maar mogelijkheid tot overname wordt toegevoegd. Zij vragen welke criteria Nederland gaat hanteren bij de voorgestelde mogelijkheid om overname van strafvervolging.

De leden van de CDA-fractie heeft, in navolging van de Raad van State, zorgen over de uitvoering met betrekking tot de voorgestelde mogelijkheid voor Nederland een verzoek tot overname van een strafvervolging van een internationaal gerecht te honoreren. Dit zeker gelet op het feit dat het hier om ingewikkelde zaken gaat. Daarbij merken de leden op dat het wel gaat om het kunnen honoreren en niet het moeten honoreren. De regering stelt dat Nederland in de afgelopen jaren in zeer beperkte mate benaderd is door een internationaal gerecht voor een overname van strafvervolging, maar hier kan ook gaan gelden dat een vastgelegde mogelijkheid vanzelf de vraag schept. Kan de regering aangeven wat de meerkosten kunnen worden?

Voornoemde leden merken op dat de regering een bijzondere rol en verantwoordelijkheid voor Nederland ziet als gastland van verschillende tribunalen en internationale hoven in Den Haag bij het voorkomen van straffeloosheid van personen die zich schuldig hebben gemaakt aan internationale misdrijven. Door de overnamemogelijkheid zal de positie van Nederland als gastland van die tribunalen en hoven verder worden versterkt. Ook hecht de regering er belang aan dat de internationale gerechten hun doelstelling (het aantal geplande zaken) halen. Deze leden vragen of met name dit laatste streven wellicht iets te ambitieus is. Of de internationale gerechten hun doelstellingen halen, lijkt deze leden meer tot de verantwoordelijkheid van de gerechten te horen dan tot de verantwoordelijkheid van de Nederlandse minister van Justitie. Kan de regering hier op ingaan?

De leden van de CDA-fractie voelen er niet voor dat in geval van overname ook de tenuitvoerlegging van het door de Nederlandse rechter gewezen vonnis steeds in Nederland dient plaats te vinden. Zij zien liever dat tenuitvoerlegging in Nederland tot hoge uitzondering behoort.

De leden van de SP-fractie vragen met betrekking tot de voorgestelde mogelijkheid van overname van strafvervolging van een internationaal gerecht naar de praktische invulling. Acht de regering het mogelijk dat de Nederlandse overheid, zetel houdend in het zelfbenoemde «legal capital of the world», bijvoorbeeld het verzoek zal krijgen de strafvervolging over te nemen wanneer het Joegoslavië-tribunaal zal worden ontbonden? Zal de Nederlandse overheid bijvoorbeeld de gezochte Mladic berechten

indien hij wordt aangehouden na opheffing van het tribunaal? Is dit een voorbeeld waar de regering aan denkt of ziet de voorgestelde wijziging op het berechten van «kleine vissen» die vanwege capaciteitsproblemen door tribunalen buiten schot worden gelaten? Heeft de regering signalen ontvangen dat dergelijke verzoeken van tribunalen te verwachten zijn? Welke rol speelt in dit licht dat de regering voornemens is om een uitleveringsverdrag met Rwanda tot stand te brengen om in de toekomst verdachten van oorlogsmisdadigers die zich in Nederland ophouden aan Rwanda te kunnen uitleveren voor berechting. Daarvoor is een uitwisselingsprogramma van kennis en vaardigheden uitgewerkt. Op welke termijn denkt de regering dat het Rwandese rechtsbestel aan de eisen van de internationale rechtsorde zal voldoen? Heeft de minister van Veiligheid en Justitie al met zijn Rwandese ambtsgenoot gesproken over een streefdatum? Zo nee, wat is dan volgens de regering een realistische termijn, mede gelet op het feit dat er vanuit Europa al jaren kennis en vaardigheden met Rwanda wordt gedeeld?

## **II ARTIKELSGEWIJS**

### **Artikel IV**

De leden van de CDA-fractie vragen of de rechtbank Den Haag niet te veel de status van een tribunaal krijgt toegedicht waartoe deze niet is uitgerust. Graag ontvangen zij een reactie van de regering op dit punt.

De voorzitter van de commissie,  
De Roon

Adjunct-griffier van de commissie,  
Van Doorn