

Vergaderjaar 2008–2009

**31 391**

## **Partiële wijziging van het Wetboek van Strafrecht, Wetboek van Strafvordering en enkele aanverwante wetten in verband met rechtsontwikkelingen, internationale verplichtingen en geconstateerde wetstechnische gebreken en leemten**

**Nr. 7**

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 4 december 2008

#### **1. Inleiding**

Met veel belangstelling heb ik kennisgenomen van het verslag van de vaste commissie voor Justitie over dit wetsvoorstel. Het verheugt mij dat de leden van de fracties van het **CDA** en de **VVD** positief staan tegenover de voorgestelde wetgeving. De door deze fracties gestelde vragen en gemaakte opmerkingen geven de gelegenheid de strekking en inhoud van het wetsvoorstel op een aantal punten verder te verduidelijken. Ik ben deze leden daarvoor erkentelijk. Graag wijs ik nu reeds op de bij deze nota gevoegde nota van wijziging, waarin zijn opgenomen een aantal naderhand opgekomen wijzigingen die een vergelijkbare aard kennen als de in het onderhavige wetsvoorstel opgenomen voorstellen.

De leden van de **VVD**-fractie hadden met instemming kennisgenomen van de voorstellen tot uitbreiding van rechtsmacht. Zij vroegen in dit verband of de Wet internationale misdrijven terugwerkende kracht zou moeten krijgen.

Graag beantwoord ik deze vraag als volgt. Het vraagstuk rondom de mogelijkheid van het verlenen van terugwerkende kracht aan de strafbaarstellingen van internationale misdrijven is uitvoerig aan de orde geweest bij de totstandkoming van de Goedkeuringswet van het Statuut van het Internationaal Strafhof en de Wet internationale misdrijven (Kamerstukken II 2001/02, 28 337, nr 3, p. 24–25). In dat verband heeft de regering reeds gewezen op het feit dat dit vraagstuk in beginsel alleen betekenis heeft voor de misdrijven tegen de menselijkheid (en die gevallen van genocide waarover Nederland voorheen geen rechtsmacht had). Voorts is gewezen op de uitspraak van de Hoge Raad van 18 september 2001 (NJ 2002, 559), waarin de Hoge Raad – kort gezegd – heeft overwogen dat artikel 16 Grondwet en artikel 1, eerste lid, Sr een ongeclausuleerd verbod bevatten tot berechting en bestraffing van iemand ter zake van een feit dat ten tijde van het begaan van dat feit niet bij of krachtens de Nederlandse wet strafbaar was gesteld. Tegen deze achtergrond achtte de regering het niet wenselijk om, in afwijking van het in het strafrecht geldende legaliteitsbeginsel, aan de strafbaarstelling van misdrijven tegen de menselijkheid terugwerkende kracht te verlenen. Dit standpunt komt mij nog altijd als juist voor.

De leden van de **VVD**-fractie stelden dat Nederland, met Den Haag in het bijzonder, in zijn hoedanigheid van «legal capital of the world» een voorbeeldfunctie heeft bij de opsporing en vervolging van internationale misdrijven en vroegen zich in die context af of een continue aandacht voor dit taakveld niet tot de prioriteiten van het Nederlandse Openbaar Ministerie en politie zou moeten behoren.

Het belang van een voortvarende en effectieve aanpak betreffende de opsporing, vervolging en berechting van internationale misdrijven wordt door mij volledig onderschreven. De inspanningen zullen daartoe de komende periode worden voortgezet en geïntensiveerd. Graag zou ik op deze plaats korthedshalve verwijzen naar hetgeen ik daarover aan de Tweede Kamer heb bericht in mijn brief van 9 juni 2008 betreffende de toepassing van artikel 1F Vluchtelingenverdrag (Kamerstukken II 2007/08, 31 200 VI, nr. 160) en mijn brief van 9 september 2008 inzake de intensivering van de opsporing en vervolging van internationale misdrijven (Kamerstukken II 2007–2008, 31 200 VI, nr. 193).

## **2. Artikelsgewijs**

### *Artikel I onderdeel A Wetboek van Strafrecht*

De leden van de **CDA**-fractie vroegen om een reactie op hetgeen zij naar voren brachten aan mogelijke bezwaren tegen het vestigen van ruime rechtsmacht.

Graag wijs ik erop dat bij de vestiging van universele rechtsmacht, mede gelet op hetgeen daarover door de **CDA**-fractie naar voren is gebracht, enige terughoudendheid moet worden betracht. De ernst en het internationale karakter van de door een verdrag omschreven strafbare gedragingen kunnen evenwel aanleiding vormen tot vestiging van ruime rechtsmacht. Het gaat er immers om dat er geen vrijhavens worden geschapen waarin personen die verdacht worden van het plegen van ernstige feiten, een veilig heenkomen zoeken en kunnen vinden. Bij de keuze voor intrekking van de voorbehouden is acht geslagen op de internationale rechtsontwikkeling. Het grensoverschrijdende karakter van bepaalde ernstige misdrijven, de toenemende ernst ervan en het mogelijke effect daarvan in de internationale verhoudingen, maken het nodig in bepaalde gevallen te kiezen voor ruime rechtsmacht. Met het voorstel wordt ten aanzien van de in de respectieve verdragen omschreven feiten ongeclausuleerde secundaire universele rechtsmacht gevestigd. Dit houdt in dat de voorwaarde van een afgewezen uitleveringsverzoek komt te vervallen en Nederland rechtsmacht heeft op het moment dat de verdachte zich op Nederlands grondgebied bevindt. Het feit dat Nederland rechtsmacht heeft laat evenwel onverlet dat het uitgangspunt blijft dat de staat met primaire rechtsmacht de strafvervolging op zich neemt. In dat land zal immers in het algemeen het bewijsmateriaal aanwezig zijn. Voorts zou in daarvoor in aanmerking komende gevallen vervolging kunnen plaatsvinden in het land waaruit de verdachte afkomstig is. Vervolging in het land waar het feit niet is begaan en waar de verdachte ook niet vandaan komt, kan evenwel in bepaalde gevallen onvermijdbaar zijn. In voorkomend geval zal internationaal overleg tussen de justitiële autoriteiten van betrokken staten plaatsvinden. De respectieve verdragen verplichten ook tot samenwerking ten behoeve van een effectieve strafvervolging. In Europees verband kan worden gewezen op de belangrijke coördinerende rol van Eurojust op dit terrein.

De leden van de **VVD**-fractie vroegen of de regering, in verband met de positie van Nederland als gastland voor verschillende internationale straftribunalen, voornemens is om de Nederlandse strafwetgeving inzake rechtsmacht, in het bijzonder artikel 4a van het Wetboek van Strafrecht (Sr), verder aan te passen.

In mijn brief van 9 september 2008 aan de voorzitter van de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2007/08, 31 200 VI, nr. 193) heb ik aangegeven dat ik het juridische instrumentarium ten aanzien van internationale misdrijven zal beoordelen op toereikendheid. Bij die beoordeling zal ik ook het aspect van rechtsmacht meenemen. De resultaten van deze inventarisatie zullen naar verwachting de eerste helft van 2009 beschikbaar komen.

*Artikel II onderdeel Q Wetboek van Strafrecht, Artikel VII onderdeel A*

Naar aanleiding van vragen van de leden van de fractie van het **CDA** ga ik graag nader in op de depolitiseringsclausule, het Nederlandse voorbehoud en de positie van de rechter daarbij. In artikel 20 van het Europees Verdrag ter voorkoming van terrorisme is een zogenoemde depolitisering-sclausule neergelegd. Met het voorbehoud dat bij deze verdragsverplichting wordt gemaakt, waarvan de achtergronden uitgebreid zijn toegelicht in de memorie van toelichting bij de rijkswet tot goedkeuring van het Verdrag (Kamerstukken II 2007/08, 31 422 (R 1853), nr. 3), kan worden verzekerd dat in zeer uitzonderlijke gevallen, waarin de rechter meent dat de gevraagde uitlevering een politiek delict betreft, de gevraagde uitlevering kan worden geweigerd. De vraag naar welke criteria en in welke gevallen er aanleiding zal bestaan om aan genoemd voorbehoud toepassing te geven, staat primair ter beoordeling van de rechter. Uit de ontwikkeling van het leerstuk van het politieke delict in de (internationale) rechtspraak lijkt te kunnen worden afgeleid dat de rechter in het algemeen daarbij zal nagaan of het feit terzake waarvan uitlevering wordt gevraagd, is gepleegd in het kader van een strijd om of tegen de overheidsmacht, of er een direct, nauw en duidelijk verband bestaat tussen het gepleegde feit en het beoogde politieke einddoel, of er evenredigheid bestaat tussen dat einddoel en de ten gevolge van het delict aangetaste rechtsgoed, of het delict naar de redelijke voorstelling van de dader rechtstreeks tot het door hem beoogde politieke einddoel zou kunnen leiden en of naar diezelfde voorstelling het delict de enige mogelijkheid was ter verwezenlijking van het beoogde politieke einddoel (zie HR 7 mei 2004, NJ 2004, 276, r.o. 3.4.9). Graag verwijs ik in dit verband ook naar de uitvoerige uiteenzetting van dit leerstuk in de wetsgeschiedenis bij de totstandkoming van de goedkeuringswet terzake het Europees Verdrag tot bestrijding van terrorisme van 27 januari 1977 (Kamerstukken II 1981/82, 15 971 (R 1133), nr. 10, p. 8–12). Artikel 13, eerste lid, van laatstgenoemd verdrag schrijft voor dat wanneer een staat een voorbehoud bij de depolitiseringsclausule heeft gemaakt, bij de toepassing daarvan in een concreet geval een aantal aspecten van het gepleegde feit nadrukkelijk in overweging dient te worden genomen. Deze aspecten sluiten aan bij de hierboven genoemde in de rechtspraak ontwikkelde criteria. Overigens zij opgemerkt dat de kwestie van het politieke delict slechts bij een zeer beperkt aantal uitleveringsverzoeken een rol speelt.

De leden van de fractie van het **CDA** vroegen om een toelichting ten aanzien van de verhouding tussen enerzijds het algemeen uitgangspunt dat geen uitlevering plaatsvindt terzake politieke delicten en anderzijds het gegeven dat aan een verzoek om rechtshulp ten behoeve van een onderzoek naar een strafbaar feit van politieke aard door autoriteiten van een staat die partij is bij een van de in artikel 552m, tweede lid, Sv genoemde verdragen zonder het volgen van de door het eerste lid van dat artikel voorgeschreven procedure kan worden voldaan. Ik stel voorop dat het verlenen van rechtshulp een veel minder ingrijpende vorm van internationale samenwerking is dan uitlevering. De gevraagde rechtshulp kan bijvoorbeeld ook strekken tot het verkrijgen van voor een verdachte ontlastend bewijs. De wetgever heeft het inwilligen van rechtshulpverzoeken dan ook met minder stringente voorwaarden omgeven. Het door de leden van het **CDA** geconstateerde onderscheid is

overigens terug te voeren op het Europees Verdrag tot bestrijding van terrorisme zelf. Voornoemd verdrag schrijft voor dat rechtshulp niet mag worden geweigerd om het enkele feit dat het gaat om een politiek delict. Ook bij uitlevering is depolitisering het uitgangspunt, maar anders dan bij rechtshulp voorziet het verdrag daar in de mogelijkheid tot het maken van een voorbehoud.

De uitzonderingsbepaling in artikel 552m, tweede lid, Sv is eerst geïntroduceerd ter uitvoering van het Europees Verdrag tot bestrijding van terrorisme. Artikel 8 van dat verdrag schrijft voor dat staten partijen elkaar de ruimst mogelijke rechtshulp verlenen. In de geest van die bepaling heeft de wetgever er destijds voor gekozen om in de uitzondering van artikel 552m, tweede lid, Sv te voorzien (Kamerstukken II 1979/90, 15 972, nr. 3, p. 21). Daaruit vloeit voort dat Nederland, wanneer om rechtshulp wordt verzocht door een andere staat die partij is bij voornoemd verdrag voor een strafbaar feit als bedoeld in het verdrag, deze rechtshulp volgens de normale daarvoor geldende regels verleent, waarbij het eventuele politieke karakter van het betrokken feit niet van betekenis is. Het belangrijkste effect is dat het rechtshulpverkeer in die gevallen sneller kan verlopen, omdat de procedure van machtiging door de Minister van Justitie na overleg te hebben gevoerd met de Minister van Buitenlandse Zaken, niet is vereist. Ook artikel 17 van het Europees Verdrag ter voorkoming van terrorisme verplicht tot het verlenen van de ruimst mogelijke mate van rechtshulp met betrekking tot de misdrijven waarop het Verdrag van toepassing is. Om die reden is ervoor gekozen om ook dat Verdrag aan artikel 552m, tweede lid, Sv toe te voegen.

#### *Artikel VII onderdeel E onder 3 Uitleveringswet*

Naar aanleiding van een vraag van de leden van de fractie van het **CDA** merk ik op dat met de in dit wijzigingsvoorstel opgenomen aanvulling van artikel 51a, tweede lid, van de Uitleveringswet, het Verdrag tegen transnationale georganiseerde misdaad als rechtsbasis had kunnen dienen voor de behandeling van een verzoek om uitlevering terzake van strafbare feiten als aan de orde in de door deze leden genoemde rechtszaak.

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