

Vergaderjaar 2011–2012

32 475

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

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 14 oktober 2011

Met belangstelling heb ik kennis genomen van het verslag van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie inzake dit voorstel van wet. Ik ben verheugd te vernemen dat de leden van de fracties van de VVD, de PvdA, de PVV, het CDA en de SP de voorkoming van straffeloosheid van personen die zich schuldig hebben gemaakt aan internationale misdrijven als doelstelling van onderhavig wetsvoorstel onderschrijven. Graag ga ik hieronder in op de door de verschillende fracties gestelde vragen en naar voren gebrachte punten. Bij de beantwoording van de gestelde vragen is de indeling van het verslag zo veel mogelijk aangehouden. Waar dit de duidelijkheid ten goede komt, zijn een aantal vragen tezamen beantwoord.

ALGEMEEN

1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie, de PvdA-fractie, de PVV-fractie en de SP-fractie vragen naar de kosten die het wetsvoorstel met zich mee kan brengen en naar de gevolgen van het wetsvoorstel voor de werklust als gevolg van de verruiming van de mogelijkheden tot opsporing en vervolging van internationale misdrijven. De in het wetsvoorstel opgenomen regeling strekt er veeleer toe een effectievere en efficiëntere vervolging van internationale misdrijven mogelijk te maken, dan dat zij het vervolgen van meer verdachten beoogt. Zo betekent de voorgestelde verruiming van rechtsmacht met terugwerkende kracht voor het misdrijf genocide niet dat een aanzienlijk groter aantal vervolgingen kan worden ingesteld. De omstandigheid dat de huidige wetgeving het – vanwege de beperktere rechtsmacht – niet mogelijk maakt om bepaalde personen te vervolgen voor het misdrijf genocide, betekent namelijk niet dat deze personen nu niet vervolgd worden voor andere misdrijven, zoals oorlogsmisdrijven of foltering. In de praktijk wordt nagenoeg altijd overgegaan tot het instellen van vervolging, maar het misdrijf genocide kan dan niet ten laste worden gelegd, terwijl de feiten voor het ten laste leggen van genocide wel aanleiding geven. Met het uitbreiden van de rechtsmacht voor genocide wordt derhalve een strafvervolging mogelijk

die meer recht doet aan de feiten en omstandigheden van het geval. Dat is ook voor slachtoffers van belang.

Het wetsvoorstel maakt het voorts mogelijk om in bepaalde gevallen efficiënter dan voorheen te werken. De verruiming van de mogelijkheden tot *uitlevering* van personen die verdacht worden van genocide en oorlogsmisdrijven in een niet-internationaal gewapend conflict, brengt met zich mee dat de beperkte capaciteit en middelen niet meer hoeven te worden ingezet voor een vervolging en berechting van de desbetreffende zaak in Nederland. Die capaciteit en middelen kunnen dan uiteraard worden ingezet voor zaken waarin wel in Nederland wordt vervolgd. Voor zover het wetsvoorstel de mogelijkheid biedt om vervolging in te stellen tegen personen die onder de huidige wetgeving niet (kunnen) worden vervolgd, geldt dat de beslissing omtrent vervolging uiteindelijk aan het openbaar ministerie is en voorts dat dit dient te worden opgevangen binnen de vastgestelde financiële kaders voor het openbaar ministerie en de rechtspraak.

De leden van de VVD-fractie vragen hoe de regering in dit verband de rol van het Internationaal Strafhof ziet. Over de rol van het Internationaal Strafhof merk ik het volgende op. Aan het Statuut van het Internationaal Strafhof ligt het zogenaamde complementariteitsbeginsel ten grondslag. Dit betekent dat het Strafhof een bevoegdheid heeft die complementair is aan de nationale jurisdicties in strafzaken. Dit houdt in dat het Strafhof pas optreedt – dat wil zeggen: rechtsmacht kan uitoefenen – indien geen staat bereid is het onderzoek of de vervolging daadwerkelijk uit te voeren of geen staat daartoe bij machte is, bijvoorbeeld omdat er in het concrete geval geen rechtsmacht is. Het gevolg van de totstandkoming van het Internationaal Strafhof is dus niet dat staten de vervolging van internationale misdrijven aan dat hof kunnen overlaten. Het is in de eerste plaats aan de staten die partij zijn bij het Statuut van het Internationaal Strafhof zelf om internationale misdrijven te vervolgen en berechten. In het geval dat strafvervolging voor het Internationaal Strafhof plaatsvindt, kan Nederland op basis van de samenwerkingsbepalingen in het Statuut van het Internationaal Strafhof en in de Uitvoeringswet Internationaal Strafhof informatie waarover Nederland beschikt met betrekking tot beweerdelijk gepleegde internationale misdrijven, aan het Strafhof doen toekomen.

Vrees voor forumshopping, waar deze leden naar vragen, heeft de regering niet. Nederland heeft op grond van artikel 2 van de Wet internationale misdrijven (Wim) alleen rechtsmacht over buiten Nederland gepleegde internationale misdrijven als deze begaan zijn *door* een Nederlander of *tegen* een Nederlander of, in geval van een verdachte zonder Nederlandse nationaliteit, als deze zich in Nederland bevindt. Buiten deze gevallen kan Nederland – en dat is wat wordt voorgesteld in dit wetsvoorstel – rechtsmacht verkrijgen doordat de strafvervolging wordt overgenomen van een internationaal gerecht. Het wetsvoorstel voorziet in de mogelijkheid om de strafvervolging van een internationaal gerecht over te nemen, maar schept daartoe geen verplichting. Ik kom daar in het onderstaande nog op terug. Inherent aan de ernst van de internationale misdrijven is dat niet alleen het land waar de misdrijven zijn gepleegd, bevoegd is deze misdrijven te berechten, maar ook andere landen dat kunnen zijn. Dit brengt noodzakelijkerwijs mee dat een strafproces kan plaatsvinden dat weinig raakvlakken heeft met het land waar dat proces wordt gehouden. Het raakvlak met Nederland, zoals dat is neergelegd in artikel 2 van de Wim en in de thans voorgestelde aanvulling van artikel 4a van het Wetboek van Strafrecht, is dat de verdachte respectievelijk zich in Nederland bevindt of dat Nederland heeft ingestemd met de overname van de strafvervolging van een internati-

onaal gerecht. Waar een dergelijk raakvlak ontbreekt, heeft Nederland geen rechtsmacht en kan daarom geen vervolging in Nederland plaatsvinden.

Ook na de thans voorgestelde wetwijziging gaat de vergelijking met de in het verleden in België toegepaste ruime rechtsmachtregeling ten aanzien van ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht niet op. In het onderzoeksrapport «Communicerende grondslagen van extraterritoriale rechtsmacht», dat op 22 september 2010 aan de Tweede Kamer is aangeboden (Kamerstukken II 2010–2011, 32 500 VI, nr. 3) wordt de destijds geldende Belgische wetgeving beschreven. Deze wetgeving werd gekenmerkt door de samenloop van twee, in vergelijking met andere landen uitzonderlijke omstandigheden: het ontbreken van voorwaarden voor de uitoefening van extraterritoriale rechtsmacht, in termen van aanknopingspunten met België en de in het Belgische strafprocesrecht voorziene mogelijkheid van burgerlijke partijstelling (zie hiervoor blz. 30 e.v. van het onderzoeksrapport). Op beide punten is de Belgische wetgeving toen gewijzigd.

In antwoord op de vraag van deze leden naar de mogelijkheid van een conflict met een andere staat die de vervolging van zijn onderdanen onwenselijk acht, merk ik op dat dit een factor is die meegewogen kan worden bij de beoordeling van de opportuniteit van een strafvervolging in Nederland.

Deze leden vragen of een verschil is bij uitlevering tussen Nederlandse staatsburgers en personen met een niet-Nederlandse nationaliteit. Daartussen is in zoverre een verschil dat op grond van de Uitleveringswet (artikel 4) Nederlanders alleen worden uitgeleverd ten behoeve van de strafvervolging in een ander land als is gewaarborgd dat zij een eventueel opgelegde vrijheidsstraf in Nederland zullen mogen ondergaan. Op grond van de regeling in dit wetsvoorstel is deze bepaling ook van toepassing in geval van uitlevering ter zake van internationale misdrijven. Overigens merk ik hierbij nog op dat onder bepaalde omstandigheden de in artikel 4 bedoelde waarborg ook kan worden gevraagd voor vreemdelingen met (langdurig) verblijfsrecht.

Ten slotte vragen deze leden welke knelpunten naar het oordeel van het openbaar ministerie met dit wetsvoorstel niet worden opgelost. Naar aanleiding van het advies van het openbaar ministerie over het concept-wetsvoorstel is het voorstel nog op belangrijke punten aangepast. Het wetsvoorstel, zoals ingediend bij de Tweede Kamer, voorzag niet in een oplossing voor de volgende door het openbaar ministerie gesignaleerde punten: (1) de beperkte mogelijkheden voor slachtoffers van internationale misdrijven om zich in een Nederlandse strafzaak effectief te voegen om aanspraak te maken op schadevergoeding, en (2) het ontbreken van rechtsmacht over ernstige commune misdrijven waar het gaat om verdachten die behoren tot de groep van de 1F-ers. Op het tweede punt zal ik in paragraaf 2 ingaan bij de beantwoording van de hierover gestelde vraag van de leden van de PVV-fractie. Over het eerste punt hebben ook de leden van de PVV-fractie vragen gesteld. Ik zal daar nu op ingaan. Het kabinet hecht veel waarde aan de versteviging van de positie van slachtoffers in het strafproces. Bij nota van wijziging, die tegelijk met deze nota naar aanleiding van het verslag is ingediend, is daarom voorzien in een wijziging van de Wet internationale misdrijven met het oog op de verbetering van de positie van slachtoffers van internationale misdrijven. Voor een nadere toelichting verwijs ik naar de toelichting bij de nota van wijziging.

Het antwoord op de vraag van de leden van de SP-fractie of Nederland op het gebied van opsporing en vervolging van oorlogsmisdrijven zich de

titel «Legal capital of the world» waardig toont, luidt bevestigend. Nederland voelt als gastland van verschillende tribunalen en internationale hoven in Den Haag een bijzondere taak en verantwoordelijkheid bij het voorkomen van straffeloosheid van personen die zich schuldig hebben gemaakt aan internationale misdrijven. Dit komt onder meer tot uitdrukking in de werkzaamheden van het Team Internationale Misdrijven van het KLPD en de officier van justitie bij het landelijk parket belast met de vervolging van internationale misdrijven. Bij brief van 5 juli 2011 is over deze werkzaamheden en de resultaten daarvan aan de Tweede Kamer gerapporteerd (Kamerstukken II 2010–2011, 32 500 VI, nr. 116). Wat betreft het uitzetten van vreemdelingen naar Irak en de aan Nederland gerichte «interim measures» van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens verwijs ik naar de brieven van de minister voor Immigratie en Asiel van 15 februari 2011 (Kamerstukken II 2010–2011, 19 637, nr. 1399) en 24 en 30 november 2010 (Kamerstukken II 2010–2011, 19 637, nrs. 1375 & 1376).

2. Terugwerkende kracht van rechtsmacht voor het misdrijf genocide

De leden van de PvdA-fractie vragen naar de aanleiding voor het voorstel tot het verlenen van terugwerkende kracht aan rechtsmacht voor het misdrijf genocide en waarom dit niet is meegenomen bij de totstandkoming van de Wet internationale misdrijven (Wim). De genocidezaken die onder de aandacht worden gebracht van het openbaar ministerie hebben in belangrijke mate betrekking op feiten die vóór 1 oktober 2003 (de datum van inwerkingtreding van de Wim) zijn gepleegd en waarop het rechtsmachtregime van de Uitvoeringswet genocideverdrag van toepassing is. Op basis van de Uitvoeringswet genocideverdrag – in verbinding met de Wet Oorlogsstrafrecht – heeft Nederland alleen rechtsmacht voor genocide voor zover het misdrijf is begaan *door* een Nederlander dan wel *tegen* een Nederlander. Nu deze situaties zich redelijkerwijs niet snel voordoen in het geval van de genocide van 1994 in Rwanda, heeft dit tot gevolg dat het openbaar ministerie de hier te lande verblijvende vreemdeling niet zal kunnen vervolgen voor het misdrijf genocide. Dit is niet alleen onbevredigend voor de slachtoffers en hun familie, maar geeft ook het onwenselijke signaal af dat Nederland niet in staat is om hier te lande aanwezige verdachten van genocide voor dit zeer ernstige misdrijf te vervolgen en te berechten. Zoals ik in paragraaf 1 reeds opmerkte, betekent het (vooralsnog) ontbreken van rechtsmacht voor genocide in deze gevallen overigens niet dat geen vervolging plaatsvindt. De verdachten worden immers vervolgd voor andere misdrijven, zoals oorlogsmisdrijven, foltering of commune misdrijven. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel dat heeft geleid tot de Wim is de vraag omtrent het verlenen van terugwerkende kracht niet uitvoerig aan de orde gekomen en beperkt gebleven tot de mogelijkheid van het toekennen van terugwerkende kracht aan de strafbaarstelling van misdrijven tegen de menselijkheid en het daaraan in de weg staande absoluut grondwettelijk verbod (Kamerstukken II 2001–2002, 28 337, nrs. 3, 6 en 22). Een standpunt dan wel een verhandeling betreffende de mogelijkheid en wenselijkheid van het verlenen van terugwerkende kracht aan rechtsmacht (voor het misdrijf genocide) is in de parlementaire geschiedenis niet aan de orde gekomen. De wetgever vond ten tijde van de totstandkoming van de Wim in ieder geval geen aanleiding om terugwerkende kracht te verlenen aan de voorgestelde secundaire universele rechtsmacht, zodat ook oude genocidezaken van vóór de inwerkingtreding van de Wim zouden kunnen worden vervolgd. In de advisering over het wetsvoorstel Wim heeft de rechtspraak geen signaal afgegeven dat het voorgestelde instrumentarium niet toereikend zou zijn en dat er behoefte bestond aan ruimere rechtsmacht voor oude genocide-

zaken. Pas na de inwerkingtreding van de Wim is de rechtspraak geconfronteerd met deze problematiek.

Hier komt bij dat het doel van de Wim hoofdzakelijk was gelegen in het spoedig implementeren van de materiële bepalingen van het Statuut van het Internationaal Strafhof teneinde de Nederlandse autoriteiten in staat te stellen om alle in het Statuut opgenomen internationale misdrijven hier te lande te kunnen vervolgen vanaf het moment dat het Internationaal Strafhof operationeel werd. De algemene vraag of het nationale juridische instrumentarium, naast de bij de Wim voorgestelde bepalingen, in dit kader verder nog op onderdelen kon worden verbeterd en verruimd, viel buiten het bestek van het wetsvoorstel.

De leden van de PVV-fractie vragen of de regering de rechtsmachtregeling in het Wetboek van Strafrecht uit wil breiden met het oog op de vervolging in Nederland van personen die langdurig in Nederland aanwezig zijn, maar niet de Nederlandse nationaliteit hebben verkregen (waaronder de zogenaamde 1F-ers), voor ernstige commune misdrijven. De regering is voornemens naar aanleiding van het hiervoor in paragraaf 1 vermelde onderzoek naar extraterritoriale rechtsmacht de wettelijke regeling inzake de toepassing van de strafwet ten aanzien van buiten Nederland gepleegde strafbare feiten te herzien. Bij de voorbereiding van het daartoe strekkende wetsvoorstel zal ook het door deze leden opgeworpen punt worden betrokken. Het streven is erop gericht het wetsvoorstel nog dit kalenderjaar ter consultatie voor te leggen.

De leden van de PVV-fractie stellen voorts enkele vragen over het denaturaliseren van personen die internationale misdrijven hebben gepleegd. Ik beantwoord deze vragen graag als volgt. De mogelijkheid om het Nederlanderschap in te trekken wegens het plegen van internationale misdrijven, waar deze leden een voorstander van zijn, is vorig jaar gerealiseerd. Op 1 oktober 2010 is een wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap in werking getreden die erin voorziet dat het Nederlanderschap kan worden ingetrokken in geval van een onherroepelijke veroordeling wegens een internationaal misdrijf (zie hiervoor artikel 14, tweede lid, onderdeel d, van de Rijkswet op het Nederlanderschap).

De leden van de fracties van de PvdA, het CDA en de SP vragen naar het aantal personen die worden verdacht van genocide en op dit moment niet kunnen worden vervolgd vanwege het ontbreken van rechtsmacht (over feiten die vóór 1 oktober 2003 zijn gepleegd) en die met de inwerkingtreding van onderhavig wetsvoorstel wel kunnen worden vervolgd. Het exacte aantal verdachten kan ik niet geven, omdat dit pas kan worden vastgesteld op basis van een strafrechtelijk onderzoek waaruit is gebleken dat er sprake is van een redelijk vermoeden van schuld aan genocide. Het vermoeden is echter dat er thans enkele tientallen personen – voornamelijk Rwandese en Bosnische 1F-ers – niet vervolgd kunnen worden voor genocide vanwege het ontbreken van rechtsmacht. Zoals eerder aangegeven, betekent de omstandigheid dat deze personen niet kunnen worden vervolgd voor genocide niet dat deze personen strafrechtelijk ongemoeid worden gelaten. Het openbaar ministerie zal altijd bezien of de persoon voor een ander misdrijf, zoals oorlogsmisdrijven of foltering, kan worden vervolgd.

De leden van de PvdA-fractie zien het goed dat het voorstel tot het toekennen van terugwerkende kracht geen betrekking heeft op de *strafbaarstelling* van genocide, maar dat zich beperkt tot de verruiming van *rechtsmacht* over dit misdrijf. Hierdoor kunnen ook personen worden vervolgd die niet de Nederlandse nationaliteit hebben, maar zich wel in Nederland bevinden. In dit verband vragen deze leden of hun mening wordt gedeeld dat het legaliteitsbeginsel, zoals neergelegd in artikel 16

van de Grondwet, moet worden geëerbiedigd en dat het verlenen van terugwerkende kracht van rechtsmacht slechts in zeer uitzonderlijke omstandigheden wenselijk is. Vooropgesteld dient te worden dat het legaliteitsbeginsel een van de grondslagen is van onze democratische rechtsstaat en dat eerbiediging van dit beginsel essentieel is voor het functioneren van de rechtsstaat. Voor de toepasselijkheid van het verbod op terugwerkende kracht als aspect van het in artikel 16 Grondwet en artikel 1 Wetboek van Strafrecht (Sr) neergelegde legaliteitsbeginsel, is het echter van belang om een onderscheid te maken tussen enerzijds toekenning van terugwerkende kracht aan een strafbaarstelling en strafbedreiging (de materiële norm) en anderzijds de vestiging van rechtsmacht met terugwerkende kracht (de mogelijkheid om daadwerkelijk te vervolgen). Het verbod van terugwerkende kracht is beperkt tot de materiële strafbaarstelling en strafbedreiging en ziet niet op zaken als rechtsmacht en andere strafvorderlijke bepalingen. Rechtsmacht is een voorwaarde voor vervolging, waarin – in tegenstelling tot een strafbaarstelling – geen oordeel omtrent de strafwaardigheid van een bepaalde gedraging tot uitdrukking wordt gebracht. Artikel 16 van de Grondwet en artikel 1 Sr staan er derhalve niet aan in de weg dat terugwerkende kracht wordt toegekend aan een bepaling die voorziet in (een verruiming van) rechtsmacht ten aanzien van gedragingen die reeds naar nationaal recht strafbaar waren ten tijde van het verrichten ervan. Het misdrijf genocide is in Nederland strafbaar gesteld sinds de datum van inwerkingtreding van de Uitvoeringswet genocideverdrag (24 oktober 1970). Voor haar standpunt vindt de regering steun in de heersende rechtsopvatting in de strafrechtelijke literatuur en rechtspraak. Ik verwijs naar rechtsoverweging 6.2 van het arrest van de Hoge Raad van 21 oktober 2008 (LJN BD6568), waarin de Hoge Raad constateerde dat in de Wim geen terugwerkende kracht was toegekend aan de rechtsmacht over het misdrijf genocide, maar daaraan toevoegde dat geen rechtsregel zich tegen een dergelijke toekenning zou hebben verzet.

Ook in het arrest van de Hoge Raad van 18 september 2001 (NJ 2002, 559), waar de leden van de VVD-fractie naar verwijzen, was de vraag naar terugwerkende kracht van rechtsmacht aan de orde. In deze zaak betrof het de Uitvoeringswet folteringverdrag. Ook hier constateerde de Hoge Raad dat in die wet niet was voorzien in terugwerkende kracht betreffende de rechtsmacht. De Hoge Raad sprak zich daarbij verder niet uit of enige rechtsregel zich zou verzetten tegen het toekennen van een dergelijke terugwerkende kracht.

Ik deel de opvatting van de PvdA-fractie dat in het algemeen terughoudendheid bij het verlenen van terugwerkende kracht aan wetswijzigingen in acht moet worden genomen. Deze noodzaak voor terughoudendheid is neergelegd in aanwijzing 167 van de Aanwijzingen voor de regelgeving. In het verlengde hiervan vragen deze leden in hoeverre het wenselijk is om ook voor andere misdrijven terugwerkende kracht van rechtsmacht te vestigen. Voor het antwoord op deze vraag dient per geval bekeken te worden of er bijzondere omstandigheden bestaan die het vestigen van rechtsmacht met terugwerkende kracht rechtvaardigen. Voor misdrijven tegen de menselijkheid geldt thans, net als voor genocide nu nog het geval is, dat de ruimere rechtsmachtregeling van de Wim, niet van toepassing is op feiten die voor 1 oktober 2003 zijn gepleegd. Voor misdrijven tegen de menselijkheid stelt de regering evenwel niet voor om aan de rechtsmachtregeling in de Wim terugwerkende kracht te verlenen. De reden hiervan is dat misdrijven tegen de menselijkheid vóór de inwerkingtreding van de Wim in de Nederlandse strafwet – anders dan het misdrijf genocide – niet zelfstandig strafbaar waren gesteld.

De leden van de SP-fractie vragen in hoeverre de terugwerkende kracht van rechtsmacht voor genocide een bijdrage zal kunnen bieden aan het

oplossen van het probleem rondom de grote groep Afghaanse 1F-ers die al vele jaren in Nederland verblijven. Voorts vragen de leden of de minister bereid is om aan Afghaanse 1F-ers die aan de overige verblijfsvoorwaarden voldoen en (vooral nog) niet strafrechtelijk (kunnen) worden vervolgd, een verblijfsvergunning te verstrekken. De omstandigheid dat een vreemdeling voldoet aan het 1F-criterium van het Vluchtelingenverdrag betekent geenszins dat de vreemdeling tevens strafrechtelijk kan worden vervolgd. Aan strafrechtelijk bewijs worden immers hoge eisen gesteld. In de UNHCR-guidelines staat expliciet vermeld dat voor de invulling van het 1F-criterium niet hoeft te worden voldaan aan de strafrechtelijke bewijsstandaard. De vraag of een 1F-er strafrechtelijk kan worden vervolgd, is afhankelijk van diverse factoren, waaronder de aanwezigheid van rechtsmacht. In veruit de meeste gevallen is het gebrek aan voldoende wettig en overtuigend bewijs de reden dat een 1F-er niet kan worden vervolgd. Dit geldt in het bijzonder voor Afghaanse 1F-ers, waarbij veelal sprake is van oorlogsmisdrijven en foltering en geen noemenswaardige rechtsmachtproblemen spelen. Voor deze groep 1F-ers zal de in dit wetsvoorstel voorgestelde mogelijkheid tot vestiging van terugwerkende kracht van rechtsmacht voor genocide dan ook niet met zich meebrengen dat zij alsnog kunnen worden vervolgd. Overigens herken ik niet het door deze leden geschetste beeld dat 1F-ers zich in een situatie bevinden dat zij vaak al vele jaren illegaal in Nederland verblijven terwijl zij vanwege artikel 3 EVRM niet kunnen worden verplicht terug te keren naar hun land van herkomst. De evaluatie van tien jaren 1F-beleid, waarvan de uitkomst in juni 2008 aan uw Kamer bekend is gemaakt, heeft uitgewezen dat slechts in een minderheid van de 1F-zaken sprake is van een artikel 3 EVRM beletsel tot terugkeer naar het land van herkomst (Kamerstukken II 2007–2008, 31 200 VI, nr. 160). Voor het overgrote deel van de 1F-ers geldt dat zij zelfstandig naar het land van herkomst kunnen terugkeren. Op hen rust onverkort de vertrekplicht. In die zaken waarin artikel 3 EVRM wel een beletsel vormt om terug te keren naar het land van herkomst en kan worden vastgesteld dat artikel 3 EVRM zich duurzaam verzet tegen vertrek uit Nederland kent het beleid de zogenaamde «duurzaamheid- en proportionaliteitstoets». Deze toets maakt het mogelijk om, na tenminste tien jaren en in het geval van zeer bijzondere omstandigheden op grond waarvan het onthouden van een verblijfsvergunning niet langer proportioneel kan worden geacht, een 1F-er alsnog verblijf te verlenen.

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

De leden van de fracties van de VVD, de PvdA, het CDA en de SP stellen enkele vragen over de mogelijkheid die het wetsvoorstel creëert om de strafvervolg van een internationaal gerecht over te nemen, welke criteria voor een overname zullen worden gehanteerd, wat de gevolgen daarvan zijn voor de uitvoering en welke kosten dat meebrengt. De leden van deze fracties merken terecht op dat het wetsvoorstel voorziet in de *mogelijkheid* om de strafvervolg van een internationaal gerecht over te nemen, maar daartoe *geen verplichting* schept. Een dergelijk verplichting is uitdrukkelijk niet in het wetsvoorstel opgenomen omdat de regering zich zeer goed realiseert dat de vervolg van verdachten van internationale misdrijven een aanzienlijk beslag legt op de capaciteit van de politie, het openbaar ministerie en de rechtspraak. Daar komt bij dat zo'n verplichting zich niet goed zou verdragen met het Nederlandse strafvorderlijke stelsel, waarin het openbaar ministerie steeds de haalbaarheid en opportuniteit van een strafvervolg in Nederland beoordeelt (met inachtneming van toepasselijke internationale verplichtingen). In het wetsvoorstel wordt daarom ook, voordat de minister een beslissing neemt over het verzoek van het internationale gerecht, advies gevraagd aan de

officier van justitie bij het landelijk parket van het openbaar ministerie. Deze officier van justitie is verantwoordelijk voor de vervolging van internationale misdrijven als bedoeld in de Wet internationale misdrijven en beschikt over de benodigde expertise ten aanzien van die vervolging. In zijn advies zal de officier van justitie ingaan op de aard, omvang en complexiteit van de strafvervolging, met inbegrip van de mogelijkheden voor bewijsvergaring. De bestaande financiële kaders voor de opsporing en vervolging van internationale misdrijven in Nederland zijn hierbij een gegeven. Afgewogen zal derhalve moeten worden of het verantwoord is de voor de opsporing en vervolging van internationale misdrijven beschikbare middelen aan te wenden voor de door het internationale gerecht verzochte strafvervolging, gelet op de haalbaarheid van de vervolging en de kans dat het tot een veroordeling zal komen. Aan de hand van het advies van de officier van justitie kan de minister van Veiligheid en Justitie vervolgens een besluit nemen over het al dan niet inwilligen van het verzoek van het internationale gerecht.

Nu door middel van dit wetsvoorstel een wettelijke basis wordt gecreëerd voor het overnemen van een strafvervolging van een internationaal gerecht, is niet uit te sluiten – en daar wijzen enkele van deze leden op – dat het aantal verzoeken van internationale gerechten zal stijgen. De regering verwacht echter geen grote stijging, omdat een internationaal gerecht steeds een zorgvuldige en weloverwogen afweging zal maken voordat het overgaat tot aanhouding en vervolging van een verdachte. Dit betekent dat het internationaal gerecht heeft bekeken of de zaak voldoet aan de gestelde prioriteiten in het vervolgingsbeleid en het gerecht de aanwending van zijn (beperkt) beschikbare tijd en middelen voor de (succesvolle) vervolging van de verdachte verantwoord acht. De regering acht het niet erg waarschijnlijk dat desondanks, nadat de vervolging eenmaal is aangevangen, het internationaal gerecht de vervolging niet zou willen voortzetten en deze zou willen overdragen aan een staat. Maar zelfs als deze situatie zich zou voordoen, ligt vervolging in Nederland niet zonder meer voor de hand. Het is goed voorstelbaar dat er andere landen zijn die meer aanknopingspunten hebben met de zaak en de verdachte en Nederland zal daar ook op wijzen, indien (en zo mogelijk voordat) een verzoek aan Nederland wordt gericht.

De ervaringen met de praktijk van de tribunalen bevestigen het voorgaande. Het Joegoslavië Tribunaal heeft bijvoorbeeld 8 zaken, betreffende 13 door het tribunaal aangeklaagde verdachten, overgedragen aan rechtbanken in het voormalige Joegoslavië, voornamelijk in Bosnië-Herzegovina. Dit in verhouding tot een totaal aantal door het tribunaal tot op heden afgedane zaken van 89, betreffende 125 verdachten. Verdere overdrachten worden door het tribunaal niet overwogen. Het Rwanda Tribunaal heeft twee zaken aan Frankrijk overgedragen en de aanklager heeft onlangs nog een drietal zaken voorgedragen voor overdracht aan Rwanda.

De leden van de fracties van de PvdA en de SP stellen enkele vragen over het in de tijd beperkte mandaat van een aantal internationale straftribunalen, de gevolgen van het ontbinden van bijvoorbeeld het Joegoslavië Tribunaal en in verband hiermee de rol van het Internationaal Strafhof en nationale staten. Internationale straftribunalen als het Joegoslavië Tribunaal en het Rwanda Tribunaal zijn opgericht voor de berechting van personen die zich schuldig hebben gemaakt aan internationale misdrijven gedurende respectievelijk de burgeroorlog in het voormalige Joegoslavië (in de jaren 90 van de vorige eeuw) en de Rwandese genocide (in het jaar 1994). Juist om een instantie te hebben die internationale misdrijven kon berechten zonder beperkingen wat betreft de tijd en de plaats is het Internationaal Strafhof opgericht. Uit de aard van hun mandaten zijn de werkzaamheden van het Joegoslavië Tribunaal en het Rwanda Tribunaal dus eindig. In het licht hiervan werkt de internationale gemeenschap aan

een zogenaamd «Residual Mechanism». Dit houdt kort gezegd in dat op gegeven moment deze tribunalen ophouden te bestaan, maar dat een voorziening wordt gecreëerd die een aantal van de taken van de tribunalen overneemt. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om taken op het gebied van de getuigenbescherming en het toezicht op de tenuitvoerlegging van door de tribunalen opgelegde gevangenisstraffen, maar ook om de berechting van personen die door de tribunalen worden gezocht, maar die zich onvindbaar houden. Generaal Mladić was hier het bekendste voorbeeld van, maar die is inmiddels, zoals bekend, aangehouden en wordt door het Joegoslavië Tribunaal berecht. In antwoord op de vraag van de leden van de SP-fractie hierover, is het niet aan Nederland om nog niet aangehouden verdachten te berechten na de opheffing van het Joegoslavië Tribunaal, maar is dit een taak voor het «Residual Mechanism». Anders dan het Internationaal Strafhof, hebben het Joegoslavië Tribunaal en het Rwanda Tribunaal en daarmee ook het «Residual Mechanism» primaire rechtsmacht. Er is dus geen sprake van rechtsmacht die complementair is aan de rechtsmacht van nationale staten.

Bij resolutie van de Veiligheidsraad van 22 december 2010 (S/RES/1966 (2010)) is inmiddels het statuut van het «Residual Mechanism» vastgesteld. Het «Residual Mechanism» zal worden gevestigd in Den Haag en Arusha (Tanzania).

Over de rol van het Internationaal Strafhof merk ik het volgende op. Zoals ik hiervoor reeds aangaf ligt aan het Statuut van het Internationaal Strafhof het zogenaamde complementariteitsbeginsel ten grondslag. De bevoegdheid van het Strafhof is complementair aan de nationale jurisdicties in strafzaken en het Strafhof treedt pas op indien geen staat bereid of bij machte is het onderzoek of de vervolging daadwerkelijk uit te voeren. Het is dus in de eerste plaats aan de staten die partij zijn bij het Statuut van het Internationaal Strafhof, om internationale misdrijven te vervolgen en berechten. Nederland heeft als partij bij het Statuut derhalve verplichtingen op zich genomen wat betreft de vervolging en berechting van verdachten van internationale misdrijven. Daarnaast voelt Nederland als gastland van verschillende tribunalen en internationale hoven in Den Haag een bijzondere rol en verantwoordelijkheid bij het voorkomen van straffeloosheid van personen die zich schuldig hebben gemaakt aan internationale misdrijven. In dit licht hecht Nederland eraan – de leden van de CDA-fractie vragen hiernaar – dat internationale gerechten hun doelstellingen behalen. Niet alleen omdat door goed functionerende internationale straftribunalen internationale misdrijven daadwerkelijk kunnen worden bestraft, maar ook omdat goed functionerende internationale straftribunalen eraan kunnen bijdragen dat wordt voorkomen dat op nationaal niveau te veel zaken niet opgepakt kunnen worden vanwege de immers niet onbeperkt beschikbare tijd en middelen voor de opsporing en vervolging van internationale misdrijven.

Hoewel Nederland een bijzondere verantwoordelijkheid voelt voor de vervolging van internationale misdrijven, zijn ook andere staten die partij zijn bij het Statuut van het Internationaal Strafhof verplicht om vorm en inhoud te geven aan de opsporing en vervolging van internationale misdrijven. Nederland is dus niet «de scheidsrechter van de wereld», zoals de leden van de PvdA-fractie dat noemen, en Nederland zet zich dan ook actief in op internationaal en Europees niveau om tot verdere uitwerking en toepassing van het complementariteitsbeginsel te komen.

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. Daar waar een verdachte van internationale misdrijven door een Nederlandse rechter wordt berecht, zal de tenuitvoerlegging van de eventueel

opgelegde vrijheidsstraf in beginsel ook in Nederland moeten plaatsvinden. Dat neemt niet weg dat Nederland kan proberen de tenuitvoerlegging van de straf over te dragen aan een ander land, bijvoorbeeld het land waar de veroordeelde, na het uitzitten van zijn straf, zijn leven weer wil opbouwen. Dat andere land moet dan uiteraard wel bereid zijn de tenuitvoerlegging over te nemen. De mogelijkheden van tenuitvoerlegging in een ander land of het gebrek daaraan is een factor die Nederland kan betrekken in de beslissing over de overname van de strafvervolgning.

De leden van de SP-fractie stellen enkele vragen over het voornemen van de Nederlandse regering tot het sluiten van een uitleveringsverdrag met Rwanda. Het Rwandese rechtsbestel heeft de afgelopen jaren belangrijke ontwikkelingen doorgemaakt, waarbij een fundamentele herziening heeft plaatsgevonden van het justitiële apparaat. Zo is er geïnvesteerd in opleidingen voor de rechterlijke macht, het openbaar ministerie en de advocatuur, is voorzien in een gevangenis die voldoet aan de eisen van een humane detentie en in adequate wetgeving. Er zijn belangrijke stappen gezet en de positieve ontwikkelingen gaan door. Eerdere samenwerking tussen Rwanda en bijvoorbeeld het Rwanda Tribunaal heeft reeds duidelijk effect gehad. Voor zover nog wordt geoordeeld dat sprake is van zwakke plekken in het rechtssysteem van Rwanda, gaat het om zwakke plekken van tamelijk praktische aard die met de juiste inzet en ondersteuning goed te versterken zijn. De huidige Nederlandse samenwerking met Rwanda op justitieel gebied is gericht op het wegnemen van die zwakke plekken. Zodra Rwanda zowel op het terrein van rechtsbestel als op mensenrechtelijk vlak op voldoende niveau is, kan aan het voornemen tot het sluiten van een uitleveringsverdrag uitvoering worden gegeven.

Bij de afspraken die bij de start van het project zijn gemaakt, is geen streeftermijn opgenomen. Activiteiten op het gebied van getuigenbescherming en kennisuitwisseling tussen de rechterlijke macht in Nederland en Rwanda worden op dit moment opgestart. Een realistische termijn waarin de gevolgen van de samenwerking binnen de justitiële sector kunnen worden onderscheiden, kan pas worden gegeven na de missies van de verschillende experts. Deze missies zullen in oktober 2011 plaatsvinden.

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. Ingevolge de Wet internationale misdrijven is, sinds de inwerkingtreding van deze wet op 1 oktober 2003, de rechtbank te Den Haag aangewezen als bevoegde rechtbank voor de berechting van internationale misdrijven. Daarnaast is ingevolge de uitvoeringswetten betreffende de in Den Haag gevestigde internationale straftribunalen, zoals het Internationaal Strafhof, de samenwerking met deze internationale gerechten, voor zover het de uitvoering van uitleverings-, overleverings- en rechtshulpverzoeken betreft, bij de rechtbank Den Haag belegd (zie Kamerstukken II 2001/02, 28 098, nr. 3). Het concentreren van rechtshulp, uitlevering en berechting van internationale misdrijven bij de rechtbank Den Haag leidt tot een bundeling van kennis die zowel uit een oogpunt van kwaliteit als doelmatigheid van rechtspraak evidente voordelen heeft. Nu wordt voorgesteld de mogelijkheden tot uitlevering terzake van genocide en oorlogsmisdrijven in een niet-internationaal gewapend conflict te verruimen, ligt het in de rede om de behandeling van de desbetreffende uitleveringsverzoeken ook bij de rechtbank te Den Haag te beleggen. Deze

rechtbank is daartoe bij uitstek uitgerust. Dat het hierbij gaat om internationale misdrijven, maakt de Haagse rechtbank nog niet tot een (internationaal) tribunaal. Het gaat immers om nationale berechting of, in dit geval, de Nederlandse beslissing om een hier aanwezige verdachte van internationale misdrijven uit te leveren ten behoeve van zijn vervolging in een ander land.

De staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
F. Teeven