

Landelijk Parket

COMMENTAAR OP HET CONCEPT TER VERRUIMING VAN DE MOGELIJKHEDEN TOT OPSPORING EN VERVOLGING VAN INTERNATIONALE MISDRIJVEN

1. Inleiding

Het landelijk parket is verheugd met de beslissing van de regering om het juridisch instrumentarium voor de vervolging van internationale misdrijven te analyseren op mogelijkheden om tot een effectievere opsporing en vervolging te komen. De verbeteringen in het wettelijk instrumentarium die worden voorgesteld kunnen daadwerkelijk bijdragen aan een verbetering van de bestaande praktijk. Tegelijkertijd kan worden geconstateerd dat op enkele punten mogelijkheden tot verbetering in het huidige wetsvoorstel niet worden benut. Het onderdeel Internationale Misdrijven van het landelijk parket stelt uw College voor de Minister van Justitie als volgt te adviseren.

2. Terugnwerkende kracht van rechtsmacht voor het misdrijf genocide

(a) Herziening rechtsmacht genocide

Ingevolge artikel 1, onder f, van het Vluchtelingenverdrag zijn de bepalingen van dit verdrag niet van toepassing op de persoon die zich schuldig hebben gemaakt aan misdrijven tegen de vrede, misdrijven tegen de menselijkheid, een ernstig niet-politiek misdrijf heeft begaan buiten het land van toevlucht of zich schuldig heeft gemaakt aan handelingen welke in strijd zijn met de doelstellingen van de Verenigde Naties. De huidige rechtsmachtregeling op basis waarvan deze zogenoemde 1F-ers en andere in Nederland verblijvende verdachten van genocide, misdrijven tegen de menselijkheid, foltering en andere zeer ernstige delicten zouden moeten worden vervolgd, kent forse lacunes: zo kunnen misdrijven tegen de menselijkheid en genocide gepleegd voor 1 oktober 2003 niet worden onderzocht en vervolgd¹.

¹ Over misdrijven tegen de menselijkheid hebben we voor 1 oktober 2003 geen rechtsmacht, of de verdachte Nederlander is of niet. Over genocide hebben we voor 1 oktober 2003 rechtsmacht als de verdachte of het slachtoffer Nederlander is. Zaken waarin Nederlandse slachtoffers een rol spelen, zijn uiterst zeldzaam en 1F-ers zijn per definitie geen Nederlander. Resultaat is dat 1F-ers niet vervolgd kunnen worden voor deze delicten.

Dit terwijl de zaken waarmee het openbaar ministerie zich geconfronteerd ziet zich in grote meerderheid minstens 15 jaar geleden afspeelen: de genocide in Rwanda (1994), de gifgas-aanvallen in Irak (1987-1988), de oorlogen in Afghanistan (met name de jaren 1978-1992), de oorlogen in voormalig Joegoslavië (1992-2001), de militaire junta in Argentinië (eind jaren '70) etc. Tegen deze rechtsmachtbeperkingen zullen we nog tientallen jaren (zo lang als er verdachten van deze misdrijven in Nederland in leven zijn) blijven aanlopen.

Recentelijk werd in een strafzaak betreffende de genocide in Rwanda nog eens schrijnend geïllustreerd hoe belangrijk het voor slachtoffers is dat genocidale misdrijven ook daadwerkelijk als genocide worden benoemd en vervolgd. Slachtoffers hadden geen recht om te leven, omdat ze Tutsi waren, dat is de kern van het delict. Het feit dat in die zaak genocidale misdrijven werden vervolgd als oorlogsmisdrijven en foltering en niet als genocide, leidde tot extra leed, onbegrip en emotionele reacties van slachtoffers die vele familieleden hebben verloren. Het landelijk parket juicht het dan ook toe dat de rechtsmachtregeling voor genocide wordt herzien en dat verdachten van genocide na wetwijziging kunnen worden vervolgd voor genocidale misdrijven gepleegd vanaf 18 september 1966. Deze wetwijziging biedt uitzicht op zowel effectieve vervolging van zaken die nu niet vervolgd kunnen worden, als op een meer efficiënte vervolging van zaken die anders alleen vervolgd zouden kunnen worden door toepassing van delictsomschrijvingen die minder goed passen en daardoor lastiger te bewijzen zijn.

Het landelijk parket deelt het standpunt van de Minister van Justitie, dat van een schending van het legaliteitsbeginsel geen sprake is door deze wetwijziging. Ten overvloede kan er op worden gewezen dat de uitzondering op het legaliteitsbeginsel opgenomen in lid 2 van artikel 15, eerste lid, van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR) en artikel 7, eerste lid, van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) hier geen toepassing behoeft, omdat het legaliteitsbeginsel zoals verwoord in het eerste lid van die artikelen nationaal en internationaal recht expliciet gelijkstelt. Omdat de strafbaarheid van genocide al ruim voor 1966 bij verdrag is bepaald en bekend gemaakt, is derhalve aan het legaliteitsbeginsel voldaan en behoeft geen beroep te worden gedaan op de uitzonderingsbepaling van het tweede lid.

(b) Geen herziening rechtsmacht misdrijven tegen de menselijkheid

Het is begrijpelijk dat in het wetsvoorstel niet is gekozen voor het vestigen van rechtsmacht met terugwerkende kracht over misdrijven tegen de menselijkheid op dezelfde wijze als dat is gedaan voor genocide, nu de algemene strafbaarstelling van deze misdrijven eerst in 2003 in de Nederlandse strafwet is opgenomen. Tegelijkertijd moet worden vastgesteld dat ook na deze wetwijziging het openbaar ministerie nog met lege handen staat tegenover verdachten van misdrijven tegen de menselijkheid gepleegd voor 2003. Zulke personen bevinden zich onder meer onder de groep 1Fers, en het gaat daarbij in verschillende gevallen om zeer ernstige misdrijven als moorden, massamoorden en deportaties. Nederland heeft over zulke misdrijven tegen de menselijkheid geen rechtsmacht, en kan doorgaans ook niet uitleveren omdat het in de regel gaat om personen uit landen waarmee Nederland geen bilaterale uitleveringsrelatie heeft. In sommige gevallen kan geprobeerd worden deze misdrijven te vervolgen op basis van andere strafbaarstellingen (bijvoorbeeld oorlogsmisdrijven), maar de verschillende internationale misdrijven overlappen elkaar maar ten dele zodat deze mogelijkheid maar beperkt een oplossing biedt. Bovendien zal dat vaak leiden tot (bewijs) complicaties, waardoor zich extra werk en dus vertraging in de opsporing en vervolging voordoen. Het openbaar ministerie ervaart dit gebrek aan mogelijkheden om effectief op te treden tegen verdachten van misdrijven tegen de menselijkheid gepleegd voor 2003 als onwenselijk, maar begrijpt tegelijkertijd dat dit probleem niet eenvoudig is op te lossen.

(c) Geen rechtsmacht over ernstige commune misdrijven

Bij een bespreking van de knelpunten op het gebied van rechtsmacht over verdachten van internationale misdrijven mag niet onvermeld blijven dat de groep 1Fers in Nederland meerdere personen omvat die weliswaar niet verdacht worden van internationale misdrijven, maar wel van ernstige commune misdrijven zoals moorden, verkrachtingen en zeer ernstige mishandelingen². Onder de huidige wetgeving bestaat geen rechtsmacht om deze personen te vervolgen voor commune misdrijven.

Personen die de Nederlandse nationaliteit krijgen (hetgeen bij 1Fers uiteraard niet het geval is) kunnen wel vervolgd worden voor ernstige commune misdrijven die zij buiten Nederland hebben gepleegd voor zij naar ons land kwamen (zie art. 5 Sr). Het is niet logisch de vervolgbaarheid voor ernstige commune misdrijven van personen die in Nederland verblijven te laten afhangen van het wel of niet verkrijgen van de Nederlandse nationaliteit. Juist de groep die de Nederlandse nationaliteit niet kan krijgen, ómdat zij verdacht wordt van betrokkenheid bij ernstige misdrijven zou vervolgd moeten kunnen worden als zij in Nederland verblijven. Op deze manier worden zij in feite juist beschermd door het feit dat bekend is dat ze hebben gemoord of verkracht.

Het landelijk parket zou er voor willen pleiten de in art. 5 Sr geschapen rechtsmacht op basis van dubbele strafbaarheid (in Nederland en het land van plegen) 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). Dat zou kunnen door uitbreiding van art. 5 lid 1 sub 2 Sr of uitbreiding van art. 5a Sr. Daarbij zou niet de eis moeten worden gesteld van (aantonen van) een vaste woon- of verblijfplaats, omdat het nu juist vaak gaat om personen in het illegale circuit en bepalend is hun verblijf in Nederland, niet de vaststelling waar precies dat verblijf plaatsvindt. Een dergelijke uitbreiding van rechtsmacht zou de mogelijkheid van effectief strafrechtelijk optreden tegen de groep 1Fers ten goede komen.

3. Uitlevering

(a) Uitlevering voor internationale misdrijven

Ook ten aanzien van de voorgestelde verruiming van mogelijkheden om verdachten van internationale misdrijven uit te leveren staat het landelijk parket zeer positief. Omdat deze personen doorgaans uit landen komen waarmee Nederland geen algemeen uitleveringsverdrag heeft, is het van groot belang een specifieke uitleveringsmogelijkheid te scheppen die is toegesneden op internationale misdrijven. De berechting van internationale misdrijven in het land waar zij zijn gepleegd is in beginsel de meest aangewezen weg. Het landelijk parket heeft in het afgelopen jaar twee uitleveringsprocedures gevoerd die zagen op internationale misdrijven en zal ook in de toekomst door overleg met andere landen proberen waar mogelijk tot uitlevering te komen.

Opgemerkt zij dat, waar het gaat om misdrijven tegen de menselijkheid, voor de uitlevering hetzelfde geldt als voor de rechtsmacht; ook na deze wetwijziging zal het openbaar ministerie verdachten van misdrijven tegen de menselijkheid niet kunnen uitleveren. Dat daaraan in de praktijk wel behoefte is, is in 2009 geïllustreerd door de zaak van Julio P. Argentiñi verzocht om de uitlevering van deze piloot die werd verdacht van betrokkenheid bij de dodenvluchten,

² Indien geen sprake is van overheidsbemoediging is geen sprake van foltering

hetgeen is te kwalificeren als misdrijven tegen de menselijkheid. Aan dat verzoek kon niet worden voldaan door het ontbreken van een wettelijke basis voor uitlevering.

Ook deze keuze in het wetsvoorstel is begrijpelijk, omdat niet eenvoudig is in te zien hoe aan de grondwettelijk vereiste verdragsbasis voor uitlevering kan worden voldaan voor misdrijven tegen de menselijkheid bij afwezigheid van een verdrag van algemene strekking daarover. Dat doet echter niet af aan het feit dat dit in de praktijk als een knelpunt wordt ervaren.

(b) Uitlevering: concentratie in Den Haag

De keuze om de Wet overlevering inzake oorlogsmisdrijven te wijzigen is een goede, en helder toegelicht. Wel meent het landelijk parket dat twee aanvullingen wenselijk zijn die zien op de uitleveringsprocedure.

In de eerste plaats verdient het aanbeveling in de wet op te nemen dat uitleveringszaken betreffende internationale misdrijven worden behandeld door de Rechtbank Den Haag. Die concentratie van WIM zaken in Den Haag geldt nu al voor de strafvervolgingen. Dit met het oog op de complexiteit van het internationaal strafrecht en de gewenste opbouw van expertise. Het is logisch en gewenst om dat ook te doen voor uitleveringszaken, nu in dergelijke zaken ook complexe vragen van internationaal strafrecht kunnen spelen, bijvoorbeeld bij de beoordeling van de dubbele strafbaarheid (zie bijvoorbeeld Rechtbank 's-Gravenhage 05-06-2009, LJN BI7753).

(c) 'Voldoende bewijs' tegenover 'een uiteenzetting van de feiten'

In de tweede plaats behoeft de bepaling in art. 3 lid 2 van de Wet Overlevering inzake oorlogsmisdrijven aanpassing.

Volgens die bepaling wordt de overlevering/uitlevering alleen toegestaan indien de verzoekende staat 'een met voldoende bewijzen gestaafde tenlastlegging inbrengt'. Niet valt in te zien waarom aan over- en uitleveringen op basis van deze regeling andere, veel zwaardere, eisen worden gesteld dan aan alle andere over- en uitleveringen, waar 'een uiteenzetting van de feiten' de kern van het verzoek vormt (zie art. 18 lid 3 van de Uitleveringswet).

Dat bewijzen zouden moeten worden ingebracht is niet alleen in de meeste gevallen overbodig (gelet op het vertrouwensbeginsel), maar kan ook ernstig afbreuk doen aan de belangen en effectiviteit van het opsporingsonderzoek waarvoor uitlevering wordt verzocht. Een dergelijke bepaling is ook niet noodzakelijk om de rechter de mogelijkheid te bieden nadere stukken te verlangen voor de beoordeling van het uitleveringsverzoek, in gevallen waar dat wenselijk is.

Het landelijk parket acht het dan ook wenselijk dat de benodigde stukken voor uitlevering betreffende internationale misdrijven gelijk worden gesteld met de stukken die worden verlangd voor andere uitleveringen, zoals vastgesteld in art. 18 lid 3 Uitleveringswet.

(d) Aanvulling met Folteringsverdrag

Voorts verdient het aanbeveling om vanuit het oogpunt van wetsystematiek ook het Folteringsverdrag op te nemen als toepasselijk verdrag in art. 1 in de herziene Wet uitlevering inzake internationale misdrijven als in datzelfde artikel – zoals nu wordt voorgesteld – wordt verwezen naar art. 8 WIM, waarin foltering strafbaar wordt gesteld. Dat is ook in lijn met de in de memorie van toelichting geuite wens de uitlevering voor internationale misdrijven te concentreren in één wet.

(e) Het begrip 'schending'

Het in de voorgestelde artikelen 1 en 6 van de Wet uitlevering inzake internationale misdrijven aangebrachte onderscheid tussen een 'schending' van het Genocideverdrag en een 'ernstige schending' van de Geneefse verdragen lijkt overbodig en een bron van onnodige verwarring en discussie. De ernst van de schending is al gegarandeerd doordat art. 1 slechts uitlevering toestaat voor misdrijven als omschreven in de genoemde artikelen van de WIM. Als de bedoeling is om uitlevering voor alle in de WIM omschreven oorlogsmisdrijven mogelijk te maken is het voldoende om daaraan de eis te verbinden dat zij door de Geneefse verdragen bestreken worden.

(f) Terugkeergarantie

Ten slotte is het de vraag in hoeverre Nederlanders die worden uitgeleverd op basis van de gewijzigde Wet uitlevering inzake internationale misdrijven aanspraak kunnen maken op een terugkeergarantie. De wet bevat geen soortgelijke bepaling daarover als art. 4 Uitleveringswet en verklaart dat art. 4 Uitleveringswet evenmin van overeenkomstige toepassing is. Indien Nederlanders desondanks aanspraak kunnen maken op een terugkeergarantie lijkt het gewenst expliciet te bepalen dat die terugkeergarantie niet geldt voor verdachten van internationale misdrijven die ten tijde van de (vermeende) feiten nog niet de Nederlandse nationaliteit hadden. Het is immers niet in overeenstemming te brengen met de doelstelling dat Nederland geen toevluchtsoord moet zijn voor daders van internationale misdrijven dat personen die na het plegen van zulke feiten naar Nederland zijn gekomen en Nederlander zijn geworden alleen uitgeleverd zouden worden om elders terecht te worden voor hun daden onder het beding dat zij hun straf in Nederland mogen uitzitten. Het hele beleid is er nu juist op gericht dergelijke personen uit Nederland te weren.

4. Civiele vorderingen internationale misdrijven

Tenslotte wil het landelijk parket op deze plek aangeven het in hoge mate te betreuren dat slachtoffers van internationale misdrijven geen adequate mogelijkheid hebben om zich in een Nederlandse strafzaak effectief te voegen om aanspraak te maken op schadevergoeding.

Het belang van een effectief recht op schadevergoeding voor slachtoffers van ernstige misdrijven wordt steeds meer erkend (zie met name rechtspraak EHRM en rol van slachtoffers bij het ICC). De Nederlandse praktijk in WIM zaken is daarbij ver achterop geraakt. De WIM kent geen bijzondere bepalingen voor een te vorderen schadevergoeding door slachtoffers. Als gevolg daarvan worden slachtoffers van internationale misdrijven bij hun voeging in een WIM zaak geconfronteerd met de volgende obstakels:

- het recht van het land waar de misdrijven zijn gepleegd is van toepassing;
- verjaring van de claim;
- het maximum bedrag dat kan worden gevorderd is 680 euro, omdat de zaken veelal dateren van voor de invoering van de Wet Terwee
- om dezelfde reden is geen schadevergoedingsmaatregel mogelijk;

In 2005 heeft Nederland zich opgesteld achter de 'Basic principles and guidelines on the right to a remedy and reparation for victims of gross violations of international human rights law and serious violations of international humanitarian law' zoals aangenomen in de Human Rights Commission van de VN³. Deze Principles vragen onder meer '*adequate, effective, prompt, and appropriate remedies, including reparation*' voor slachtoffers van ernstige internationale misdrijven (2e en 3e *principle*) en afwezigheid of tenminste beperking van verjaring, ook voor civiele claims (6e en 7e *principle*).

Bij de invoering van de Wet Terwee is er voor gekozen die bepalingen (o.a. schadevergoedingsmaatregel zodat slachtoffers niet zelf hoeven te innen en loslaten maximum claimbedrag) alleen van toepassing te verklaren op misdrijven gepleegd na invoering van de wet. Dat leverde voor commune misdrijven een duidelijke scheiding op die inmiddels is verwerkt: er worden niet of nauwelijks nog commune misdrijven van voor 1995 vervolgd. Voor internationale misdrijven is dat anders. Er zullen nog zeer lang internationale misdrijven van voor 1995 worden vervolgd, waarin de slachtoffers het nakijken hebben.

Als de wet niet wordt aangepast, blijft de praktijk zoals die nu is: slachtoffers van genocide die in Rwanda wonen moeten zelf hun toegewezen vordering innen op een veroordeelde in Nederland, nabestaanden kunnen zich niet voegen, slachtoffers van de meest ernstigste misdrijven kunnen maximaal 680 euro claimen, Nederlandse rechters verklaren slachtoffers niet-ontvankelijk in hun claim omdat ze de toepassing van buitenlands recht te complex vinden (zie het recente arrest van de HR in de zaak Van Anraat).

Ideaal gezien zouden de volgende bepalingen opgenomen moeten worden in de WIM ten aanzien van de civiele claims in het strafproces in WIM zaken:

- verjaring van civiele claims is uitgesloten bij internationale misdrijven, net zoals verjaring van strafvordering is uitgesloten;
- Nederlands recht is van toepassing, ongeacht de pleegplaats;
- Alle bepalingen van de huidige wet gelden ook voor internationale misdrijven, ongeacht de pleegdatum;

Met de huidige wetgeving blijft Nederland in ernstig in gebreke op dit gebied, en voldoet niet aan de eisen van de *Basic Principles* die wij zelf mede in het leven hebben geroepen in 2005.

Het openbaar ministerie is zich ervan bewust dat het van toepassing verklaren van Nederlands recht op de vorderingen van slachtoffers op gespannen voet lijkt te staan met de bepaling in EU-verordening Rome II, waarin het recht van het land waar het 'schadeveroorzakende incident' (in casu het misdrijf) zich heeft voorgedaan in beginsel van toepassing wordt verklaard op 'niet-contractuele verbintenissen'. Indien de aansprakelijk gestelde persoon (de dader) en de geschade persoon (het slachtoffer) hun gewone verblijfplaats hebben in hetzelfde land ten tijde van het ontstaan van de schade, is het recht van dat land toepasselijk (artikel 4 lid 2 Rome II). Indien de zaak op grond van alle omstandigheden een nauwer verband heeft met een ander land dan waar de schade zich voordoet, dan geldt het recht van dat land.

³ E/CN.4/2005/L.10/Add.11.

Gelet op de moeilijke situaties die uit deze regels voortvloeien is het begrijpelijk dat de regering op dit moment geen oplossing voorhanden heeft voor de uiterst marginale positie van slachtoffers van internationale misdrijven in het Nederlandse strafproces.

Juist omdat het nauwelijks de bedoeling van Rome II kan zijn geweest om voor folterings- en genocideslachtoffers de weg naar schadevergoeding *de facto* te blokkeren wordt het desalniettemin wenselijk geacht aandacht te vragen voor de schrijnende situaties die dit oplevert en voor het feit dat dit in de praktijk een knelpunt is dat afbreuk doet aan de effectieve strafvervolging van internationale misdrijven in Nederland, want participatie van slachtoffers is daarvan een wezenlijk onderdeel.