



College van Procureurs-Generaal

Voorzitter

Postbus 20305 2500 EH Den Haag

De Minister van Veiligheid en Justitie
mr. I.W. Opstelten
Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

Prins Clauslaan 16
2595 AJ Den Haag
Telefoon +31 (0)70 339 96 00
telefax +31 (0)70 339 98 51

3610512012
08:56
041

Onderdeel
Contactpersoon
Doorkiesnummer(s)
E-mail
Datum
Ons kenmerk
Uw kenmerk
Onderwerp

2
1111111111

31 mei 2012

Bij beantwoording de datum
en ons kenmerk vermelden.
Wilt u slechts één zaak in uw
brief behandelen

Advies conceptwetsvoorstel herziening regels inzake
extraterritoriale rechtsmacht in strafzaken

Geachte heer Opstelten,

Bij brief van 6 maart 2012 heeft u het College van procureurs-generaal gevraagd te adviseren over een conceptwetsvoorstel herziening regels betreffende extraterritoriale rechtsmacht in strafzaken alsmede het daarbij behorende ontwerpbesluit internationale verplichtingen extraterritoriale rechtsmacht.

Het conceptwetsvoorstel strekt tot aanpassing van de regeling inzake de uitoefening van extraterritoriale rechtsmacht door Nederland. Omdat de bestaande regelgeving in de loop der jaren ondoorzichtig is geworden wordt van de gelegenheid gebruik gemaakt het geheel te herstructureren. Het conceptwetsvoorstel bevat 3 hoofdpunten:

1. Vaker toepassen van de Nederlandse strafwet als Nederlanders in het buitenland slachtoffer worden van een strafbaar feit;
2. Het bestaande onderscheid in rechtsmacht over Nederlanders en de hier woonachtige vreemdelingen wordt, voor zover het de in het buitenland begane misdrijven betreft, ongedaan gemaakt;
3. De toegankelijkheid van de rechtsmachtregeling wordt vergroot door de uitoefening van rechtsmacht meer te binden aan de factoren ernst van het feit en de persoon van de dader.

Het College heeft met belangstelling van het conceptwetsvoorstel en ontwerpbesluit kennis genomen en is gaarne bereid daarover te adviseren. Alvorens in te gaan op een aantal specifieke onderwerpen wil het College niet onvermeld laten dat de wijze

waarop de regeling betreffende de extraterritoriale rechtsmacht in Nederland wordt herzien in termen van leesbaarheid en toegankelijkheid een grote verbetering betekent ten opzichte van de bestaande regeling. In dit opzicht kan het conceptwetsvoorstel zeker geslaagd worden genoemd.

Uitbreiding rechtsmacht

Vanwege het ontbreken van rechtsmacht is het in een aantal gevallen niet mogelijk om in Nederland verblijvende vreemdelingen te vervolgen voor ernstige commune misdrijven, gepleegd voordat de desbetreffende personen naar Nederland zijn gekomen. Dit zijn personen die duurzaam in Nederland verblijven en door de IND artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag tegengeworpen hebben gekregen terzake van verdenking van misdrijven waarvoor geen universele rechtsmacht bestaat.¹ Deze personen worden verdacht van zeer ernstige misdrijven, zoals moord, verkrachting en zware mishandeling zoals het verminken van het slachtoffer. De misdrijven zijn gepleegd in het land van herkomst, maar de verdachten kunnen in Nederland niet worden vervolgd omdat er geen sprake is van een misdrijf in de zin van de Wet Internationale Misdrijven en de desbetreffende persoon geen Nederlander is. In de praktijk kunnen personen uit deze categorie niet worden uitgeleverd of uitgezet vanwege het ontbreken van een uitleveringsrelatie, wegens onvoldoende medewerking van het land van herkomst of vanwege andere belemmeringen. Door het ontbreken van rechtsmacht kunnen deze personen niet worden vervolgd voor de misdrijven die zij in hun thuisland hebben gepleegd voordat zij naar Nederland zijn gekomen. Het College acht dit een uitermate onbevredigende situatie, die strijdig is met het rechtsgevoel. Bij gelegenheid van de advisering ten behoeve van het wetsvoorstel Verruiming mogelijkheden tot opsporing en vervolging internationale misdrijven heeft het College aandacht gevraagd voor deze kwestie en ervoor gepleit dat naar een passende oplossing wordt gezocht.

In de nota naar aanleiding van het verslag bij het wetsvoorstel Verruiming mogelijkheden tot opsporing en vervolging internationale misdrijven is in antwoord op vragen uit de Tweede Kamer aangekondigd dat dit onderwerp zou worden betrokken bij het onderhavige wetsvoorstel.² In de memorie van toelichting van het onderhavige wetsvoorstel wordt aangegeven dat het huidige onderscheid in de rechtsmacht over Nederlanders en de hier woonachtige vreemdelingen, voor zover het de in het

¹ 1F-ers: Dit zijn vreemdelingen waarvan de aanvraag voor een verblijfsvergunning of vluchtelingenstatus is afgewezen omdat de IND serieuze redenen heeft om te vermoeden dat ze betrokken zijn geweest bij misdrijven zoals genoemd in artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag. Dit betreft in veel gevallen internationale misdrijven, maar regelmatig betreft het ook ernstige commune misdrijven zoals moord en verkrachting.

² TK 2011-2012, 32 475, nr. 6, pagina 5

buitenland begane misdrijven betreft, ongedaan wordt gemaakt. Voorgesteld wordt alle ingezetenen gelijk te behandelen en daartoe de huidige bepalingen samen te voegen. Ingevolge het derde lid van artikel 7 wordt met een Nederlander gelijkgesteld de vreemdeling die na het plegen van het feit Nederlander wordt, alsmede de vreemdeling die in Nederland een vaste woon- of verblijfplaats heeft.

Het College is van oordeel dat de regeling de eerder geconstateerde lacune in rechtsmacht niet zal oplossen. De voorgestelde uitbreiding van de rechtsmacht is te restrictief omdat wordt aangeknoopt bij een langdurig rechtmatig verblijf van de vreemdeling in Nederland. Uit artikel 86b volgt dat de vreemdeling, wil er sprake zijn van een vaste woon- of verblijfplaats, een onafgebroken periode van ten minste vijf jaar rechtmatig in Nederland dient te verblijven. Dat is bij de 1F-ers op het moment dat zij door de IND onder de aandacht van het OM worden gebracht niet het geval. Over het algemeen wordt het OM na enkele maanden tot een jaar na aankomst in Nederland op de hoogte gesteld van de verdenking van de IND over de betrokkenheid van de desbetreffende persoon bij het plegen van ernstige misdrijven. Al zou er rechtsmacht ontstaan na vijf jaar, dan betekent dit dat het OM kennis heeft van de verdenking van het plegen van ernstige misdrijven, maar pas na ommekomst van vijf jaar vaste woon- en verblijfplaats van betrokkene over kan gaan tot vervolging. Overigens zal er geen rechtsmacht ontstaan, want als tweede criterium is opgenomen dat de vreemdeling "rechtmatig" in Nederland moet verblijven. Een rechtmatig verblijf is echter bij 1F-ers per definitie niet mogelijk. Indien een vreemdeling de 1F-status krijgt wordt hij uitgesloten van het verkrijgen van een verblijfsvergunning en kan daardoor in beginsel niet rechtmatig in Nederland verblijven. Velen verblijven dan ook illegaal in Nederland.

Een oplossing kan worden gevonden door de extraterritoriale rechtsmacht uit te breiden tot feiten begaan door de vreemdelingen die naar Nederland zijn gekomen met het oog op een langdurig verblijf. Met het aanvragen van een verblijfsvergunning geeft de vreemdeling te kennen zich onder de Nederlandse rechtsmacht te willen scharen. Artikel 7, lid 3, zou daarop kunnen worden toegesneden en als volgt worden geformuleerd:

3. Met een Nederlander wordt voor de toepassing van het eerste en het tweede lid gelijkgesteld de vreemdeling die Nederlander is geworden, in Nederland een vaste woon- of verblijfplaats heeft, of een verblijfsvergunning in de zin van de Vreemdelingenwet 2000 heeft aangevraagd.

Op deze wijze is het wel mogelijk rechtsmacht te creëren over vreemdelingen die in Nederland verblijven en worden verdacht van het in het thuisland plegen van ernstige misdrijven, maar juist vanwege deze verdenking een rechtmatig verblijf ontberen.

Overgangsrecht

In artikel II is bepaald dat deze wet geen gevolgen heeft voor feiten die zijn begaan voor het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet. In de memorie van toelichting wordt uitgelegd dat het wetsvoorstel tot gevolg heeft dat in ruimere mate dan tot dusver het geval was rechtsmacht kan worden uitgeoefend met betrekking tot misdrijven die in het buitenland zijn begaan. De uitoefening van rechtsmacht in die gevallen zou voor de personen die zich aan die strafbare feiten schuldig hebben gemaakt niet voorzienbaar zijn. Tegen deze achtergrond wordt voorgesteld om de in deze wet opgenomen verruiming uitsluitend betrekking te laten hebben op feiten die na de inwerkingtreding van deze wet zijn begaan.

Het College merkt op dat het verbod van terugwerkende kracht als bedoeld in artikel 16 Gw en artikel 1, eerste lid, Sr is beperkt tot de materiële strafbaarstelling en strafdreiging en niet ziet op rechtsmacht. Rechtsmacht is een voorwaarde voor vervolging, met een wijziging van rechtsmacht wordt geen verandering van morele of materiële waardering betreffende de gedraging tot uitdrukking gebracht. Ernstige misdrijven zoals moord, verkrachting en zware mishandeling zoals verminking zijn geen misdrijven waarbij sprake is van een gewijzigd inzicht omtrent de strafwaardigheid ervan. Er is geen land ter wereld dat deze misdrijven niet strafbaar heeft gesteld. Dit zijn zeer ernstige misdrijven, waarbij de pleger zich ten allen tijde bewust moet zijn geweest van het strafwaardige karakter van zijn handelen. Een verbod op terugwerkende kracht heeft tot gevolg dat de calculerende plegers van deze zeer ernstige misdrijven worden beschermd. Met opzet vestigen zij zich in landen waarvan zij denken dat er geen rechtsmacht bestaat om zich zo aan strafvervolging te onttrekken. Er kan dus geen sprake zijn van de situatie dat uitbreiding van rechtsmacht een zodanig gebrek aan voorzienbaarheid oplevert dat dit een vervolging in de weg zou staan. Het College is daarom van oordeel dat het voorgestelde overgangsrecht dient te worden gewijzigd in die zin, dat het verbod op terugwerkende kracht in ieder geval voor de vervolging van ernstige misdrijven wordt opgeheven.

Hoogachtend

Het College van procureurs-generaal


H.J. Bolhaar

Artikelsgewijs

Artikel 5

In het eerste lid van artikel 5 wordt bepaald dat de Nederlandse strafwet toepasselijk is op een ieder die zich buiten Nederland schuldig maakt aan een misdrijf tegen een Nederlander, een Nederlandse ambtenaar, een Nederlands voertuig of vaartuig. Het College meent dat in deze opsomming ook het Nederlandse luchtvaartuig behoort te worden opgenomen, zodat Nederland rechtsmacht heeft in het geval een Nederlands vliegtuig wordt gesaboteerd.

Blijkens het conceptwetsvoorstel moet het gaan om feiten waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van ten minste drie jaren is gesteld. In de memorie van toelichting wordt als reden opgegeven dat deze begrenzing haar achtergrond vindt in het feit dat het vestigen van rechtsmacht op de grondslag van het passieve personaliteitsbeginsel alleen rechtvaardig wordt geacht wanneer het gaat om feiten van een zekere ernst.

Als het gaat om het kiezen van een grens voor al dan niet strafrechtelijk optreden, kan beter worden aangesloten bij de in strafrechtspraktijk gebruikelijke grens van vier jaar. Dit is de grens waarbij strafvorderlijke bevoegdheden beschikbaar komen en waarmee de praktijk vertrouwd is. Het College adviseert derhalve de voorgestelde grens van drie jaar te wijzigen en daarvoor in de plaats een grens van vier jaar op te nemen.

Artikel 86b

In artikel 5, tweede lid en artikel 7, derde lid, wordt de vreemdeling die een vaste woon- of verblijfplaats heeft in Nederland gelijkgeschakeld met een Nederlander. In artikel 86b wordt gedefinieerd wat onder het hebben van een vaste woon- of verblijfplaats moet worden verstaan: het rechtmatig verblijven in Nederland gedurende een onafgebroken periode van vijf jaar of langer.

In de paragraaf "uitbreiding rechtsmacht" heeft het College stil gestaan bij het probleem dat een groep vreemdelingen weliswaar lang in Nederland verblijft, maar dat dit verblijf niet als rechtmatig kan worden beschouwd. Maar ook anderszins roept deze definitie problemen op, met name waar het gaat om het zinsdeel "onafgebroken verblijf van vijf jaar of langer". Wat moet worden verstaan onder een "onafgebroken periode van vijf jaar of langer"? Kan een persoon, bijvoorbeeld door zich een paar weken in buurland België op te houden, met succes aanvoeren dat hij niet onafgebroken in Nederland heeft verbleven en dat derhalve Nederland geen rechtsmacht heeft?

Het College is van oordeel dat voor het bepalen of er sprake is van een vaste woon- of verblijfplaats geen definitie noodzakelijk is. Er kan worden aangesloten bij de in de

praktijk gebruikelijke wijze waarop een vaste woon- of verblijfplaats wordt vastgesteld, namelijk het raadplegen van het GBA. Indien een persoon is opgenomen in het GBA wordt aangenomen dat het daar vermelde adres geldt als de vaste woon- of verblijfplaats, tenzij uit bijzondere feiten en omstandigheden moet worden aangenomen dat hij ergens anders zijn vaste woon- of verblijfplaats heeft. Dat is een wijze van werken die in de praktijk geheel is ingeburgerd en waarvan het College meent dat een wijziging beslist niet wenselijk wordt geacht. Het College adviseert derhalve de voorgestelde definitiebepaling te schrappen.