

Vergaderjaar 2017–2018

34 916

Bepalingen samenhangend met de vervolging en berechting in Nederland van strafbare feiten die verband houden met het neerhalen van Malaysia Airlines vlucht MH17 op 17 juli 2014

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 16 mei 2018

Met veel belangstelling heb ik kennisgenomen van het verslag van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid inzake dit voorstel van wet. Ik dank de leden van de verschillende fracties voor de snelheid waarmee het voorstel in behandeling is genomen en voor hun vragen en opmerkingen over het voorstel. Bij de beantwoording van de gestelde vragen is de indeling van het verslag zo veel mogelijk aangehouden.

I. Algemeen

1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie, de CDA-fractie, de D66-fractie, de SP-fractie, de ChristenUnie-fractie en de SGP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Ik constateer dat de verschillende fracties de meeste vragen al over het wetsvoorstel inzake de goedkeuring van het met Oekraïne gesloten verdrag hebben gesteld en dat zij over het onderhavige wetsvoorstel nog enkele aanvullende vragen hebben.

2. Het tussen Nederland en Oekraïne gesloten verdrag

2.1 Nederlandse rechtsmacht

De leden van de SGP-fractie hebben, naar aanleiding van de overdracht van de rechtsmacht, gevraagd naar gevallen van eventuele samenloop. Zij willen weten of het begrip «misdrijven die samenhangen met het neerhalen van vlucht MH17» in alle gevallen duidelijk is. De overdracht van strafvervolging door Oekraïne aan Nederland betreft inderdaad misdrijven die verband houden met het neerhalen van vlucht MH17. Een daadwerkelijk verzoek om overdracht van strafvervolging zal altijd betrekking hebben op een al dan niet bij naam bekende verdachte. Hierbij zal het openbaar ministerie altijd beoordelen in welke mate er sprake is van enigerlei betrokkenheid bij het neerhalen van vlucht MH17. De afweging of er sprake is van een verdenking die dermate verband houdt met het neerhalen van vlucht MH17 dat strafvervolging in Nederland is

aangewezen, is aan het openbaar ministerie. Met de gekozen brede formulering zijn er op voorhand geen belemmeringen voor het openbaar ministerie om te beslissen welke zaken wel en welke zaken niet in Nederland zouden moeten worden vervolgd.

Ook hebben deze leden gevraagd in hoeverre er problemen kunnen ontstaan als lopende het strafproces blijkt dat een bepaalde verdachte schuldig is aan een misdrijf, bijvoorbeeld indien hij rond 17 juli 2014 betrokken blijkt te zijn geweest bij de separatistische activiteiten, maar dat niet (voldoende) bewezen kan worden dat dit ook daadwerkelijk samenhangt met het neerhalen van vlucht MH17. In verband hiermee willen zij weten wat de betekenis hiervan is in het licht van het principe «ne bis in idem» als Oekraïne later zelf in een dergelijke zaak zou willen berechten. De overdracht van strafvervolging van Oekraïne aan Nederland zal uitsluitend betrekking hebben op personen die verdacht worden van een misdrijf dat verband houdt met het neerhalen van MH17. De overdracht van strafvervolging heeft dus nadrukkelijk geen betrekking op andere strafbare feiten die door dezelfde verdachten zijn begaan. Oekraïne blijft ten aanzien van de vervolging van die misdrijven zelf bevoegd. Dat neemt niet weg dat de betreffende verdachte zich in een eventuele latere Oekraïense zaak zal kunnen beroepen op het *ne bis in idem*-beginsel voor zover hij meent dat het hetzelfde feitencomplex betreft dat aan de Oekraïense rechter ter beoordeling wordt voorgelegd. Het is dan aan deze rechter te beoordelen in hoeverre dit verweer slaagt. Of en in hoeverre dit verweer kans van slagen heeft, hangt af van het feitencomplex dat in een dergelijke zaak centraal staat.

2.2 Berechting door middel van videoconferentie

De leden van de CDA-fractie hebben gevraagd of het voorarrest van een Oekraïense verdachte in Oekraïne door de Nederlandse strafrechter wordt getoetst overeenkomstig het geldende Nederlandse recht. De beslissing om een verdachte in voorlopige hechtenis te nemen in Oekraïne is een beslissing van de Oekraïense rechter, die overeenkomstig het Oekraïense recht wordt genomen. Er is op dit punt geen bevoegdheid voor de Nederlandse rechter en die kan deze voorlopige hechtenis dan ook niet toetsen.

2.3 Overdracht van de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen

De vraag van de leden van de CDA-fractie of de regering is nagegaan of alle mogelijke misdrijven die gepleegd zijn bij het neerhalen van vlucht MH17 strafbaar zijn onder de strafwet van Oekraïne, kan ik bevestigend beantwoorden. De Oekraïense strafwet kent verschillende misdrijven die mogelijk relevant zijn in het kader van het neerhalen van vlucht MH17. Te denken valt hierbij bijvoorbeeld aan: moord en doodslag, het veroorzaken van het neerstorten van een vliegtuig en andere luchtvaartmisdrijven, terroristische misdrijven en internationale misdrijven. Deze misdrijven zijn ook strafbaar gesteld in Oekraïne, waarbij de maximale straffen kunnen oplopen tot de maximale tijdelijke gevangenisstraf van vijftientig jaar (bij cumulatie van straffen) of levenslange gevangenisstraf. Het is aan het openbaar ministerie om te bepalen of en zo ja, welke strafbare feiten zijn begaan in verband met het neerhalen van vlucht MH17 en daarop een tenlastelegging te baseren.

Verder hebben deze leden gevraagd of de regering kan aangeven in hoeverre sprake zou kunnen zijn van verjaring, naar Nederlands en naar Oekraïne recht en in hoeverre verschillen daartussen betekenisvol zijn voor een – op termijn – succesvolle vervolging van MH17-verdachten. In het Nederlandse Wetboek van Strafrecht is de verjaring geregeld in artikel 70. In het eerste lid is bepaald dat het recht tot strafvordering

vervalt door verjaring in drie jaar voor alle overtredingen, in zes jaar voor de misdrijven waarop geldboete, hechtenis of gevangenisstraf van niet meer dan drie jaar is gesteld, in twaalf jaar voor de misdrijven waarop tijdelijke gevangenisstraf van meer dan drie jaar is gesteld en in twintig jaren voor de misdrijven waarop gevangenisstraf van acht jaar of meer is gesteld. In het tweede lid is (onder meer) bepaald dat het recht tot strafvordering niet verjaart voor misdrijven waarop gevangenisstraf van twaalf jaar of meer is gesteld.

In het Oekraïense Wetboek van Strafrecht is de verjaring geregeld in artikel 49. Daarin is de verjaringstermijn voor zeer ernstige misdrijven bepaald op twintig jaar. Voor internationale misdrijven geldt geen verjaringstermijn. Indien een zeer ernstig misdrijf is begaan waarop levenslange gevangenisstraf is gesteld, wordt over de verjaring beslist door de rechter, die kan beslissen dat geen verjaringstermijn geldt. Voorts is in artikel 49 van het Oekraïense Wetboek van Strafrecht bepaald dat de verjaring wordt gestuit indien de verdachte zich aan de opsporing en vervolging heeft onttrokken en indien de verdachte nieuwe strafbare feiten begaat, voordat de verjaringstermijn is afgelopen.

De genoemde termijnen geven op zich voldoende ruimte voor strafvervolging ter zake van het neerhalen van vlucht MH17. Het is aan het openbaar ministerie om te bepalen of en zo ja, welke strafbare feiten zijn begaan in verband met het neerhalen van vlucht MH17 en daarop een tenlastelegging te baseren die bij de rechter aanhangig wordt gemaakt. In dit verband houdt het openbaar ministerie vanzelfsprekend ook rekening met relevante verjaringstermijnen.

3. Voorgestelde aanvullingen en wijzigingen van het wettelijk kader

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben verzocht nader toe te lichten of er voldoende wegen zijn om vorderingen van benadeelde partijen effectief te behandelen, zodat nabestaanden ook op dit punt hun recht kunnen halen. Met deze leden hecht ik groot belang aan adequate procedures om schade op de dader te kunnen verhalen. In de brief van de Minister voor Rechtsbescherming van 22 februari 2018 is de meerjaren-agenda voor het slachtofferbeleid gepresenteerd (Kamerstuk 33 552, nr. 43). In de brief staan drie ambities centraal: 1) de versterking van de positie van slachtoffers, 2) de verbetering van de bejegening van slachtoffers in het strafproces, en 3) de vergroting van de mogelijkheden tot verhaal van schade. Ter uitvoering van deze laatste ambitie is een aantal maatregelen voorzien, waaronder de schadevergoeding in het strafproces toegankelijker maken en de ondersteuning verbeteren, civiele expertise inzetten bij de behandeling van de schadevordering, verbetering van het verhaal op daders, het vorderen van affectieschade mogelijk maken en het verkennen van de mogelijkheid fonds voor nabestaanden van geweldsslachtoffers in het buitenland.

In 2018 is de verbetering van de praktijk van het schadeverhaal via het strafproces van start gegaan met het verbeteren van (de gebruiksvriendelijkheid van) het schadeformulier, waarmee de vordering wordt ingediend, meer praktische ondersteuning door Slachtofferhulp Nederland bij het opstellen van de schadevordering en het verbeteren van de praktijk van de behandeling van de vordering door de rechtspraak. De Raad voor de rechtspraak heeft de beslissing op de vordering van de benadeelde partij benoemd als speerpunt voor de ontwikkeling van professionele standaarden in 2018. Daarbij wordt gewerkt aan deskundigheidsbevordering van de strafrechter voor zowel het vaker afdoen van vorderingen als het verbeteren van de motivering van de beslissing op de vordering. Met de uitvoering van de genoemde maatregelen wordt beoogd het aantal geheel of gedeeltelijk toegewezen schadevorderingen nog verder te laten stijgen dan de huidige 84%.

Met betrekking tot de in het advies van de Raad voor de rechtspraak geopperde «klapluik-constructie», is in de brief aangegeven dat thans wordt beoordeeld welke van twee opties voor de tweetraps afdoening waarin civiele expertise wordt ingezet, kan worden getest in een of meer pilots. Voor de zomer zal naar verwachting duidelijk zijn of dit zonder nadere regelgeving kan worden ingevoerd.

4. Financiële gevolgen en uitvoeringsgevolgen

De leden van de D66-fractie hebben gevraagd of de regering het bedrag van 9 mln. euro per jaar afdoende acht om een MH17-proces te kunnen financieren. Zij hebben gevraagd om een uiteenzetting van de verwachte kosten en daarvoor beschikbare middelen geven. Op dit moment kan nog geen betrouwbare inschatting worden gemaakt van de kosten, omdat deze nauw samenhangen met onder meer het aantal verdachten en (bedreigde) getuigen, en de vraag of zij fysiek het proces in Nederland zullen bijwonen. Ten behoeve van de voorbereiding van een proces is voor dit jaar 9 miljoen euro gereserveerd.

De vraag van deze leden of de MoU's met de JIT-landen inmiddels zijn getekend, kan ik als volgt beantwoorden. Het politieke MoU is in september 2017 en marge van de Algemene Vergadering van de VN door de JIT-landen ondertekend en met uw Kamer gedeeld (Kamerstuk PM). Over het financiële MoU wordt op dit moment met de JIT-landen gesproken. Na ondertekening zal ook deze met uw Kamer worden gedeeld. Over de concrete financiële bijdrage van de JIT-landen worden met die landen bilaterale afspraken door Nederland gemaakt. Met de zogenaamde «Grieving Nations» zijn op dit moment nog geen afspraken gemaakt.

Artikelsgewijs

Artikel 2

De leden van de VVD-fractie en de D66-fractie hebben gevraagd naar de fysieke locatie voor een eventuele MH17-rechtszaak. Uw Kamer zal op korte termijn worden geïnformeerd over de fysieke locatie waar de zittingen voor een eventueel MH17-proces zullen plaatsvinden en de overwegingen en afwegingen die in dit verband zijn gemaakt.

De leden van de D66-fractie hebben gevraagd waarom de zoektocht naar een zittingslocatie zo lang duurt. De reguliere huisvesting van de rechtbank Den Haag is niet geschikt voor een proces van dit karakter en deze omvang. Dit hangt samen met het naar verwachting grote aantal procespartijen, waaronder waarschijnlijk veel nabestaanden, de infrastructuur voor de benodigde tolken en de grote belangstelling van (internationale) media en publiek. Ook de beveiliging van het proces zal nog veel maatregelen vergen, zowel fysiek als digitaal. Procesdeelnemers moeten in de gelegenheid zijn om het proces te kunnen volgen, zowel ter zitting als daarbuiten. Voor de media dient werkruimte aanwezig te zijn met de benodigde audiovisuele verbindingen. Tolken moeten worden ingezet voor de berechting van de verdachten en ten behoeve van de nabestaanden. Ook het mogelijk maken van een adequate en veilige videoverbinding ten behoeve van de berechting vergt nog veel praktische uitwerking.

Artikel 4

De leden van de CDA-fractie hebben gevraagd de vrijblijvendheid uit artikel 4, eerste lid, van het wetsvoorstel te halen en als uitgangspunt te

nemen dat de verdachte aanwezig is. Graag ga ik op dit belangrijke punt nader in. Aan het terechtstaan per videoconferentie de voorwaarde verboden dat de verdachte daarmee instemt. Die eis vloeit voort uit bestaande internationale verdragen en ook het Nederlandse recht staat berechting per videoconferentie slechts toe als de verdachte daarmee instemt. Het loslaten van deze eis zou een eventueel MH17-proces kwetsbaar kunnen maken voor kritiek en verweren inzake de eerlijkheid van het proces door op dit belangrijke punt afwijkende regelingen te treffen. Heeft de verdachte eenmaal ingestemd, dan is zijn aanwezigheid bij het terechtstaan per videoconferentie niet meer vrijblijvend. In het licht van de benodigde instemming van de verdachte met berechting per videoconferentie zie ik geen mogelijkheid om artikel 4, eerste lid, van de voorgestelde uitvoeringswet verplichtender op te schrijven, op de door deze leden voorgestelde wijze.

Deze leden hebben zich in dit verband voorts afgevraagd, onder verwijzing naar artikel 495a van het Wetboek van Strafvordering, waarom hier wordt afgeweken van de mogelijkheden en de praktijk van het Nederlandse strafrecht. Het is juist dat artikel 495a Sv een verdachte verplicht in persoon te verschijnen. Indien hij niet aan deze verplichting voldoet, kan de rechter zijn medebrenging gelasten. Dit artikel geldt echter alleen voor een jeugdige verdachte. Een vergelijkbare verplichting kennen de bepalingen die gelden voor meerderjarige verdachten niet. De meerderjarige verdachte is thans niet verplicht in persoon te verschijnen (tenzij hij op grond van het jeugdstrafrecht wordt berecht). Zoals bekend, werkt de regering aan een wetsvoorstel dat regelt dat verdachten van ernstige gewelds- en zedenmisdrijven die in voorlopige hechtenis verblijven voortaan bij de terechtzitting en de uitspraak aanwezig moeten zijn.

Bij de berechting van het neerhalen van vlucht MH17 zal de fysieke aanwezigheid van een verdachte niet mogelijk zijn als hij zich bevindt in een land waarvan hij onderdaan is en dat een uitleveringsverbod van eigen onderdanen kent. Een eventueel bevel van de rechter dat de verdachte in persoon moet verschijnen, kan als zodanig ook niet worden geëffectueerd, maar kan eventueel wenselijk zijn ten behoeve van de Oekraïense autoriteiten, die er op grond van het bilaterale verdrag voor zullen zorgen dat de verdachte ook daadwerkelijk aanwezig is, nadat hij heeft ingestemd met terechtstaan per videoconferentie.

De leden van de SP-fractie hebben gevraagd wat de regering bedoeld met de verwachting dat zowel in Nederland als in Oekraïne een Nederlandse advocaat van de verdachte aanwezig zal zijn. De regering bedoelt hiermee dat de verdachte recht heeft op rechtsbijstand, maar dat het aan de verdachte zelf is om te bepalen of en door wie hij zich wil laten vertegenwoordigen. Bij een eventuele berechting met gebruikmaking van videoconferentie is het mogelijk dat zowel in Nederland in de rechtszaal als in Oekraïne in de zaal waar de verdachte zich bevindt, een advocaat van de verdachte aanwezig is. Bij de verdere praktische uitwerking van de berechting per videoconferentie zal erin worden voorzien dat beide advocaten en de verdachte onderling vertrouwelijk kunnen communiceren, zoals ook voortvloeit uit artikel 4, eerste lid, onder b, van het Besluit videoconferentie. De rol van beide advocaten, waarnaar deze leden hebben gevraagd, is niet anders dan in een regulier strafproces: het zo goed mogelijk behartigen van de belangen van de verdachte.

Voorts hebben deze leden gevraagd waarom een nadere wettelijke regeling zoals geadviseerd door de Raad voor de rechtspraak niet nodig is. In het verdrag is bevestigd dat Nederland en Oekraïne ervoor zorgen dat verdachten recht hebben op toegang tot een raadsman op een zodanig moment en op zodanige wijze dat zij hun rechten van verdediging in de praktijk daadwerkelijk kunnen uitoefenen (artikel 10). Omdat een eventueel MH17-proces zal worden gevoerd op basis van het Nederlandse

(straf)recht, kan een verdachte zich door Nederlandse advocaten laten verdedigen. Gesubsidieerde rechtsbijstand kan binnen de bestaande wettelijke kaders van de Wet op de rechtsbijstand worden verleend, ook als dit bijstand door meerdere advocaten aan één verdachte vergt. Dat heeft overleg met de Raad voor de rechtsbijstand uitgewezen. Nader wetgeving op dit punt is dus niet nodig.

In verband met de rechtsbijstand door een Nederlandse advocaat is wel in het verdrag geregeld dat die advocaat vrijelijk en vertrouwelijk kan communiceren met een verdachte die zich in Oekraïne bevindt (artikel 10). De Nederlandse raadsman geniet hiertoe de relevante waarborgen voorzien in het Oekraïense recht. Dit omvat ook de toegang tot een gedetineerde verdachte.

Artikel 5

De leden van de SP-fractie hebben gevraagd uitgebreider toe te lichten hoe ver de vrijheid van de rechter strekt om op het moment dat hij dat geraden acht gebruik te maken van de Engelse taal. De mogelijkheid om ter terechtzitting gebruik te maken van de Engelse taal is op uitdrukkelijk verzoek van de Raad voor de rechtspraak en het openbaar ministerie in het wetsvoorstel opgenomen. Het is aan de beoordeling van de voorzitter die de zaak behandelt om over het gebruik van de Engelse taal te beslissen. Een volledig in het Engels gevoerd proces is daarbij niet aan de orde. Het uitgangspunt is dat het proces in de Nederlandse taal zal plaatsvinden. De Hoge Raad heeft in zijn arrest van 4 juli 2000 (ECLI:NL:HR:2000:AA6375) bepaald dat als regel geldt dat het onderzoek ter terechtzitting in de Nederlandse taal dient plaats te hebben en dat de uitspraak in de Nederlandse taal dient te zijn gesteld. Zoals ik in de memorie van toelichting heb aangegeven en ook de Raad voor de rechtspraak in zijn advies aan de orde heeft gesteld, moet worden voorkomen dat door het gebruik van een andere taal misverstanden zouden kunnen ontstaan over de betekenis van Nederlandse juridische begrippen. Ook is het gebruik van een andere taal dan het Nederlands niet wenselijk met het oog op de Nederlandse professionele procesdeelnemers en voor de verslaglegging door de verantwoordelijke griffier(s). Mogelijkheden voor het gebruik van de Engelse taal zouden bijvoorbeeld kunnen zijn een Engelstalig inleiding op of samenvatting van het requisitoir door de officier van justitie of de uitoefening van het spreekrecht door nabestaanden.

Artikel 7

De leden van de CDA-fractie hebben gevraagd of het niet wenselijk is om expliciet te bepalen dat de vervolging en straftoemeting voor deze vliegcrash los zal staan van andere gepleegde misdrijven. Zij stellen voor om de regels ten aanzien van samenloop ten aanzien van dit specifieke geval buiten werking te stellen. De regering kan niet voorzien of mogelijk verdachten die voor het neerhalen van vlucht MH17 in Nederland worden berecht, zich ook schuldig hebben gemaakt aan andere, in Nederland begane strafbare feiten. Er bestaat een reële kans dat mogelijke verdachten betrokken kunnen zijn geweest bij andere misdrijven, begaan in Oekraïne, zoals bijvoorbeeld terroristische misdrijven. Daarvoor zullen zij worden vervolgd in Oekraïne.

De berechting in Nederland geschiedt overeenkomstig de regels van het Nederlandse (straf)recht. Het buiten werking stellen van bepaalde,

algemeen geldende regels ten behoeve van deze specifieke berechting is niet verenigbaar met het legaliteitsbeginsel, zoals neergelegd in artikel 1 van het Wetboek van Strafrecht.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
F.B.J. Grapperhaus