

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. 3**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

#### **ALGEMEEN**

##### **1. Inleiding**

Dit wetsvoorstel strekt ertoe enige wettelijke voorzieningen te treffen met betrekking tot en voortvloeiend uit de vervolging en berechting in Nederland van strafbare feiten die verband houden met het neerhalen van vlucht MH17 op 17 juli 2014 in Oekraïne. Het wetsvoorstel geeft tevens uitvoering aan het hierover met Oekraïne gesloten verdrag, waarmee buiten twijfel wordt gesteld dat vervolging en berechting in Nederland alle slachtoffers kan omvatten, ongeacht hun nationaliteit.

Tegelijkertijd met dit wetsvoorstel is een wetsvoorstel ingediend tot goedkeuring van dat verdrag (wetsvoorstel houdende goedkeuring van het op 7 juli 2017 te Tallinn tot stand gekomen Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en Oekraïne inzake internationale juridische samenwerking met betrekking tot misdrijven die verband houden met het neerhalen van vlucht MH17 van Malaysia Airlines op 17 juli 2014). Voor de toelichting op de inhoud van het MH17-verdrag verwijs ik naar de memorie van toelichting bij dat wetsvoorstel. Beide wetsvoorstellen zijn met het oog op de benodigde spoed niet in een reguliere consultatieronde aan de gebruikelijke adviesinstanties voorgelegd. Wel is aan het College van procureurs-generaal en aan de Raad voor de rechtspraak advies gevraagd, mede gelet op hetgeen een mogelijke vervolging en berechting van het neerhalen van vlucht MH17 van het openbaar ministerie en de zittende magistratuur zal vergen. De adviezen van het College en de Raad hebben tot nader overleg aanleiding gegeven, waarna verschillende aanpassingen in het onderhavige wetsvoorstel zijn aangebracht en voorts de toelichtingen op beide wetsvoorstellen op verschillende punten zijn verduidelijkt.

##### **2. Nationale vervolging ingebed in internationale samenwerking**

Bij brief van 5 juli 2017 heeft de regering de Tweede Kamer geïnformeerd over het unanieme besluit van de landen die samenwerken in het *Joint Investigation Team* te kiezen voor nationale vervolging en berechting in

Nederland, ingebed in internationale samenwerking en steun (Kamerstuk 33 997, nr. 98). Deze internationale samenwerking en steun houdt in dat de goede samenwerking tussen de JIT-landen die er thans is in de opsporingsfase, ten behoeve van de vervolging en berechting zal blijven bestaan. Bij het neerhalen van vlucht MH17 zijn 298 slachtoffers gevallen uit zeventien landen van vijf continenten. Het neerhalen van vlucht MH17 vormt een bedreiging voor de veiligheid van de internationale burgerluchtvaart en om die reden is de waarheidsvinding en genoegdoening een zaak van de gehele internationale gemeenschap, zoals ook wordt benadrukt in Resolutie 2166 (2014) van de VN Veiligheidsraad. Nationale vervolging en berechting in Nederland brengt mee dat sprake is van Nederlandse aanklagers, advocaten en rechters en een proces dat volgens de regels van het Nederlandse straf(proces)recht moet worden gevoerd, waaronder de regels betreffende de rechtspositie van verdachten en nabestaanden. Tegelijkertijd is het aangewezen om binnen het bestaande juridische kader zo veel mogelijk rekening te houden met de internationale aspecten van de vervolging en berechting van het neerhalen van vlucht MH17. In het verdrag met Oekraïne is de overdracht van strafvervolging van Oekraïne aan Nederland geregeld zodat de vervolging en berechting plaatsvindt voor alle slachtoffers, ongeacht hun nationaliteit. Dit betekent dat de nabestaanden van niet-Nederlandse slachtoffers, net als de nabestaanden van Nederlandse slachtoffers, zich ter zake van een vordering tot schadevergoeding als benadeelde partij kunnen voegen in het strafproces en het recht hebben om op de terechtzitting te spreken (waarbij ook wordt gekeken naar de mogelijkheden voor nabestaanden die zich in het buitenland bevinden om via een videoverbinding hun spreekrecht uit te oefenen). Nabestaanden van niet-Nederlandse slachtoffers die gebruik wensen te maken van hun spreekrecht mogen dat in hun eigen taal doen.

Voorts is de inzet van de regering erop gericht ruime mogelijkheden te creëren voor de nabestaanden om alle delen van een proces te volgen. Hierbij kan worden gedacht aan het *streamen* van het proces via internet zodat nabestaanden over de hele wereld het proces live kunnen volgen. De kaders en mogelijkheden hiervoor worden in samenwerking met de rechtspraak en het openbaar ministerie uitgewerkt.

Voor het Nederlands openbaar ministerie kan een internationaal team van bijvoorbeeld aanklagers en andere strafrechtelijk deskundigen uit andere JIT-landen als klankbordgroep dienen.

Omdat het gaat om een Nederlands strafproces is het uitgangspunt dat het proces in de Nederlandse taal zal plaatsvinden. Vanwege de internationale aspecten van de zaak en de vele nabestaanden die geen Nederlands verstaan of spreken, zal worden bekeken welke mogelijkheden er zijn om tijdens het proces ook de Engelse taal te gebruiken.

Grote, internationale strafrechtelijke onderzoeken komen vaker voor. Toch kent het strafrechtelijk onderzoek naar het neerhalen van MH17 op diverse punten een bijzonder karakter. Het betreft in de eerste plaats een feitencomplex dat zich heeft voorgedaan in een gebied waar ook thans nog steeds sprake is van een voortdurend gewapend conflict. Dit maakt het doen van een onderzoek in het gebied uiterst lastig. In de tweede plaats gaat het om een groot aantal slachtoffers, afkomstig uit verschillende landen.

Het JIT houdt zich onder leiding van het Nederlandse openbaar ministerie nog altijd dagelijks bezig met het vaststellen van de feiten en het verzamelen van bewijs ten behoeve van een eventuele strafrechtelijke vervolging van de daders. Deze samenwerking in het JIT vraagt – op doorlopende basis – om praktische, operationele en juridische afstemming. Daarnaast is aan tientallen andere landen meerdere malen rechtshulp verzocht en ook verkregen. Gedurende het onderzoek is een zeer groot aantal onderschepte communicatie(gegevens), internetpagina's

en berichten afkomstig van sociale media geanalyseerd. Voorts is op uitvoerige wijze en op grote schaal forensisch onderzoek verricht en zijn diverse getuigenverklaringen opgenomen. Gelet op het onderzoeksbelang, waaronder de waarheidsvinding, dient het voorgaande op een zo zorgvuldig mogelijke wijze te gebeuren.

Gezien de omvang en complexiteit van het onderzoek is er veel tijd mee gemoeid. Op dit moment is het strafrechtelijk onderzoek dan ook nog in volle gang. Een mogelijke vervolging zal veel vragen van het openbaar ministerie en de zittende magistratuur, zowel qua personele inzet als qua logistiek. Hoewel het besluit om over te gaan tot het vervolgen van verdachten nog niet is genomen, is het al wel van belang om reeds in deze fase de in dit wetsvoorstel opgenomen regelingen te treffen.

### **3. Het tussen Nederland en Oekraïne gesloten verdrag**

Het Koninkrijk der Nederlanden en Oekraïne zijn partij bij een groot aantal multilaterale verdragen op het terrein van de wederzijdse rechtshulp in strafzaken. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om: het Europees verdrag aangaande de wederzijdse rechtshulp in strafzaken (Trb. 1965, 10), het Europees verdrag betreffende de overdracht van strafvervolging (Trb. 1973, 84), het Europees verdrag betreffende uitlevering (Trb. 1965, 9), het Europees verdrag inzake de internationale geldigheid van strafvonnissen (Trb. 1971, 137) en het Verdrag inzake de overbrenging van gevonniste personen (Trb. 1983, 74). Deze verdragen bieden als zodanig een geschikt kader voor strafrechtelijke samenwerking tussen Nederland en Oekraïne met betrekking tot de vervolging en berechting van het neerhalen van vlucht MH17 en de eventueel daarvoor op te leggen straffen. In de overleggen tussen de JIT-landen over de te verkiezen wijze van vervolging en berechting is evenwel duidelijk geworden dat de algemene regelingen in de bestaande verdragen niet altijd afdoende zijn toegesneden op de specifieke situatie van de vervolging en berechting van het neerhalen van vlucht MH17. In dit licht hebben Nederland en Oekraïne een aantal aanvullende regelingen getroffen. Aldus kunnen onduidelijkheden in de bestaande verdragen worden weggelaten en kan worden voorzien in oplossingen voor situaties waar de bestaande verdragen geen rekening mee hebben gehouden.

Op de belangrijkste onderwerpen van het verdrag zal ik nu ingaan. Voor een uitgebreidere toelichting wordt verwezen naar de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel ter goedkeuring van het verdrag met Oekraïne.

#### *3.1 Nederlandse rechtsmacht en overdracht van strafvervolging*

De Nederlandse strafwet biedt een aantal grondslagen voor de uitoefening van strafrechtelijke rechtsmacht met betrekking tot het neerhalen van vlucht MH17. Artikel 5, eerste lid, van het Wetboek van Strafrecht (Sr) bepaalt dat de Nederlandse strafwet van toepassing is op een ieder die zich buiten Nederland schuldig maakt aan een misdrijf tegen een Nederlander, voor zover daarop in Nederland gevangenisstraf van ten minste acht jaar is gesteld en daarop ook straf is gesteld door de wet van het land waar het feit begaan is. Artikel 2, eerste lid, van de Wet internationale misdrijven (Wim) bepaalt dat de Nederlandse strafwet toepasselijk is op 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. Artikel 8b, eerste lid, Sr bepaalt dat de Nederlandse strafwet toepasselijk is op een ieder tegen wie de strafvervolging door Nederland van een vreemde staat is overgenomen op grond van een verdrag waaruit de bevoegdheid tot strafvervolging voor Nederland volgt.

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel ter goedkeuring van het verdrag met Oekraïne is aangegeven dat de regering het wenselijk acht dat Oekraïne zijn recht om het neerhalen van MH17 te vervolgen en berechten, aan Nederland overdraagt. Zo wordt buiten twijfel gesteld dat de vervolging en berechting in Nederland alle slachtoffers van het neerhalen van vlucht MH17 kan omvatten, ongeacht hun nationaliteit. Voor een dergelijke overdracht van strafvervolging is in het verdrag een regeling getroffen die aansluit bij het bestaande verdrag betreffende de overdracht van strafvervolging.

De overdracht van strafvervolging van Oekraïne aan Nederland heeft daarnaast tot gevolg dat de beperking die in artikel 5, eerste lid, Sr besloten ligt – namelijk dat op het misdrijf gevangenisstraf van ten minste acht jaar moet zijn gesteld – niet meer relevant is. Oekraïne heeft immers volledige rechtsmacht, zonder beperkingen, over misdrijven die verband houdend met het neerhalen van vlucht MH17.

### *3.2 Uitlevering van verdachten*

Ten behoeve van de vervolging en berechting in Nederland zal Oekraïne verdachten die op zijn grondgebied worden aangetroffen aan Nederland uitleveren. Oekraïne zal evenwel eventuele verdachten met de Oekraïense nationaliteit niet aan Nederland kunnen uitleveren. De Oekraïense Grondwet verbiedt namelijk de uitlevering van eigen onderdanen. Als verdachten niet worden uitgeleverd, betekent dit niet dat er in Nederland geen berechting kan plaatsvinden. In een Nederlands strafproces heeft een verdachte het recht om bij het proces aanwezig te zijn, maar geen verplichting daartoe. Ook zonder de aanwezigheid van de verdachte kan het strafproces doorgang vinden. Het aanwezigheidsrecht van de verdachte vloeit voort uit artikel 6 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) betreffende het recht op een eerlijk proces. Een verdachte kan afstand doen van zijn aanwezigheidsrecht, maar dit moet dan wel, volgens de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, ondubbelzinnig blijken. Het aanwezigheidsrecht is niet absoluut. Het kan worden afgewogen tegen andere (algemene) belangen, zoals het belang van de daadwerkelijke berechting van strafbare feiten.

In het Wetboek van Strafvordering is bepaald dat een afwezige verdachte zich ter terechtzitting mag laten verdedigen door een daartoe uitdrukkelijk gemachtigde raadsman. In dat geval is er sprake van een proces op tegenspraak. Maar verdachten kunnen in Nederland ook bij verstek worden berecht. De zaak wordt dan buiten aanwezigheid van de verdachte behandeld. Tegen een eventuele veroordeling bij verstek, kan de verdachte hoger beroep instellen, zodra hij van de veroordeling op de hoogte is geraakt.

Voor de specifieke situatie van de vervolging en berechting van het neerhalen van vlucht MH17 is in het bilaterale verdrag met Oekraïne geregeld dat eventuele verdachten die zich op Oekraïens grondgebied bevinden en niet kunnen worden uitgeleverd, terecht kunnen staan met gebruik van een videoconferentieverbinding. Als de verdachte daarmee instemt, geldt eveneens dat er sprake is van een proces op tegenspraak.

### *3.3 Berechting door middel van videoconferentie*

Als gevolg van technologische ontwikkelingen wordt bij de internationale samenwerking in strafzaken videoverhoor steeds vaker toegepast. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel dat heeft geleid tot de wet herziening regeling internationale samenwerking in strafzaken (Stb. 2017, 246) is de verwachting uitgesproken dat het gebruik van videoconferentie algemener zal worden en dat de toepassing ervan ook zal worden uitgebreid tot het verhoor van verdachten (Kamerstuk 34 493,

nr. 3). Voortbouwend hierop is voor de specifieke situatie van de vervolging en berechting van het neerhalen van vlucht MH17 geregeld dat eventuele verdachten die zich op Oekraïens grondgebied bevinden en niet kunnen worden uitgeleverd, terecht kunnen staan met gebruik van een videoconferentieverbinding. Het is aan de Nederlandse rechter om te beslissen of van de mogelijkheid van terechtstaan per videoconferentie gebruik wordt gemaakt. Bovendien is terechtstaan per videoconferentie alleen mogelijk indien de verdachte daarmee instemt. Heeft de verdachte ingestemd, dan geldt het proces waarbij de verdachte is verhoord met gebruikmaking van videoconferentie als een procedure op tegenspraak. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel ter goedkeuring van het verdrag met Oekraïne heeft de regering aangegeven zich bewust te zijn van het innovatieve karakter van berechting per videoconferentie. De regering wil ook niet in algemene zin het uitgangspunt verlaten dat een verdachte fysiek aanwezig is bij zijn berechting en zal ook altijd inzetten op uitlevering van verdachten. De specifieke omstandigheden van de berechting ter zake van het neerhalen van vlucht MH17 nopen er echter toe rekening te houden met de situatie dat eventuele verdachten niet aan Nederland kunnen worden uitgeleverd. Voor die situatie is in het verdrag met Oekraïne de mogelijkheid gecreëerd om gebruik te maken van videoconferentie bij de berechting.

Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) heeft in verschillende zaken geoordeeld dat een videoverbinding een acceptabel instrument kan zijn om recht te doen aan het aanwezigheidsrecht van een verdachte op grond van artikel 6 EVRM. Wel stelt het EHRM de voorwaarde dat de wijze waarop de videoverbinding in de praktijk wordt verwezenlijkt met voldoende waarborgen moet zijn omgeven, ook waar het de toegang tot de raadsman betreft. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel ter goedkeuring van het verdrag met Oekraïne wordt op de jurisprudentie van het EHRM nader ingegaan.

Het EVRM staat dus toe dat een verdachte deelneemt aan zijn proces met gebruik van videoconferentie, mits de wijze waarop de videoverbinding in de praktijk wordt gerealiseerd met voldoende waarborgen is omgeven, ook waar het de toegang tot de raadsman betreft. Dit betekent in ieder geval dat de audiovisuele verbinding van voldoende kwaliteit moet zijn om storingen en haperingen te voorkomen en dat de verdachte vertrouwelijk met zijn advocaat moet kunnen overleggen.

Voor Nederland zijn de eisen waar een videoverbinding aan moet voldoen, vastgelegd in het Besluit videoconferentie, dat ook voor de berechting van het neerhalen van vlucht MH17 geldt (met dien verstande dat het onderhavige wetsvoorstel het gebruik van videoconferentie mogelijk maakt in gevallen die door het Besluit worden uitgesloten). In artikel 4 van dat Besluit is voorgeschreven dat een systeem door middel waarvan videoconferentie wordt toegepast, zodanig is ingericht dat de betrokken personen een natuurgetrouwe weergave krijgen van hetgeen zich in de andere ruimte afspeelt, overleg kan worden gevoerd zonder dat dit voor derden hoorbaar is, stukken kunnen worden uitgewisseld en het systeem is beveiligd tegen verlies of tegen enige vorm van onrechtmatige verwerking en aan internationale standaarden voldoet. De bevoegde autoriteiten in Nederland en Oekraïne zullen verder praktische afspraken maken met het oog op het realiseren van een adequate audiovisuele verbinding.

In artikel 10 van het verdrag met Oekraïne is bepaald 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. Ten behoeve hiervan heeft een verdachte die zich in Oekraïne bevindt het recht vrijelijk en vertrouwelijk te communiceren met de advocaat die hem of haar vertegenwoordigt in het proces in Nederland, zo nodig bijgestaan door een tolk. Vanzelfsprekend hebben deze bepalingen ook betrekking op de fase waarin de verdachte

deelneemt aan het proces door middel van videoconferentie. Naar verwachting zal daarbij zowel in Nederland als in Oekraïne een Nederlandse advocaat van de verdachte aanwezig zijn. Een nadere wettelijke regeling, zoals genoemd in het advies van de Raad voor de rechtspraak, is hierbij niet nodig. Gesubsidieerde rechtsbijstand aan eventuele verdachten kan binnen de bestaande wettelijke kaders worden verleend, ook als dit bijstand door meerdere advocaten aan één verdachte vergt. Naast de mogelijkheid van berechting per videoconferentie, voorziet het verdrag met Oekraïne ook in de mogelijkheid om getuigen of deskundigen die in Oekraïne verblijven, te horen door middel van videoconferentie. Ten behoeve van het terechtstaan van de verdachte per videoconferentie (artikel 8 van het verdrag) en voor het verhoren van een getuige of deskundige per videoconferentie (artikel 9 van het verdrag) kan aan Oekraïne een rechtshulpverzoek worden gedaan op basis van de bestaande verdragen.

### *3.4 Overdracht van de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen*

In het verdrag is een regeling getroffen voor de overdracht van de tenuitvoerlegging van eventueel door de Nederlandse rechter op te leggen vrijheidsstraffen. Ook hier geldt het uitgangspunt dat bestaande verdragen waarbij Nederland en Oekraïne partij zijn, kunnen worden toegepast. Het gaat dan om het Verdrag inzake de overbrenging van gevonnisde personen en het daarbij horende aanvullend protocol en om het Europees verdrag inzake de internationale geldigheid van strafvonnissen. Voor de specifieke situatie dat een veroordeelde met de Oekraïense nationaliteit zich in Oekraïne bevindt en niet aan Nederland kan worden uitgeleverd met het oog op de tenuitvoerlegging van het vonnis, is een aanvullende regeling getroffen. Die was noodzakelijk omdat in een dergelijke situatie Nederland niet zelf het vonnis ten uitvoer kan leggen, maar Oekraïne wel. De voorgestelde regeling is ontleend aan de bilaterale verdragen inzake de overdracht van de tenuitvoerlegging van strafvonnissen die Nederland met een aantal andere landen heeft gesloten, maar heeft – anders dan die verdragen – geen algemene strekking, omdat ze beperkt is tot de tenuitvoerlegging van vonnissen ter zake van het neerhalen van vlucht MH17.

## **4. Voorgestelde aanvullingen en wijzigingen van het wettelijk kader**

De bestaande Nederlandse wettelijke regelingen bieden een deugdelijk en gepast kader voor de vervolging en berechting van het neerhalen van vlucht MH17 en de daaruit eventueel voortvloeiende tenuitvoerlegging van straffen. Op enkele punten zijn evenwel aanvullingen of wijzigingen aangewezen. Die worden in dit wetsvoorstel gegeven. Het gaat hierbij om:

- het aanwijzen van de rechtbank die bevoegd is kennis te nemen van strafbare feiten die verband houden met het neerhalen van vlucht MH17;
- een aanpassing van de regeling inzake de overname van strafvervolging met betrekking tot een vreemdeling die zijn vaste woon- of verblijfplaats buiten Nederland heeft;
- een regeling voor de gebruikmaking van videoconferentie in het kader van de berechting;
- het creëren van de mogelijkheid voor de rechter om bij het onderzoek ter terechtzitting gebruik te maken van de Engelse taal;
- het buiten toepassing verklaren van een tweetal artikelen van de Wet overdracht tenuitvoerlegging strafvonnissen.

In het artikelsgewijze deel van deze memorie worden deze onderwerpen toegelicht.

De regering ziet geen aanleiding voor bijzondere regels betreffende de behandeling van vorderingen van benadeelde partijen, zoals door de Raad voor de rechtspraak in zijn advies opgeworpen. Dergelijke vorderingen kunnen door de strafrechter worden behandeld, maar indien de behandeling van de vordering een onevenredige belasting van het strafgeding oplevert, kan de rechtbank de vordering in het geheel of ten dele niet ontvankelijk verklaren en de benadeelde partij naar de civiele rechter verwijzen. De door de Raad bepleitte «klaplukconstructie» zou in algemene zin moeten worden doordacht en daarmee ontstaat een dergelijke voorziening de thans noodzakelijke regelingen ten behoeve van de berechting van het neerhalen van vlucht MH17.

Dit geldt ook voor de door de Raad voor de rechtspraak voorgestelde uitbreiding van de bevoegdheden van «reservisten». De Raad constateert terecht dat vanwege de te verwachten omvang en duur van een MH17 proces er rechters beschikbaar zullen moeten zijn die de rechters uit de zittingscombinatie kunnen vervangen. Op grond van artikel 6, derde lid, van de Wet op de rechterlijke organisatie kan het bestuur van het gerecht «reserverechters» aanwijzen. Deze rechters kunnen, blijkens dit lid, bij de behandeling ter terechtzitting van die zaak aanwezig zijn, maar nemen aan het onderzoek in en de beraadslaging en beslissing over die zaak niet deel, tenzij zij op verzoek van de voorzitter van de meervoudige kamer in de plaats treden van een van de afwezige rechters. De Raad bepleit dat de reserverechters ook in toga aanwezig zijn op de terechtzitting en daar de bevoegdheid hebben om vragen te stellen en voorts kunnen deelnemen aan het debat in de raadkamer. Ook voor deze aanbeveling van de Raad geldt dat nadere doordinking noodzakelijk zou zijn. De Wet op de rechterlijke organisatie heeft immers als uitgangspunt dat de meervoudige kamer bestaat uit drie rechterlijke ambtenaren met rechtspraak belast. Het geven van bevoegdheden aan een vierde, reserverechter nog voordat van vervanging van een afwezige rechter sprake zou zijn, roept allerlei vragen op, zoals bijvoorbeeld of de vierde rechter kan worden gewraakt en of hij ook meebeslist in de raadkamer. Een dergelijke uitbreiding van bevoegdheden ontstaat daarmee de thans noodzakelijke regelingen ten behoeve van de berechting van het neerhalen van vlucht MH17.

## **5. Financiële gevolgen en uitvoeringsgevolgen**

De vervolging en berechting van het neerhalen van vlucht MH17 heeft wezenlijke uitvoeringsgevolgen en financiële gevolgen. Naar verwachting zullen verschillende officieren van justitie, rechters en advocaten en hun juridisch ondersteuners langdurig en intensief met de vervolging en berechting van de MH17-zaak bezig zijn. Voor het voeren van het proces zal nog een geschikte locatie moeten worden gevonden. De reguliere huisvesting van de rechtbank Den Haag is niet geschikt voor een proces van dit karakter en deze omvang, zoals de Raad voor de rechtspraak constateert in zijn advies. 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 en er zijn veel kosten mee gemoeid. Ten behoeve van de praktische uitwerking van al deze aspecten is een projectorganisatie ingericht, die zijn werkzaamheden inmiddels is begonnen.

Teneinde de onafhankelijkheid van een in Nederland te voeren proces te waarborgen worden de reguliere kosten voor de werkzaamheden van rechters en officieren van justitie betaald vanuit Nederlandse middelen. Ook zal Nederland zelf de kosten dragen voor eventuele getuigenbescherming. Externe financiering van de rechtspraak en het openbaar ministerie is niet wenselijk omdat iedere schijn van beïnvloeding van de onafhankelijkheid van de rechtsgang moet worden vermeden. Daarnaast is het niet wenselijk om inzicht te moeten geven in het vertrouwelijke programma van getuigenbescherming. De overige kosten, waarbij bijvoorbeeld gedacht moet worden aan beveiliging, ondersteuning van nabestaanden, vertolking en vertaling en communicatie, worden gezamenlijk door de JIT-landen gefinancierd, met mogelijk nog bijdragen van de overige «Grieving Nations».

Op de rijksbegroting is voor de vervolging en berechting van verdachten van het neerhalen van vlucht MH17 vanaf 2018 9 miljoen euro per jaar gereserveerd (Kamerstuk 34 775-VI, nr. 2). De middelen voor 2019–2023 zijn op de aanvullende post van de rijksbegroting gereserveerd. De uiteindelijke Nederlandse bijdrage wordt bepaald door de daadwerkelijke kosten en is afhankelijk van de wijze waarop de kosten worden verdeeld tussen de JIT-landen en «Grieving Nations». Met het voornoemde bedrag wordt zeker gesteld dat de vervolging en berechting niet ten koste gaat van de capaciteit voor andere zaken en, *vice versa*, dat andere zaken geen invloed hebben op de beschikbare capaciteit voor MH17. Daarnaast kunnen met deze middelen eventuele extra kosten van de rechtsbijstand van verdachten worden gedekt.

## **ARTIKELSGEWIJS**

### **Artikel 1**

Dit artikel bevat een tweetal begripsbepalingen.

### **Artikel 2**

Deze bepaling heeft tot doel vast te stellen bij welke rechtbank de vervolging ter zake van het neerhalen van vlucht MH17 aanhangig kan worden gemaakt. Op grond van artikel 2 van het Wetboek van Strafvordering zijn de rechtbanken Amsterdam, Oost-Brabant, Overijssel en Rotterdam (gelijkelijk) bevoegd kennis te nemen van een strafbaar feit indien de officier van justitie bij het landelijk parket met de vervolging van dat strafbare feit is belast, hetgeen het geval is bij vervolging ter zake van het neerhalen van vlucht MH17. Op grond van artikel 15 van de Wet internationale misdrijven is de rechtbank Den Haag bevoegd kennis te nemen van vervolging ter zake van internationale misdrijven, hetgeen aan de orde kan zijn bij vervolging ter zake van het neerhalen van vlucht MH17.

Om onduidelijkheid te voorkomen over de vraag welke rechtbank bevoegd is kennis te nemen van *alle* aan het neerhalen van vlucht MH17 gerelateerde feiten wordt de rechtbank Den Haag hiervoor bevoegd verklaard. De Haagse rechtbank heeft veel ervaring met ingewikkelde rechtszaken met internationale aspecten en is daarom bij uitstek in staat om het neerhalen van vlucht MH17 te berechten.

### **Artikel 3**

Als onderdeel van het wetgevingsprogramma inzake de modernisering van het Wetboek van Strafvordering is in 2016 bij de Staten-Generaal een wetsvoorstel ingediend dat voorziet in de herziening van de regeling inzake de internationale samenwerking in strafzaken (Kamerstukken 34 493). De parlementaire behandeling van dat wetsvoorstel is afgerond



en het wetsvoorstel is inmiddels tot wet verheven. De Wet herziening regeling internationale samenwerking in strafzaken (Stb. 2017, 246) is evenwel nog niet in werking getreden.

De wet herziening regeling internationale samenwerking in strafzaken voorziet in een verruiming van de mogelijkheden om de strafvervolgning over te nemen van een andere staat met betrekking tot een vreemdeling die geen vaste woon- of verblijfplaats in Nederland heeft. Daartoe wordt artikel 552y Sv gewijzigd. Op grond van het huidige artikel 552y moet een verzoek van een buitenlandse autoriteit tot het overnemen van strafvervolgning worden geweigerd indien het betrekking heeft op een vreemdeling die zijn vaste woon- of verblijfplaats buiten Nederland heeft. Er is dus sprake van een *verplichte* weigeringsgrond, waarmee uitdrukking wordt gegeven aan de gedachte dat een duidelijk raakvlak met de Nederlandse rechtsorde een voorwaarde is voor het overnemen van strafvervolgning. Deze verplichte weigeringsgrond is door allerlei ontwikkelingen voorwerp van relativering en daarom voorziet de Wet herziening regeling internationale samenwerking in strafzaken erin dat de weigeringsgrond in verband met het ontbreken van een vaste woon- of verblijfplaats voortaan een *facultatief* karakter heeft, zodat in gevallen waarin dat is aangewezen toch de strafvervolgning kan worden overgenomen (Kamerstuk 34 493, nr. 3, blz. 31).

De noodzaak voor afwijking van het huidige artikel 552y Sv doet zich intussen voor in verband met de vervolging en berechting in Nederland van het neerhalen van vlucht MH17. Zoals in het algemeen deel is aangegeven, draagt Oekraïne de strafvervolgning ter zake van het neerhalen van vlucht MH17 over aan Nederland. Dit is wenselijk om buiten twijfel te stellen dat de vervolging en berechting in Nederland alle slachtoffers van het neerhalen van vlucht MH17 kan omvatten. Het huidige artikel 552y staat in de weg aan de overname van deze strafvervolgning door Nederland, omdat naar verwachting mogelijke verdachten hun vaste woon- of verblijfplaats buiten Nederland zullen hebben. Een verzoek van de Oekraïense autoriteiten tot overdracht van de strafvervolgning aan Nederland zal, nadat de Minister van Justitie en Veiligheid het heeft ontvangen, voor advies worden voorgelegd aan de officier van justitie bij het landelijk parket. Degene op wie het verzoek betrekking heeft (i.e. de verdachte), wordt, zo bepaalt het derde lid, in dit verband *niet* door de officier van justitie gehoord indien hij zich buiten Nederland bevindt, hetgeen naar verwachting het geval zal zijn bij de overdracht van strafvervolgning ter zake van het neerhalen van vlucht MH17. Artikel 552aa, tweede lid, Sv, dat uitvoering geeft aan artikel 17 van het Europees verdrag betreffende de overdracht van strafvervolgning, schrijft het horen, althans oproepen, van de verdachte ook slechts voor in gevallen waarin Nederland geen originele rechtsmacht heeft en veronderstelt daarbij ook dat de verdachte in Nederland aanwezig is (Kamerstuk 15 972, nr. 3, blz. 17–18 en Hoge Raad, 23 oktober 2001, ECLI:NL:HR:2001:AD4463). De tekst van artikel 17 van het Europees verdrag betreffende de overdracht van strafvervolgning laat naar het oordeel van de regering de in het advies van de Raad voor de rechtspraak geopperde extensieve interpretatie niet toe. De verplichting om de verdachte te horen, althans op te roepen, strekt zich dus niet uit tot de situatie dat deze zich in een derde staat bevindt. Bevindt de verdachte zich in Oekraïne dan kan hij door de Oekraïense autoriteiten worden gehoord overeenkomstig het Oekraïense recht.

Zoals in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel ter goedkeuring van het verdrag met Oekraïne is beschreven, heeft Nederland ter zake van het neerhalen van vlucht MH17 originele rechtsmacht. In dat geval vindt artikel 552aa, tweede lid, Sv geen toepassing.

#### Artikel 4

Dit artikel bevat een aanvullende regeling voor het gebruik van videoconferentie. Zoals hierboven in het algemeen deel aangegeven, maakt het met Oekraïne gesloten verdrag het mogelijk dat een verdachte kan deelnemen aan het strafproces in Nederland met gebruikmaking van videoconferentie. Het eerste lid bepaalt in verband hiermee dat de verdachte aanwezig kan zijn bij het onderzoek van de zaak ter terechtzitting. Het gebruik van videoconferentie is in het Wetboek van Strafvordering voorzien in artikel 131a, dat bepaalt dat waar in het wetboek de bevoegdheid wordt gegeven tot het horen, verhoren of ondervragen van personen, daaronder mede word begrepen horen, verhoren of ondervragen per videoconferentie, waarbij een directe beeld- en geluidsverbinding tot stand komt tussen de betrokken personen. In het kader van de berechting van het neerhalen van vlucht MH17 omvat de gebruikmaking van videoconferentie de deelname aan de behandeling van de zaak ter terechtzitting (tweede lid). De verdachte zal derhalve in staat zijn om het voorhouden van de stukken en het ondervragen van getuigen of deskundigen te volgen en kan zelf ook vragen stellen aan die getuigen of deskundigen. Ook zal de verdachte kunnen volgen wat nabestaanden die van hun spreekrecht gebruik maken, eventueel naar voren brengen en daar zo nodig vragen over stellen.

In het derde lid is bepaald dat ook gebruik kan worden gemaakt van videoconferentie in de gevallen dat het gebruik daarvan is uitgesloten in de bestaande regelgeving, te weten het Besluit videoconferentie. In deze algemene maatregel van bestuur zijn de gevallen bepaald waarin geen gebruik wordt gemaakt van videoconferentie. Het gaat daarbij onder meer om een aantal gevallen die het onmogelijk zouden maken om een in Oekraïne verblijvende verdachte die niet aan Nederland kan worden uitgeleverd, in het kader van een MH17 proces per videoconferentie terecht te laten staan. Zo bepaalt artikel 2, eerste lid, van het Besluit videoconferentie dat geen gebruik kan worden gemaakt van videoconferentie ten aanzien van de verdachte van een strafbaar feit waarbij een dodelijk slachtoffer is gevallen en ten aanzien van de verdachte indien het slachtoffer ter zitting gebruik maakt van het spreekrecht (i.c. moeten daaronder ook de nabestaanden worden begrepen). In algemene zin vindt de regering de uitsluiting van het gebruik van videoconferentie in deze gevallen nog steeds passend. De specifieke omstandigheden van de berechting ter zake van het neerhalen van vlucht MH17 nopen er echter toe rekening te houden met de situatie dat eventuele verdachten niet aan Nederland kunnen worden uitgeleverd. Voor die situatie is de mogelijkheid gecreëerd om gebruik te maken van videoconferentie bij de berechting. Met het oog hierop volgt uit artikel 4, derde lid, van het onderhavige wetsvoorstel dat de in artikel 2, eerste lid, van het Besluit videoconferentie opgenomen gevallen waarin geen gebruik wordt gemaakt van videoconferentie, geen toepassing vinden bij de berechting van het neerhalen van vlucht MH17.

Het spreekrecht beoogt in dit geval nabestaanden de mogelijkheid te geven aan de rechter duidelijk te maken welke gevolgen zij ondervinden of hebben ondervonden van het begane strafbare feit. Niet alleen de rechter, maar ook de verdachte kan rechtstreeks van de nabestaanden horen wat het gepleegde misdrijf in hun leven betekend heeft. Zodoende komen de gevolgen van het misdrijf dat de verdachte ten laste is gelegd in beeld. De inzet is erop gericht dat het spreekrecht ook bij de berechting van het neerhalen van vlucht MH17 deze functie kan hebben, ondanks dat de verdachte mogelijk niet lijfelijk aanwezig zal zijn in de zittingszaal, maar daarmee door middel van videoconferentie zal zijn verbonden. In het Besluit videoconferentie is voorts bepaald dat geen gebruik wordt gemaakt van videoconferentie ten aanzien van de verdachte bij de inhoudelijke behandeling van de zaak ter terechtzitting van de

meervoudige kamer, tenzij met instemming van de verdachte of diens raadsman. Nu in het verdrag met Oekraïne (artikel 8, tweede lid) en in het vierde lid van het onderhavige artikel is geregeld dat terechtstaan per videoconferentie alleen plaatsvindt als de verdachte daarmee instemt, is aan deze bepaling voldaan. De instemming van de verdachte met de gebruikmaking van videoconferentie is van belang omdat zonder die instemming geen zinvolle deelname aan een met gebruikmaking van videoconferentie te voeren proces is te verwachten. In het vierde lid is voorts bepaald dat de verdachte zijn instemming alleen kan afleggen ten overstaan van een Nederlandse rechter-commissaris. Nederland zal in dit verband een rechtshulpverzoek aan Oekraïne doen dat de rechter-commissaris, belast met de behandeling van de MH17-zaak, in staat stelt om de verklaring van de verdachte dat hij instemt met het terechtstaan per videoconferentie, in Oekraïne af te nemen. De rechter-commissaris is hierbij in de gelegenheid om de verdachte in kennis te stellen van de consequenties van zijn instemming met het terechtstaan per videoconferentie. Ook kan de rechter-commissaris zich hierbij van verzekeren dat de verdachte vrijwillig instemt en zich terdege bewust is van de consequenties. De verdachte kan zich bij het afleggen van de verklaring doen bijstaan door een (Nederlandse) raadsman en een tolk. Van de verklaring wordt door de rechter-commissaris proces-verbaal opgemaakt dat in het strafdossier wordt gevoegd.

De instemming van de verdachte kan niet worden ingetrokken. Het is onwenselijk dat de verdachte door het intrekken van zijn instemming of daarmee te dreigen de voortgang van het proces zou kunnen frustreren. Hetgeen overigens niet wegneemt dat de verdachte ter gelegenheid van het terechtstaan door middel van videoconferentie het recht heeft om te zwijgen.

De rechter beslist over de gebruikmaking van videoconferentie. Dat is bepaald in artikel 131a, tweede lid, van het Wetboek van Strafvordering. In het geval dat een eventuele verdachte zich in Oekraïne bevindt en aangeeft te willen deelnemen aan zijn strafproces in Nederland, is het aangewezen dat de rechter slechts afziet van gebruikmaking van videoconferentie indien naar zijn oordeel zwaarwegende belangen zich daartegen zouden verzetten, zo is bepaald in het vijfde lid. Onder zwaarwegende belangen wordt mede begrepen een zodanige auditieve of visuele handicap van de verdachte dat daardoor redelijkerwijs kan worden verondersteld dat videoconferentie afbreuk doet aan zijn inbreng of positie in het strafproces, dan wel aan de rechten van andere procesdeelnemers (vergelijk artikel 2, derde lid, van het Besluit videoconferentie). In navolging van het advies van het College van procureurs-generaal is ter voorkoming van onnodige discussies over de vraag welk recht van toepassing is, in het zesde lid uitdrukkelijk bepaald dat het verhoor per videoconferentie overeenkomstig het Nederlandse recht wordt afgenomen (zoals dat ook in artikel 8, vijfde lid, onderdeel c, van het verdrag is bepaald).

De behandeling van de zaak tegen de verdachte met gebruikmaking van videoconferentie, geldt als een procedure op tegenspraak (lid 7). Er is dan geen sprake van een verstekvonnis.

Het achtste lid voorziet in een grondslag voor het stellen van nadere regels met betrekking tot de uitvoering van het terechtstaan per videoconferentie. Mocht blijken dat aan dergelijke regels behoefte is in de rechtspraak, dan kunnen die bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden gegeven. Hierbij kan worden gedacht aan regels die aanvullend zijn aan of afwijken van de regels die in het Besluit videoconferentie zijn opgenomen.

## **Artikel 5**

Deze bepaling geeft de voorzitter van de kamer van de rechtbank of het gerechtshof belast met het onderzoek van de zaak ter terechtzitting de mogelijkheid om, op het moment dat hij dat geraden acht, gebruik te maken van de Engelse taal. Het College van procureurs-generaal en de Raad voor de rechtspraak hebben in hun adviezen gepleit voor het opnemen van een dergelijke bepaling.

Zoals in het algemeen deel van deze memorie al aangegeven, is het uitgangspunt dat het proces in de Nederlandse taal zal plaatsvinden. Dat is van belang om te 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), zoals de Raad voor de rechtspraak in zijn advies terecht heeft opgemerkt.

Vanzelfsprekend zullen bij een toekomstig proces voldoende tolken aanwezig zijn, maar het kan de toegankelijkheid en kenbaarheid van het proces voor de nabestaanden en de wereldgemeenschap bevorderen als op bepaalde momenten de Engelse taal wordt gebruikt. Te denken valt bijvoorbeeld aan het geven van een Engelstalig inleiding op of samenvatting van het requisitoir door de officier van justitie. Ook zou de Engelse taal kunnen worden gebruikt bij de uitoefening van het spreekrecht door nabestaanden.

Van een verplichting om de Engelse taal te gebruiken is geen sprake. Het is aan de rechter om te beoordelen op welke momenten en op welke wijze het gebruik van het Engels wordt toegestaan.

## **Artikel 6**

Deze bepaling verklaart de artikelen 54 en 55 van de Wet overdracht tenuitvoerlegging strafvonnissen (WOTS) buiten toepassing in geval van overdracht van de tenuitvoerlegging van een vonnis aan Oekraïne op grond van deel V van het verdrag. De WOTS houdt in artikel 54 de mogelijke toepassing in van een bijzondere verzetsprocedure tegen een veroordeling bij verstek. De artikelen 54 en 55 van de WOTS zijn bij de afschaffing van het rechtsmiddel van verzet in het Nederlandse strafprocesrecht door de wet stroomlijnen hoger beroep (Stb. 2006, 470), gehandhaafd in verband met een verdragsverplichting. Het gaat om een verplichting op grond van het Europees Verdrag inzake de internationale geldigheid van strafvonnissen (EVIG). Bij het EVIG zijn een beperkt aantal landen partij, waaronder slechts tien EU-landen. Het wordt in de praktijk weinig toegepast, omdat de regeling in het verdrag ingewikkeld is en omdat het in de verhoudingen tussen de EU-lidstaten (ten dele) is vervangen door kaderbesluit 2008/909/JBZ van de Raad van 27 november 2008 (PbEU 2008, L 327). Het EVIG staat toe dat staten die partij zijn, bilaterale overeenkomsten sluiten die ertoe strekken de bepalingen van het verdrag aan te vullen of de toepassing ervan te vergemakkelijken (artikel 64). Dat is wat Nederland en Oekraïne hebben gedaan door in het bilaterale verdrag een regeling te treffen die toegesneden is op de specifieke situatie van de tenuitvoerlegging van eventuele (verstek)vonnissen ter zake van het neerhalen van vlucht MH17. De tenuitvoerlegging van een vonnis kan met toepassing van de WOTS aan Oekraïne worden overgedragen, maar de toepassing van de artikelen 54 en 55 van de WOTS is daarbij uitgesloten.

## **Artikel 7**

Dit artikel bevat een samenloopbepaling in verband met de inwerking-treding van de hierboven al meermalen genoemde Wet herziening regeling internationale samenwerking in strafzaken. Wanneer die wet in werking treedt, is aan het bepaalde in artikel 3, eerste lid, van het onderhavige wetsvoorstel geen behoefte meer en dient de verwijzing naar artikel 552aa Sv te vervangen worden voor een verwijzing naar artikel 5.3.9 Sv. Hiertoe wordt een gewijzigd artikel 3 voorgesteld.

## **Artikel 8**

In dit artikel is geregeld dat het onderhavige wetsvoorstel zo spoedig mogelijk nadat het tot wet is verheven, in werking kan treden. Daarbij wordt afgeweken van de door de Wet raadgevend referendum voorgeschreven termijn, zoals mogelijk gemaakt – in spoedeisende gevallen – door artikel 12 van die wet. Om te voorkomen dat de situatie zou kunnen ontstaan dat geen stappen kunnen worden gezet ten behoeve van de vervolging van het neerhalen van vlucht MH17 omdat het verdragsrechtelijk en wettelijk kader nog niet in werking is getreden, is snelle inwerkingtreding aangewezen.

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