

Vergaderjaar 2009–2010

32 475

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

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 4 augustus 2010 en het nader rapport d.d. 30 augustus 2010, aangeboden aan de Koningin door de minister van Justitie. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 2 juni 2010, no.10.001498, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering, de Wet internationale misdrijven, de Wet overlevering inzake oorlogsmisdrijven en enige aanverwante wetten, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel heeft tot doel het juridische instrumentarium ten behoeve van de opsporing en vervolging van internationale misdrijven op een aantal onderdelen te verbeteren. De Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt een opmerking ten aanzien van de voorgestelde mogelijkheid tot overname door Nederland van strafvervolging van een verdachte van een internationaal gerecht. Hij is van oordeel dat in verband daarmee enige aanpassing van het voorstel wenselijk is.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 2 juni 2010, nr. 10.001498, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 4 augustus 2010, nr. W03.10.0203/II, bied ik U hierbij aan.

Het is verheugend dat de Raad van State de strekking van het voorstel van wet onderschrijft. Het voorstel heeft de Raad van State aanleiding gegeven tot het maken van een opmerking ten aanzien van de voorgestelde mogelijkheid tot overname door Nederland van strafvervolging van een verdachte van een internationaal gerecht. Graag ga ik daarop in het navolgende in.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Voorgesteld wordt onder meer de reikwijdte van artikel 4a Wetboek van Strafrecht te verruimen, zodat Nederland de mogelijkheid heeft een verzoek tot overname van een strafvervolgning van een internationaal gerecht¹ te honoreren. Deze verruiming is volgens de toelichting ingegeven door de beperkte mogelijkheden die internationale straftribunalen hebben voor de vervolging en berechting van verdachten van internationale misdrijven. Onder meer vanwege bepaalde beperkingen in hun mandaat richten internationale straftribunalen hun vervolgingsbeleid op verdachten die een belangrijke rol en verantwoordelijkheid hebben gehad in het desbetreffende complex van strafbare feiten, terwijl de vervolging en berechting van anderen veelal wordt overgelaten dan wel overgedragen aan nationale autoriteiten. Nederland, als gastland van verschillende internationale gerechten, hecht er belang aan dat de internationale gerechten hun doelstelling behalen en voorts dat de straffeloosheid van daders van internationale misdrijven wordt voorkomen.²

Bij de opmerking van de Raad dat er niet zonder meer van kan worden uitgegaan dat van de mogelijkheid van overname door Nederland van strafvervolgning van een internationaal gerecht zeer weinig gebruik zal worden gemaakt, heb ik de volgende kanttekening. De voorgestelde wettelijke bepaling brengt geen verplichting met zich mee tot het inwilligen van een verzoek van een internationaal gerecht tot overname van strafvervolgning. Het voorstel strekt er slechts toe dat Nederland de mogelijkheid moet hebben om een eventueel verzoek te kunnen inwilligen. Bij de beslissing op een concreet verzoek tot overname van strafvervolgning van een internationaal gerecht zal de Minister van Justitie het terzake geldende vervolgingsbeleid betrekken, waarbij gekeken wordt naar de aard, omvang en complexiteit van de betreffende strafvervolgning, met inbegrip van de mogelijkheden voor bewijsvergaring. Het creëren van een dergelijke mogelijkheid zal een sterk positief signaal afgeven aan de internationale gemeenschap en zal de positie van Nederland als gastland van verschillende internationale gerechten verder versterken.

Verder wijs ik in dit verband erop dat Nederland de afgelopen jaren in zeer beperkte mate is benaderd door een internationaal gerecht voor een overname van strafvervolgning. De verwachting dat het aantal verzoeken in de toekomst niet substantieel zal stijgen is gelegen in de omstandigheid dat internationale gerechten, in het bijzonder de tijdelijke ad hoc tribunalen, de beslissing hoeveel en welke personen zij willen en kunnen vervolgen, bij het opstellen van de vervolgingsstrategie en gedurende het proces continu weloverwogen zal worden gemaakt. Dit betekent dat een internationaal gerecht in de regel niet zal overgaan tot aanhouding en vervolging van een verdachte indien dit niet strookt met de vervolgingsstrategie van «high level suspects» dan wel de verwachting is dat er onvoldoende tijd en of middelen beschikbaar zijn voor een succesvolle vervolging van de betrokken persoon.

De Raad merkt op dat er niet zonder meer van kan worden uitgegaan dat van de mogelijkheid van overname door Nederland van strafvervolgning van een internationaal gerecht zeer weinig gebruik zal worden gemaakt, zoals de toelichting stelt.³ Bovendien kan het daarbij gaan om zeer omvangrijke en complexe zaken, welke een aanzienlijke belasting kunnen meebrengen voor de met de vervolging en berechting belaste instanties. De Raad acht het van belang dat in de toelichting nader wordt ingegaan op enkele juridische en praktische vraagpunten die door de voorgestelde mogelijkheid van overname worden opgeroepen. Het van overeenkomstige toepassing verklaren van de artikelen 552x tot en met 552gg van het Wetboek van Strafvordering (Sv) in artikel II van het voorstel verschaft daaromtrent niet steeds duidelijkheid.

¹ Onder dit begrip vallen volgens de toelichting (Artikelsgewijs, Artikel I) alle tribunalen en hoven die zijn ingesteld ingevolge een resolutie van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties, een multilateraal verdrag of een (bilateraal) verdrag waarbij de Verenigde Naties partij is. Het betreft zuivere internationale tribunalen zoals het Internationaal Strafhof (ICC), het Joegoslaviëtribunaal (ICTY) en het Rwandatribunaal (ICTR), maar ook geïnternationaliseerde, gemengde tribunalen als het Speciale Hof voor Sierra Leone (SCSL) en het Speciaal Tribunaal voor Libanon (STL).

² Memorie van toelichting, paragraaf 4, «Het creëren van de mogelijkheid van overname van strafvervolgning van een internationaal gerecht».

³ Memorie van toelichting, Algemeen, Inleiding, «Consultatie».

Zo rijst bijvoorbeeld de vraag of het bij een op overname gericht verzoek van een internationaal gerecht voor de hand ligt dat dit verzoek wordt gericht tot de officier van justitie (artikel 552x Sv) en niet rechtstreeks tot de regering, terwijl ook het criterium dat de vervolging in handen wordt gesteld van de officier van justitie van de rechtbank van het arrondissement waar degene op wie het verzoek betrekking heeft, zijn vaste woon- of verblijfplaats heeft (artikel 552z Sv) in geval van overname van een internationaal gerecht niet zonder meer voor de hand ligt. Voorts acht de Raad het niet zonder meer vanzelfsprekend dat de Minister van Justitie bij zijn beslissing op een verzoek tot overname dat door een internationaal gerecht tot hem is gericht, dezelfde criteria hanteert als bij de beslissing op een verzoek van een buitenlandse autoriteit.

Wat mogelijke praktische complicaties betreft, denkt de Raad bijvoorbeeld aan speciale moeilijkheden bij het vergaren van bewijs in het kader van de strafvervolging, omdat met het land waar bewijs vergaard moet worden, niet steeds een verdrag zal bestaan of afspraken zijn gemaakt over daarop gerichte rechtshulp, terwijl van de ter zake voor het internationaal gerecht geldende regeling geen gebruik zal kunnen worden gemaakt.

Ten slotte vraagt de Raad aandacht voor de problematiek van de tenuitvoerlegging. Zelfs wanneer het om een betrekkelijk gering aantal verzoeken zou gaan, zou naar het oordeel van de Raad niet vanzelfsprekend dienen te zijn dat in geval van overname ook de tenuitvoerlegging van het door de Nederlandse rechter gewezen vonnis steeds in Nederland dient plaats te vinden.

De Raad merkt op dat er niet zonder meer van kan worden uitgegaan dat van de mogelijkheid van overname door Nederland van strafvervolging van een internationaal gerecht zeer weinig gebruik zal worden gemaakt, zoals de toelichting stelt. Bovendien kan het daarbij gaan om zeer omvangrijke en complexe zaken, welke een aanzienlijke belasting kunnen meebrengen voor de met de vervolging en berechting belaste instanties.

De Raad adviseert in de toelichting aandacht aan deze vraagpunten te besteden. Tevens dient naar het oordeel van de Raad te worden gezien in hoeverre de van overeenkomstige toepassing verklaarde artikelen van het Wetboek van Strafvordering aanpassing behoeven met het oog op de verzoeken tot overname van strafvervolging afkomstig van internationale gerechten.

Het advies van de Raad om in de memorie van toelichting aandacht te besteden aan enkele juridische en praktische vraagpunten die door de in het wetsvoorstel voorgestelde mogelijkheid van overname van strafvervolging worden opgeroepen, is opgevolgd en het wetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn aangepast in de door het college geadviseerde zin.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De waarnemend Vice-President van de Raad van State,
P. van Dijk*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin