

Vergaderjaar 2012–2013

**33 572**

## **Wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met de herziening van de regels over werking van de strafwet buiten Nederland (herziening regels betreffende extraterritoriale rechtsmacht in strafzaken)**

**Nr. 5**

### **VERSLAG**

Vastgesteld 26 april 2013

De vaste commissie voor Veiligheid en Justitie, belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen voldoende zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het voorstel van wet genoegzaam voorbereid.

#### **Inhoudsopgave**

I	ALGEMEEN	1
1.	Inleiding	1
2.	Hoofdpijnen van het wetsvoorstel	4
3.	Het rechtmatigheidsonderzoek	8
4.	De voorgestelde aanpassingen	10
II	ARTIKELSGEWIJS	11

### **I ALGEMEEN**

#### *1. Inleiding*

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Het stemt deze leden tevreden dat met dit wetsvoorstel de overwegingen om al dan niet te komen tot rechtsmacht voor de Nederlandse rechter inzichtelijker worden gemaakt en de systematiek van de extraterritoriale werking van de strafwet wordt verbeterd. De ruimere en algemenere toepassing van het passief personaliteitsbeginsel sluit goed aan bij de uitgebreidere bescherming die zij voor slachtoffers van misdrijven voor ogen hebben. In dat verband vragen zij of dit ook betekent dat het verhaal van schade in die gevallen wordt vergemakkelijkt door de rechtsmacht van de Nederlandse rechter. Voor deze leden staat overigens voorop dat de verdachte van een strafbaar feit zoveel mogelijk zal moeten worden berecht door een rechter van de staat waarin dit strafbare feit is gepleegd.

De leden van de VVD-fractie merken op dat in de memorie van toelichting de wens weerklinkt te komen tot modernisering van de regels met betrekking tot de extraterritoriale rechtsmacht. Kan de regering niettemin inzichtelijk maken welke aantallen het hier betreft? Hoe vaak komt het per jaar voor dat de Nederlandse rechter rechtsmacht heeft op basis van de bepalingen betreffende deze extraterritoriale rechtsmacht? Om wat voor delicten ging dat in die gevallen?

Deze leden vragen welke kosten verbonden zijn aan het procederen op basis van de voorliggende regels met betrekking tot de extraterritoriale rechtsmacht in strafzaken. Welke extra kosten zijn verbonden aan het in detentie houden van een persoon die op basis van het voorliggende wetsvoorstel in Nederland worden berecht?

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij achten de nieuwe indeling en formulering van artikelen in het Wetboek van Strafrecht (Sr) met betrekking tot extraterritorialiteit een verbetering ten opzichte van het bestaande artikel over dit onderwerp. Ook de gemaakte meer inhoudelijke keuzes kunnen zij zich grotendeels vinden.

Deze leden delen het uitgangspunt dat iemand het beste kan worden berecht in het land waar het feit is gepleegd. Het vestigen van extraterritoriale rechtsmacht hoeft dat niet in de weg te staan, mits het uitoefenen van die rechtsmacht alleen gebeurt indien het niet uitoefenen daarvan tot gevolg zou hebben dat ernstige misdrijven gepleegd door of tegen Nederlandse ingezetenen onbestraft zouden blijven.

Deze leden lezen in de memorie van toelichting dat de regering niet verwacht dat de werklast bij de rechterlijke macht ten gevolge van het wetsvoorstel zal toenemen. Echter, in hoeverre zal door een beter toegankelijke rechtsmachtregeling de behoefte om extraterritoriale rechtsmacht uit te oefenen toenemen? Daarbij denken zij niet alleen aan door het Openbaar Ministerie (OM) ingezette vervolging, maar evenzeer aan vervolging die vanwege een rechterlijke uitspraak op grond van artikel 12 van het Wetboek van Strafvordering (Sv) wordt ingezet.

De leden van de PVV-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige. Over dit wetsvoorstel hebben zij enkele vragen en opmerkingen.

De leden van de SP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij steunen de uitgangspunten van het wetsvoorstel, te weten de versterking van de beschermende functie van de Nederlandse strafwet, het onderscheid in rechtsmacht opheffen tussen Nederlanders en hier woonachtige vreemdelingen en de vergroting van toegankelijkheid van de rechtsmachtregeling.

Deze leden constateren dat het vervolgen van strafbare feiten die in een ander land zijn begaan soms wel mogelijk is omdat Nederland rechtsmacht heeft, maar dat dit toch niet vaak gebeurt. Brengt dit wetsvoorstel nu verandering in de concrete effecten voor de rechtspraak? Zo ja, op welke wijze?

Deze leden vragen hoe vaak door Nederland (extraterritoriale) rechtsmacht wordt uitgeoefend op basis van de afzonderlijke beginselen, te weten het actief personaliteitsbeginsel, het passief personaliteitsbeginsel, het universaliteitsbeginsel en het beschermingsbeginsel.

De aan te woord zijnde leden constateren dat de leesbaarheid en toegankelijkheid van de rechtsmachtregeling aanmerkelijk wordt vergroot. Dat is op zichzelf winst. Echter, het heeft in beginsel de voorkeur van deze leden een belangrijk vraagstuk als de rechtsmacht te regelen in de wet zelf. Wat is nu het voordeel van de grondslag voor een algemene maatregel van bestuur (amvb) in artikel 6 voor verdragen of besluiten van volkenrechtelijke organisaties die tot het vestigen van rechtsmacht

verplichten, anders dan de leesbaarheid van het artikel en het feit dat bij ieder nieuw internationaal instrument de wet gewijzigd zou moeten worden? Is met deze amvb geen inhoudelijke wijziging of uitbreiding beoogd?

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Zij verwelkomen de uitbreiding van de mogelijkheden strafbare feiten die in het buitenland zijn begaan door of jegens Nederlanders of vreemdelingen die vijf jaar onafgebroken rechtmatig in Nederland hebben verbleven hier in Nederland te vervolgen en te berechten. Dit is niet alleen van belang met het oog op het bestraffen van de daders, maar ook voor het beschermen van de belangen van Nederlanders die in het buitenland slachtoffer zijn geworden een strafbaar feit.

Deze leden merken op dat doorgaans gesteld wordt dat het land waar het feit is gepleegd wel strafvervolging kan instellen, maar dat in de praktijk gevallen bekend zijn waarin de opsporingsactiviteiten die in het buitenland worden ontplooid tot het minimum beperkt blijven. Deze leden vragen waarom dit zo is. Welke mogelijke problemen liggen daaraan ten grondslag? Zijn er bepaalde landen in het bijzonder waar dit het geval is? Voorts wordt aangegeven dat de voorgestelde verruiming van de extraterritoriale rechtsmacht beoogt het mogelijk te maken dat de Nederlandse strafrechtelijke overheid zoveel mogelijk in goed overleg met het desbetreffende buitenland de opsporing, vervolging en berechting van het strafbare feit op zich kan nemen. Deze leden vragen hoe in zijn algemeenheid zulk overleg met andere landen verloopt en of zich daarbij problemen voordoen. Zo ja, welke problemen? Deze leden vragen ook of en zo ja, welke bijzondere voorzieningen in Nederland zijn getroffen met het oog op de opsporing en vervolging van strafbare feiten die zijn begaan in het buitenland.

Gesteld wordt dat het wetsvoorstel slechts geringe gevolgen heeft voor de werklast van het OM en de rechtbanken en de daarmee gepaard gaande financiële middelen omdat er slechts sprake zal zijn van een beperkt aantal extra zaken per jaar. De leden van de CDA-fractie vragen of een indicatie kan worden gegeven van de verwachte omvang van de (extra) werklast en financiële middelen die met de voorgestelde aanpassingen gepaard zullen gaan.

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Deze leden achten het wenselijk dat de rechtsmachtbepalingen inzichtelijk en overzichtelijk zijn en moedigen de inspanningen van de regering in deze toe. Niettemin hebben zij opmerkingen en vragen over de effectiviteit en uitvoerbaarheid van de voorgestelde extraterritoriale rechtsmacht.

Deze leden lezen in de memorie van toelichting dat vervolging en berechting in het land waar het feit is begaan de voorkeur heeft. Tevens lezen zij dat de regering door uitbreiding van de Nederlandse rechtsmacht geen directe toename van werklast verwacht bij het OM of de politie. Bovendien constateren zij dat onder de huidige ruime rechtsmachtbepalingen nauwelijks tot geen praktijk bestaat op feiten met een locus buiten Nederland. Dit veronderstelt naar de mening van deze leden dat een uitbreiding van de rechtsmacht vooral een papieren kwestie zal zijn, zodat wetgeving in beginsel de mogelijkheid biedt maar in de praktijk nauwelijks tot geen toepassing zal hebben. Vanuit die optiek vragen zij waar de noodzaak tot uitbreiding van de extraterritoriale rechtsmacht in is gelegen. Kan de regering dat toelichten en onderbouwen met concrete voorbeelden waarin de huidige reikwijdte van de rechtsmacht in de praktijk te kort heeft geschoten?

Een uitbreiding van de rechtsmacht veronderstelt dat in voorkomende gevallen de regering over de benodigde infrastructuur beschikt voor

opsporing, vervolging en berechting. Het verbaast deze leden dat de regering geen aanleiding ziet de capaciteit voor opsporing, vervolging en berechting aan te passen aan de voorgestelde uitbreiding van rechtsmacht, terwijl mag worden verondersteld dat strafrechtelijk onderzoek in het buitenland doorgaans complex is. De regering stelt dat zij in de praktijk nauwelijks (meer) zaken verwacht waarin Nederland moet optreden. Niettemin creëert een wettelijke regeling een verwachting die in voorkomende gevallen waargemaakt moet kunnen worden. Op welke wijze garandeert de regering aan slachtoffers en verdachten van ernstige strafbare feiten in het buitenland, dat in voorkomende gevallen kan en zal worden opgetreden door Nederland?

## *2. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel*

De leden van de VVD-fractie lezen in de memorie van toelichting dat ook vreemdelingen zonder vaste woon- of verblijfplaats in Nederland kunnen worden berecht voor ernstige misdrijven die zij in het buitenland hebben gepleegd. Dit kan rekenen op begrip en steun van deze leden. Niettemin vernemen zij of deze vreemdelingen na ommekomst van de detentie worden uitgezet naar het land van herkomst. Wordt deze personen gedurende de detentie een dagprogramma geboden, zoals bijvoorbeeld de mogelijkheid te werken in de gevangenis? Zo ja, welke kosten zijn hiermee gemoeid en hoe verhoudt zich dat tot Nederlandse gedetineerden?

In de memorie van toelichting lezen deze leden dat voor de toepassing van de extraterritoriale rechtsmachtgrondslag van artikel 5 Sr is vereist dat op het delict een maximumgevangenisstraf van minimaal acht jaar is gesteld. Zij begrijpen dat extraterritoriale rechtsmacht in dit geval beperkt dient te worden tot de meest ernstige gevallen, maar lezen ook dat het oorspronkelijke voorstel uitging van een maximumgevangenisstraf van minimaal drie jaar. Klopt het dat deze verhoging van vijf jaar voortkomt uit opmerkingen van de Nederlandse Vereniging voor de Rechtspraak? Waarom is gekozen voor een verhoging van vijf jaar? Zonder nadere juridische onderbouwing komt deze termijn deze leden betrekkelijk willekeurig over.

De leden van de PvdA-fractie hebben kennisgenomen van het voornemen van de Nederlandse regering om samen met niet-gouvernementele organisatie in landen met een hoog risico op pedoseksuele misdrijven actiever te gaan worden in het opsporen en eventueel vervolgen van Nederlanders die die misdrijven in die landen plegen, zoals Cambodja. In de memorie van toelichting op het voorliggend wetsvoorstel wordt echter gesteld dat er in zijn algemeenheid in de praktijk niet te hoog gespannen verwachtingen mogen bestaan van het door Nederland uit oefenen van extraterritoriale rechtsmacht. Naar deze leden hopen, mag dit er niet toe leiden dat door Nederlandse ingezetenen gepleegde ernstige misdrijven niet vervolgd worden. Zeker niet als het om het misbruiken van kinderen gaat. Zij vragen de regering hierop in te gaan.

Deze leden lezen in het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State en het nader rapport dat op grond van de bestaande artikelen 5a en 5b Sr er een ruimere categorie vreemdelingen onder de werkingssfeer van de rechtsmachtbepalingen valt dan het voorliggend wetsvoorstel doet. Waar op dit punt is het wetsvoorstel beperkter? Kan duidelijker worden gemaakt waarom het voorgestelde artikel 86b Sr (onafgebroken verblijf van vijf jaar of langer) geen beperking zou zijn van de mogelijkheid vreemdelingen te vervolgen? Voor welke strafbare feiten kunnen vreemdelingen die op basis van extraterritorialiteit niet kunnen worden vervolgd, op basis van het voorliggend wetsvoorstel wel vervolgd worden?

De aan het woord zijnde leden vragen welke redenen ten grondslag liggen aan het schrappen van de eis, zoals nu in sommige gevallen is opgenomen, dat de aanwezigheid van een verdachte in Nederland is vereist om vervolging op grond van extraterritorialiteit mogelijk te maken. Dit vereiste is in het kader van de opportuniteit van vervolging en de beperkte capaciteit om te vervolgen, laat staan opsporingsonderzoek te doen in het buitenland, toch niet bruikbaar?

De leden van de PvdA-fractie lezen dat extraterritoriale vervolging in beginsel alleen mogelijk is in het geval van dat het feit ook in het buitenland waar het begaan is strafbaar is. Echter, in sommige gevallen waar er sprake is van een Nederlandse ingezetene als verdachte worden uitzonderingen op deze dubbele strafbaarheid gemaakt. Deze leden begrijpen dat bijvoorbeeld in het geval van mensenhandel, kinderporno-graphie of verkrachting dergelijke feiten ook in het geval dat die in het land waar het gepleegd wordt niet strafbaar zijn, toch in Nederland moeten kunnen worden vervolgd. Zou dit niet evenzeer moeten gelden in het geval er Nederlanders in het buitenland slachtoffer van dergelijke misdrijven zijn geworden? Bestaan dergelijke uitzonderingen op de eis van dubbele strafbaarheid ook als het om slachtoffers gaat? Zo ja, waar kunnen deze leden dat in het wetsvoorstel vinden? Zo nee, waarom niet?

De leden van de PVV-fractie merken op dat wordt voorzien in een gelijkstelling tussen de strafvervolgingsbevoegdheid ten aanzien van de Nederlander en de Nederlands ingezetene (in Nederland verblijvende vreemdeling). Dit wordt geregeld in het nieuwe artikel 7, derde lid, Sr. Het gaat dan om vreemdelingen die een vaste woon- of verblijfplaats hebben in Nederland. Hiervan is sprake indien zij een onafgebroken periode van tenminste vijf jaar rechtmatig in Nederland verblijven. Deze leden lezen dat zoveel mogelijk wordt gestreefd naar de vervolging in het land waar het feit is begaan en dat dus zoveel mogelijk zal worden overgegaan tot de uit- of overlevering van de in Nederland verblijvende vreemdeling aan het land waar het misdrijf is begaan. Bij de uit- of overlevering van Nederlanders wordt altijd de voorwaarde gesteld dat de vrijheidsstraf in Nederland mag geschieden. Dit met het oog op resocialisatie. Begrijpen deze leden het goed dat de hier bedoelde ingezetene/vreemdeling door de gelijkstelling bij de uit- of overlevering nu ook met succes aanspraak kan maken op de voorwaarde dat ook zij ongeacht de verblijfsstatus hun straf in Nederland mogen ondergaan of kon dat met de huidige wet ook al? Deze leden zijn van mening dat zoveel mogelijk gestreefd moet worden naar het niet verlenen van een verblijfstatus, naar de intrekking van de verblijfstatus en het uitzetten van deze ingezetene indien deze een misdrijf heeft begaan. In het geval van intrekking of uitzetting is de tenuitvoerlegging van de straf in Nederland niet nodig en dat scheelt kosten. Nederland heeft geen behoefte aan nog meer criminelen. Wordt hiernaar gestreefd? Zo ja, wordt het in de praktijk ook gehandhaafd?

De aan het woord zijnde leden vinden het goed dat wordt voorzien in de uitoefening van rechtsmacht ten aanzien van feiten die in het buitenland zijn begaan door vreemdelingen die in Nederland verblijven, maar die niet als ingezetene in aanmerking komen voor gelijkstelling met de Nederlander. Het is onbevredigend dat misdrijven van deze groep personen onbestraft blijft enkel door het ontbreken van rechtsmacht. Het gaat hierbij om personen die worden verdacht van zeer ernstige misdrijven in het buitenland. In een aantal van de gevallen zal het gaan om zogenaamde 1F-ers. Vervolging in Nederland voor deze feiten is nu niet mogelijk wanneer er geen sprake is van een internationaal misdrijf en er ook uit hoofde van internationale verplichtingen geen rechtsmacht kan worden uitgeoefend. Deze leden zijn tevreden dat niet is gekozen voor de gelijkstelling van deze personen met ingezetenen. Indien dat wel het geval zou zijn geweest, zouden ook zij aanspraak kunnen maken op de

voorwaarde dat zij de in het buitenland opgelegde straf hier in Nederland mogen ondergaan.

De leden van de SP-fractie constateren dat het wetsvoorstel een gelijkstelling regelt tussen de Nederlander en de in Nederland woonachtige vreemdeling. Dat betekent dat ook vreemdelingen die vijf jaar of langer rechtmatig verblijf in Nederland hebben door Nederland vervolgd kunnen worden voor in een ander land gepleegde strafbare feiten (artikel 7 jo. 86b Sr). Het OM en de Nederlandse vereniging voor Rechtspraak (NVvR) wijzen er terecht op dat dit wetsvoorstel geen oplossing biedt voor de 1F-problematiek. Mensen die verdacht worden van oorlogsmisdaden en artikel 1F Vluchtelingenverdrag tegengeworpen hebben gekregen, hebben geen vijf jaar rechtmatig verblijf in Nederland gehad en kunnen derhalve niet in Nederland vervolgd worden. Dat maakt dan geen einde aan de vaakuitzichtloze situaties waarin zij zich bevinden. Deze leden vragen of artikel 8c Sr dan voldoende oplossing voor de 1F-problematiek biedt? Wat zullen de concrete gevolgen zijn van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel voor 1F-ers? Betekent artikel 8c Sr dat 1F-ers, die niet uitgezet en uitgeleverd kunnen worden, voortaan vervolgd zullen worden voor de misdrijven waarvan zij verdacht worden? Is het College van procureurs-generaal inmiddels wel van oordeel dat deze regeling (met artikel 8c Sr) de lacune in de rechtsmacht oplost? Belangrijke vraag is vervolgens wat er na de vervolging gebeurt en welke gevolgen een bewezenverklaring of vrijspraak heeft voor het verblijfsrecht van betrokkene.

In aanvulling hierop vragen deze leden of het niet redelijk zou zijn termijnen te verbinden aan de vervolging van 1F-ers. Als een persoon jarenlang in Nederland verblijft en niet vervolgd wordt, ondanks het feit dat die mogelijkheid formeel gezien bestaat omdat het ontbreken van rechtsmacht in ieder geval geen beletsel meer is, is het dan nog redelijk om de verdenking van oorlogsmisdaden tegen te blijven werpen? Welke termijn zou redelijk zijn? Wat is de reactie van de regering hierop?

De leden van de CDA-fractie merken op dat gesteld wordt dat de Nederlandse strafwet op ruimere basis toepasselijk wordt verklaard waar het misdrijven betreft die in het buitensland tegen een Nederlander, een Nederlandse ambtenaar of een Nederlands voertuig of vaartuig zijn begaan. Deze leden vragen waarom in dit verband is gekozen (naast de voorwaarde dat op deze feiten door het land waar het begaan is, eveneens straf is gesteld) voor de voorwaarde dat het misdrijven betreft waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van ten minste acht jaar is gesteld. Zij stellen deze vraag vooral omdat in het conceptwetsvoorstel dat eerder aan de adviesinstanties is voorgelegd ging om misdrijven waarop een gevangenisstraf van drie jaren was gesteld. Ook verwijzen zij in dit verband naar de situatie in België, waar ten aanzien van de toepasselijkheid van het passief personaliteitsbeginsel als voorwaarde is gesteld dat een misdaad tegen een Belgisch onderdaan in België kan worden vervolgd indien het feit strafbaar is krachtens de wetgeving van het land waar het gepleegd is met een straf waarvan het maximum vijf jaar vrijheidsberoving overtreft. De regering stelt dat bij een toepasselijkheidsgrens van misdrijven met een strafmaximum vanaf drie jaar gevangenisstraf ook veel minder ernstige misdrijven onder de werking van het artikel zouden komen te vallen. Deze leden willen graag een nadere toelichting krijgen, mede gezien het feit dat de regering aan de andere kant stelt ervan uit te gaan dat de toename van het aantal artikel 12 Sv-procedures door de voorgestelde uitbreiding van extraterritoriale rechtsmacht hoe dan ook beperkt zal blijven, gelet op de eerder gememooreerde huidige opsporings- en vervolgingspraktijk betreffende misdrijven die in het buitenland zijn begaan. Is aan te geven om welke aantallen het



naar verwachting zou kunnen gaan, bij een termijn van acht, vijf dan wel drie jaar?

De aan het woord zijnde leden constateren dat in het nieuwe artikel 7 Sr bij het van toepassing verklaren van de Nederlandse strafwet als belangrijkste uitgangspunt is gekozen voor het actieve personaliteitsbeginsel inzake Nederlanders die zich buiten Nederland schuldig maken aan een misdrijf, waarbij de voorwaarde geldt dat zo'n feit in het land waarin het is begaan ook straf is gesteld (het vereiste van de dubbele strafbaarheid). Motivering daarbij is dat strafvervolging in zulke gevallen alleen een reële kans van slagen heeft als in het land waarin het feit is begaan opsporingsactiviteiten kunnen worden ontplooid. Aan de andere kant is in artikel 7, tweede lid, Sr een opsomming opgenomen van een aantal specifieke misdrijven, begaan door Nederlanders in het buitenland, waarop de Nederlandse strafwet van toepassing is, ongeacht of het feit strafbaar is gesteld in het land waarin het is begaan. Deze leden vragen wat dit laatste betekent voor de kans van slagen dat in het desbetreffende land opsporingsactiviteiten kunnen worden ontplooid en voor de samenwerking met dat land.

Gesteld wordt dat er steeds sprake zal moeten zijn van een relevant, in het internationale recht erkend, aanknopingspunt met de Nederlandse rechtsorde op grond waarvan strafrechtelijk optreden gelegitimeerd is en dat het algemene uitgangspunt daarbij is dat vervolging en berechting in het land waarin het feit is begaan de voorkeur heeft. De leden van de CDA-fractie vragen hoe het hanteren van dit uitgangspunt in de praktijk uitwerkt. In welke mate geven andere landen gevolg aan Nederlandse verzoeken strafrechtelijk op te treden? Hoe verloopt het overleg daarover met die landen?

De leden van de D66-fractie juichen het toe dat de regering in het kader van dit wetsvoorstel ook overweegt of en hoe meer gelijkheid kan worden gecreëerd in rechtsmacht ten aanzien van Nederlanders en ten aanzien van in Nederland verblijvende vreemdelingen. Hierbij constateren zij wel een opvallend verschil in afweging. Enerzijds kiest de regering ervoor de rechtsmacht ten aanzien van vreemdelingen die in het buitenland een strafbaar feit begaan, te beperken. De vreemdeling moet rechtmatig en onafgebroken ten minste vijf jaar in Nederland verblijven, terwijl onder de huidige regeling dit vereiste niet wordt gesteld en dus een ruimere toepassing mogelijk is, waarmee feitelijk meer gelijkheid tussen Nederlanders en in Nederland verblijvende vreemdelingen wordt geboden. In de onderbouwing van de herzieningskeuze van de regering lezen deze leden vooral overwegingen van praktische aard, zoals detentiecapaciteit en resocialisatie. Aan de andere kant stelt de regering zich bij het passieve personaliteitsbeginsel aanmerkelijk ruimer op ten aanzien van de bescherming van vreemdelingen die in het buitenland slachtoffer worden van een strafbaar feit. Begrijpen deze leden het goed dat daar het criterium slechts is dat sprake moet zijn van een vaste woon of verblijfplaats in Nederland? Alhoewel zij begrip hebben voor overwegingen van praktische aard, vinden zij de onderbouwing in het verschil in rechtsmacht tussen vreemdelingen die een strafbaar feit hebben gepleegd en vreemdelingen die slachtoffer zijn geworden, onvoldoende. Kan de regering toelichten hoe zij het verschil ook meer principieel rechtvaardigt? Op welke wijze is de rechtsmacht ten aanzien van vreemdelingen geregeld in de ons omringende landen? De voorgestelde mogelijkheid tot het uitoefenen van rechtsmacht is geen verplichting tot toepassing ervan, zo lezen de leden van de D66-fractie in de memorie van toelichting. Zou het opportunistebeginsel in deze niet juist een argument kunnen zijn om wel een ruimere rechtsmacht van toepassing te laten zijn op vreemdelingen die in het buitenland een strafbaar feit plegen, maar de feitelijke toepassing ervan mede laten afhangen van individuele praktische

overwegingen? Graag ontvangen deze leden een toelichting van de regering hierop.

### *3. Het rechtmatigheidsonderzoek*

Het komt de leden van de VVD-fractie voor dat in gevallen waarin de Nederlandse rechter rechtsmacht heeft op basis van de regels betreffende de extraterritoriale werking, ook een rechter van een andere staat rechtsmacht zal hebben, bijvoorbeeld omdat het delict op het grondgebied van die staat is gepleegd. Klopt dat? Zo ja, hoe wordt in de praktijk omgesprongen met deze conflicterende rechtsmacht? Deelt de regering de mening dat berechting zoveel mogelijk moet plaatshebben in de staat waar het strafbare feit is gepleegd? In hoeverre verhoudt zich het actief personaliteitsbeginsel tot dit uitgangspunt? Brengt dit beginsel met zich mee dat Nederland per saldo veel Nederlanders moet gaan berechten die verdacht worden van een niet in Nederland gepleegd strafbaar feit? Wat zijn op dit moment de ervaringen met het actief personaliteitsbeginsel? Klopt het dat andere landen meer geneigd zullen zijn om de berechting van ernstige zaken, zoals mensenhandel en kindermisbruik, aan Nederland over te laten? Van welke kwaliteit zijn de dossiers die vanuit andere landen aan Nederland worden verstrekt? Kan op basis daarvan tot vervolging worden overgegaan of is ook nog aanvullend opsporingsonderzoek door Nederlandse autoriteiten vereist? Kan Nederland wel zelfstandig bepalen of het de berechting van een Nederlander van een andere staat wil overnemen? Kan worden bevestigd dat de bepaling niet betekent, feitelijk of juridisch, dat Nederlandse verdachten zullen worden berecht in Nederland terwijl het OM dat niet wenst?

In de memorie van toelichting lezen deze leden dat Nederland een voortrekkersrol vervult bij de opsporing en de vervolging van internationale misdrijven. Dat begrijpen deze leden, ook vanwege de aanwezigheid van internationale gerechten in Nederland. Welke kosten zijn met deze opsporing en vervolging gemoeid? Hoe vindt die opsporing plaats? Gaat dat via rechtshulpverzoeken? Wat is het resultaat van die opsporingshandelingen? In hoeveel zaken worden wel opsporingshandelingen verricht maar wordt geen resultaat geboekt, althans onvoldoende resultaat om tot vervolging te kunnen overgaan?

De leden van de PvdA-fractie merken op dat het gegeven dat een land extraterritoriale rechtsmacht uitoefent uit de aard van de zaak kan leiden tot een overlap of zelfs botsing met de rechtsmacht van het land waar het feit is gepleegd. Deze leden achten dit minder bezwaarlijk als het landen betreft waarbij maar zeer de vraag is of een ernstig misdrijf wel adequaat wordt vervolgd. Dit gaat echter in mindere mate op voor met name lidstaten van de Europese Unie. Met die landen zijn en worden steeds verdergaande afspraken gemaakt op het gebied van wederzijdse erkenning van vonnissen, rechtshulpverzoeken of andere vormen van justitiële samenwerking. Heeft ook de Nederlandse regering er vertrouwen in dat die lidstaten zelf strafvervolging kunnen instellen als dat nodig is? In dit verband wijzen deze leden erop dat een van de belangrijkste aanbevelingen van het WODC-onderzoek van A.H.Klip en A-S. Massa, dat ten grondslag ligt aan het voorliggende wetsvoorstel, is dat er een onderscheid dient te worden gemaakt tussen de gelding van rechtsmachtregels die binnen dan wel buiten de EU zijn begaan. De door de regering in de memorie van toelichting genoemde argumenten om die differentiatie niet aan te brengen, achten zij niet geheel overtuigend. Bijvoorbeeld het feit dat er binnen de EU afspraken (kaderbesluit e.a.) zijn gemaakt om te voorkomen dat er onduidelijkheid ontstaat over welke lidstaat rechtsmacht toekomt, wil niet zeggen dat het afspreken dat lidstaten onderling geen extraterritoriale rechtsmacht kunnen uitoefenen niet eenvoudiger zou zijn en meer zou getuigen van wederzijds



vertrouwen ten aanzien van strafvervolging. Kan de regering hier nader op ingaan? Komt het verschil tussen lidstaten en niet-lidstaten wel expliciet tot uitdrukking als het gaat om de opportuniteit van de vervolging van een door of tegen een Nederlandse ingezetene in het buitenland gepleegd strafbaar feit? Zo ja, hoe dan? Zo nee, waarom niet? De leden van de PvdA-fractie merken op dat de regering anders dan de genoemde onderzoekers wel positief is over het passieve personaliteitsbeginsel. Ook deze leden zijn hier positief over. Zij menen dat ernstige misdrijven gepleegd tegen Nederlandse ingezetenen niet onbestraft mogen blijven en dat daarom de Nederlandse staat ook in die gevallen vervolging moet kunnen instellen. Echter, het door de regering genoemde argument dat vanwege het vrije verkeer van personen binnen de Europese Unie Nederlanders vaker in een ander land slachtoffer van een ernstig misdrijf worden, begrijpen zij niet helemaal. Zij begrijpen wel dat vanwege dat het vrije verkeer meer Nederlanders elders in de EU slachtoffer worden, maar niet dat dit een argument voor extraterritoriale rechtsmacht zou moeten zijn. Naar de mening van deze leden is die extraterritoriale rechtsmacht vooral aangewezen als zonder die rechtsmacht misdrijven niet vervolgd zouden kunnen worden. Heeft de regering aanwijzingen dat bij misdrijven gepleegd tegen Nederlandse ingezetenen binnen de EU de strafvervolging tekort schiet? Zo ja, waaruit bestaan die aanwijzingen?

De leden van de PVV-fractie merken op dat de onderzoekers concluderen dat er in Nederland weinig opsporing plaatsvindt naar commune strafbare feiten die in het buitenland zijn begaan. De Nederlandse praktijk loopt daarentegen, in vergelijking met andere landen, voorop als het gaat om de opsporing en de vervolging van internationale misdrijven. Deze leden vragen waarom weinig opsporing plaatsvindt naar commune strafbare feiten die in het buitenland zijn begaan.

De leden van de SP-fractie vragen een reactie van de regering op de conclusie van het WODC-onderzoek dat de verruiming van rechtsmachtbepalingen het signaal afgeeft dat vaker rechtsmacht wordt uitgeoefend, maar dat dit niet heeft geleid tot meer vervolgingen in de praktijk. Ook vernemen zij graag een reactie van de regering op de stelling dat van een herziening van rechtsmachtbepalingen niet al te veel moet worden verwacht, als er geen grotere opsporingscapaciteit beschikbaar is.

De leden van de CDA-fractie merken op dat gesteld wordt dat als blijkt dat de autoriteiten van het land waar een Nederlander slachtoffer is geworden van een ernstig misdrijf niet optreden, rechtsmacht op grond van het passief personaliteitsbeginsel de basis kan bieden voor een Nederlands opsporingsonderzoek en eventueel voor een vervolging van de dader voor de Nederlandse rechter. Wat dit betreft, delen deze leden de opvatting van de regering dat op de Nederlandse Staat een verplichting rust om zich jegens het slachtoffer of diens nabestaanden op dit punt actief op te stellen. Zij vragen hoe in zulke situaties daadwerkelijk opsporingsonderzoek in zo'n land kan worden ondernomen. Zij vragen ook wat voor een dergelijk land de betekenis is van de voorwaarde dat het moet gaan om misdrijven waarop een gevangenisstraf van ten minste acht jaar staat. Moet dit zo worden begrepen dat zulke landen alleen bereid zijn opsporingsonderzoek op hun grondgebied toe te staan als het ernstige misdrijven en ernstige zedendelicten betreft, zoals verkrachting, seksueel misbruik van kinderen, moord, doodslag? Is het daarbij ook noodzakelijk dat in de strafwetgeving in die landen eveneens moet zijn voorzien in de mogelijkheid van de uitoefening van extraterritoriale rechtsmacht op basis van het passieve personaliteitsbeginsel? In het onderzoeksrapport dat mede ten grondslag ligt aan het onderhavige wetsvoorstel wordt aangegeven dat met de vestiging van rechtsmacht de

verwachting wordt gewekt bij de politiek en de samenleving dat daadwerkelijk tot strafvervolgning van in het buitenland begane strafbare feiten wordt overgegaan. Ook wordt in het rapport gesteld dat er geen enkele indicatie is dat er enige significante praktijk van opsporing en vervolging van commune feiten met locus buiten Nederland is, dat het slechts om een handjevol zaken gaat en dat dit beeld identiek is aan het beeld van de andere onderzochte landen zoals België, Duitsland, Engeland en Wales. De reactie van de regering is dat omtrent de toepassing van rechtsmaatschappelijke bepalingen niet al te hooggespannen verwachtingen mogen bestaan. Daarbij wordt aangegeven dat de nieuwe regeling nauwelijks consequenties zal hebben voor de werklast van het OM en de rechtspraak. Dit overziende, alsook hetgeen zij hiervoor hebben gevraagd en opgemerkt inzake de termijn van acht jaar, vragen deze leden of het wetsvoorstel niet eerder moet worden gezien als een cosmetische operatie, dan dat het er in de praktijk toe bijdraagt dat er méér opsporing en vervolging gaat plaatsvinden in het buitenland (door Nederlanders en/of vreemdelingen) gepleegde misdrijven. Graag vernemen zij de mening van de regering hierover.

#### *4. De voorgestelde aanpassingen*

De leden van de PvdA-fractie lezen in de memorie van toelichting dat ook in het geval er sprake is van een in Nederland gevestigde vreemdeling tegen wie in zijn land van herkomst en van waar hij nog de nationaliteit bezit een ernstig strafbaar feit wordt gepleegd, Nederland rechtsmacht toekomt. De voorrangsregel dat iemand bij voorkeur in het land waar het delict wordt gepleegd, wordt veroordeeld weegt in die gevallen nog zwaarder. Hoe wordt hieraan gevolg gegeven? Geldt een dergelijke afweging in de opportuniteit van de vervolging ook in het geval iemand een dubbele nationaliteit heeft en tegen hem in zijn land van herkomst een misdrijf wordt gepleegd?

De leden van de PVV-fractie staan positief tegenover het passief personaliteitsbeginsel dat wordt geïntroduceerd als zelfstandige grondslag voor de uitoefening van rechtsmacht over in het buitenland begane strafbare feiten tegen Nederlanders of bepaalde Nederlandse rechtsgoederen. Het moet wel gaan om misdrijven waar naar wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van acht jaar of meer op staat en daarop door de wet van het land waar het begaan is, straf is gesteld. Aangegeven wordt dat in het oorspronkelijke voorstel de grens was gelegd bij misdrijven waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van drie jaar of meer is gesteld. Hier is vanaf gezien omdat er dan ook veel minder ernstige misdrijven onder de werking van het artikel zouden vallen met als mogelijk gevolg een toename van het aantal artikel 12 Sv-procedures. Deze leden vragen waarom is gekozen voor de grens van misdrijven waar naar wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van acht jaar of meer is gesteld. Waarom is niet gekozen om de grens te leggen bij gewelds- en zedendelicten?

De leden van de SP-fractie vragen hoe realistisch is het te veronderstellen dat Nederland een opsporingsonderzoek kan en zal doen, al dan niet zonder de medewerking van het andere land waar het misdrijf heeft plaatsgevonden. Zijn hier al voorbeelden van uit het verleden? Voorts vragen zij welke daadwerkelijke ondersteuning het Nederlandse slachtoffer in het andere land van de Nederlandse overheid kan en mag verwachten.

De leden van de CDA-fractie vragen of het gegeven dat het nieuw ingevoerde artikel 8c Sr mede ziet op personen die worden verdacht van het plegen van een misdrijf als bedoeld onder artikel 1F van het Vluchte-

lingenverdrag, het makkelijker maakt om deze personen daadwerkelijk te kunnen vervolgen. Bestaat de verwachting dat Nederland dit ook zal gaan doen.

Wat betreft de mogelijkheid tot het uitoefenen van extraterritoriale rechtsmacht ten aanzien van in Nederland verblijvende vreemdelingen, niet zijnde ingezetenen, wordt de voorwaarde gesteld dat het moet gaan om een misdrijf waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van ten minste vier jaar is gesteld. Deze leden vragen waarom voor deze categorie is gekozen voor een termijn van vier jaar, terwijl voor vreemdelingen die wel ingezetenen zijn een termijn van acht jaar geldt.

## **II ARTIKELSGEWIJS**

### **ARTIKEL I**

#### *Artikel 8c*

Deze leden van de PVV-fractie constateren dat waar in de memorie van toelichting wordt gesproken over het nieuwe artikel 8c Sr, steeds de voorwaarde wordt genoemd dat het moet gaan om een misdrijf met een strafbedreiging van tenminste vier jaar terwijl in artikel 8c Sr van het wetsvoorstel staat dat het moet gaan om een strafbedreiging van tenminste acht jaar. Deze leden nemen aan dat hetgeen genoemd is het betreffende artikel in het wetsvoorstel juist is.

De leden van de SP-fractie merken op dat artikel 8c, zoals ook de overige rechtsmachtbepalingen, in de tegenwoordige tijd is geformuleerd. De vraag is nu of dit feitelijk wel mogelijk is. De vreemdeling moet zich buiten Nederland schuldig maken aan een strafbaar feit en zich (tegelijkertijd) in Nederland bevinden. Deze leden begrijpen de bedoeling wel van artikel 8c, maar werpen voor de zekerheid toch de vraag op of de formulering wel zo gelukkig gekozen is. Zijn hier geen juridische verwerpen te verwachten in de zin zoals hiervoor vermeld?

#### *Artikel 86b*

De leden van de SP-fractie vragen de regering toe te lichten wat moet worden verstaan onder «onafgebroken verblijf van vijf jaar of langer». Zijn een paar dagen de grens over voldoende om geen onafgebroken verblijf aan te nemen? Hoe strikt moet dit worden gelezen?

De voorzitter van de commissie,  
Jadnanansing

De griffier van de commissie,  
Nava