de Rechtspraak

Raad voor de rechtspraak

Aan de minister van Justitie
dr. E.M.H. Hirsch Ballin
Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

Afdeling Ontwikkeling

bezoekadres
Kneuterdijk 1
2514 EM Den Haag

correspondentieadres
Postbus 90613
2509 LP Den Haag

www.rechtspraak.nl

datum 2 december 2009

onderwerp Wetsvoorstel verruiming opsporing en vervolging internationale misdrijven

Geachte heer Hirsch Ballin,

Bij brief van 2 oktober 2009 verzocht u de Raad voor de rechtspraak (de "**Raad**") advies uit te brengen over het "Wetsvoorstel ter verruiming van de mogelijkheden tot opsporing en vervolging van internationale misdrijven (het "**Wetsvoorstel"**).

Gehoord de gerechten, adviseert de Raad als volgt.[1]

1. Inleiding

In 2003 is de Wet internationale misdrijven (de **"WIM"**) in werking getreden. Hoewel met de WIM de mogelijkheden voor opsporing, vervolging en berechting van internationale misdrijven aanzienlijk zijn toegenomen, is het instrumentarium op bepaalde onderdelen voor verruiming vatbaar. Het Wetsvoorstel beoogt de verruiming van de mogelijkheden tot (1) vervolging van het misdrijf genocide, (2) uitlevering voor het misdrijf genocide en ernstige oorlogsmisdrijven in een niet-internationaal conflict en (3) overname van strafvervolging van een internationaal gerecht.

2. Opmerkingen van algemene aard

De toelichting op het wetsontwerp maakt duidelijk wat de ervaren wettelijke knelpunten zijn in het kader van de opsporing en vervolging van internationale misdrijven en op welke wijze wordt beoogd deze op te heffen. De beschikbaarheid van een slagvaardig en effectief juridisch instrumentarium op dit terrein is, zoals in de Memorie van Toelichting (de **"MvT"**) wordt gesteld,

[1] De Raad voor de rechtspraak heeft op grond van artikel 95 van de Wet op de rechterlijke organisatie een wettelijke adviestaak met betrekking tot nieuwe wets- en beleidsvoorstellen die gevolgen hebben voor de rechtspraak. De adviezen worden vastgesteld na overleg met de gerechten. De Raad voor de rechtspraak is een adviescollege in de zin van artikel 79 en 80 van de Grondwet. Bij het opstellen van zijn adviezen beoordeelt de Raad de voorgenomen wet- en regelgeving in het bijzonder op de gevolgen voor de organisatie en de werklast van de gerechten en op de (praktische) toepasbaarheid en uitvoerbaarheid. Rechters zijn bij de behandeling van individuele zaken niet gebonden aan de inhoud van de wetgevingsadviezen van de Raad voor de rechtspraak.

noodzakelijk en wenselijk om personen aan wie artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag is tegengeworpen, daadwerkelijk te kunnen vervolgen en berechten. Voorts komt het wetsontwerp tegemoet aan het streven Nederland internationaal voorop te laten lopen bij de opsporing en vervolging van internationale misdrijven. Met het wetsontwerp wordt nadere invulling gegeven aan de bijzondere rol en verantwoordelijkheid die Nederland heeft bij de voorkoming van straffeloosheid van personen die zich schuldig hebben gemaakt aan internationale misdrijven.

De belangrijkste voorgestelde wijzigingen in het wettelijk instrumentarium hebben betrekking op de onderwerpen rechtsmacht, uitlevering en overname van strafvervolging. Daarbij wordt op systematische wijze invulling gegeven aan de verschillende aspecten van het internationaal strafrecht, zoals dat in wetgeving reeds gestalte heeft gekregen. Dit geldt met name ook voor de terugwerkende kracht van rechtsmacht voor het misdrijf genocide.

Bij de totstandkoming van de WIM in 2003 heeft de wetgever uitdrukkelijk onder ogen gezien dat Nederland geen rechtsmacht had ten aanzien van genocide, gepleegd buiten Nederland door een niet-Nederlander indien het feit niet werd begaan tegen een Nederlander. De reden dat die rechtsmacht toen niet met terugwerkende kracht werd gevestigd lijkt – anders dan de MvT bij het onderhavige voorstel suggereert – verband te houden met de toen heersende rechtsopvatting ten aanzien van het legaliteitsbeginsel.[2] Kennelijk is dit standpunt t.a.v. het legaliteitsbeginsel nu verlaten. De Raad acht een nadere toelichting in de MvT op dit punt wenselijk.

3. Consequenties voor de werklast

De Raad constateert dat het wetsontwerp consequenties heeft voor de werklast van de gerechten. Dat geldt in het bijzonder voor de voorgestelde wijziging van artikel 21 van de WIM. Het nieuwe derde lid van dat artikel bepaalt dat artikel 2 WIM van toepassing is op feiten die strafbaar zijn gesteld in artikel 3 WIM en die zijn gepleegd op of ná 18 september 1966. Daarmee wordt de werking van de WIM ten aanzien van genocide vervroegd van 1 oktober 2003 (de datum van inwerkingtreding van de WIM) tot eerstgenoemde datum (de datum van inwerkingtreding van de Uitvoeringswet genocideverdrag).

Uit de MvT blijkt dat de zaken waarmee het team internationale misdrijven van de Nationale Recherche zich op dit moment bezighoudt, nagenoeg alle betrekking hebben op internationale

[2] In de MvT bij de WIM werd gesteld: *"Met de vestiging van rechtsmacht hangt samen de vraag naar de mogelijkheid om terugwerkende kracht te verlenen aan de strafbaarstellingen in het onderhavige voorstel"* en *"In dit verband wil de regering er allereerst op wijzen dat dit vraagstuk in beginsel alleen betekenis heeft voor de misdrijven tegen de menselijkheid (en die gevallen van genocide waarover Nederland voorheen geen rechtsmacht had). "* (Kamerstukken II, 2001-2002, 28337, nr. 3, bladzijden 24 en 25) In de MvT bij het onderhavige voorstel tot wijziging van de WIM wordt alleen die laatste passage geciteerd, niet de daaraan voorafgaande. In de eerste passage wordt de vestiging van rechtsmacht (met terugwerkende kracht, want anders is de toelichting op dit punt onbegrijpelijk) in samenhang gezien met de verlening van terugwerkende kracht aan strafbaarstellingen.

misdrijven die vóór 1 oktober 2003 zijn gepleegd en dat het in de meeste gevallen gaat om naar Nederland afgereisde vreemdelingen die ervan worden verdacht zich in het land van herkomst aan dat soort misdrijven te hebben schuldig gemaakt.

Voor de behandeling van WIM-zaken zijn de rechtbank en het gerechtshof in Den Haag bevoegd. Het is na de inwerkingtreding van de WIM noodzakelijk gebleken om binnen de betreffende strafsectoren een vaste kern aan gespecialiseerde kennis op te bouwen en te behouden. Voor deze zaken moet immers inzicht worden verkregen in verdragsrecht, recht van internationale organisaties, uitspraken van tribunalen ter zake van internationale verdragen en in diverse internationaalrechtelijke leerstukken. Deze zaken vragen voorts een andere wijze van voorbereiden en organisatie dan “normale megazaken” en zijn, mede vanwege de internationale component, zeer bewerkelijk. Dit geldt zowel voor de rechters en ondersteuners als voor het Kabinet rechter-commissaris.

De ervaring van de afgelopen jaren leert dat gemiddeld 2 à 3 WIM-zaken per jaar behandeld dienen te worden. Aangezien een nader gespecificeerde prognose niet voorhanden is, gaat de Raad er vooralsnog van uit dat als gevolg van het Wetsvoorstel gemiddeld genomen per jaar één zaak extra zal moeten worden behandeld. De daarmee gemoeide extra kosten bestaan ten eerste uit het aantrekken van één extra rechter-commissaris inclusief gerechtelijke ondersteuning. Deze kosten belopen € 260.000 per jaar. Daarnaast zullen extra zittingsrechters inclusief ondersteuning moeten worden aangetrokken. Uitgangspunt is een extra belasting van 11,5 zittingsdagen. De kosten daarvan worden geraamd op. € 170.000. Ook voor het gerechtshof wordt uitgegaan van één extra zaak per jaar. Hiervoor wordt een bedrag van € 200.000 geraamd.
Dit betekent dat de kosten voor de behandeling van WIM-zaken zullen toenemen met in totaal € 630.000,= per jaar. [3]
Uitgangspunt daarbij is dat ook het Openbaar Ministerie en de Dienst Nationale Recherche zullen uitbreiden. De Raad merkt hierbij nadrukkelijk op dat indien een mogelijke uitbreiding van het OM en Nationale Recherche leidt tot de aanbrenging van meer zaken dan nu wordt voorzien, dit zal kunnen leiden tot een aanpassing van deze werklastberekening.

Een tweede werklastverzwaring kan voortvloeien uit de nieuwe mogelijkheid om de strafvervolging van een internationaal gerecht over te nemen. Deze wijziging is ingegeven door het feit dat Nederland gastland is van verschillende internationale gerechten. De MvT geeft weinig houvast wat verstaan zou moeten worden onder een internationaal gerecht. Bovendien behoort het gezien de in de MvT genoemde voorbeelden, kennelijk tot de mogelijkheden om óók strafzaken over te nemen van een gerecht dat op zijn beurt afgeleide rechtsmacht heeft van een staat die originaire rechtsmacht heeft. De situatie zou zich dan kunnen voordoen dat Nederland voor het overige geen verdrag heeft met die staat op grond waarvan met het bestaande artikel 4a Sr rechtsmacht kan worden afgeleid. Voorts blijkt niet duidelijk of de regering de keuze voor de over te nemen vervolgingen helemaal overlaat aan de verzoekende internationale gerechten of voornemens is daarin een eigen beleid te ontwikkelen. De Raad acht het wenselijk dat ook deze punten in de MvT nader worden toegelicht.

[3] Exclusief beveiligingskosten.

Dit betekent verder dat de Raad in dit stadium niet kan inschatten in welke mate daadwerkelijk van deze mogelijkheid tot overdracht van de strafvervolging gebruik zal worden gemaakt. Hij is daarom van mening dat – indien een internationaal gerecht overweegt om in een concreet geval de strafvervolging aan Nederland over te dragen – het wenselijk is dat de betrokken organisaties en departementen in nauw overleg met de Raad de mogelijkheden voor overdracht alsmede de daarmee samenhangende (financiële) consequenties, zullen bezien.

4. Conclusie

De Raad vertrouwt erop u met het bovenstaande naar behoren te hebben geïnformeerd en is vanzelfsprekend gaarne bereid daarover nader met u in overleg te treden. Mocht het conceptvoorstel op essentiële onderdelen worden gewijzigd, dan wordt de Raad uiteraard graag in de gelegenheid gesteld daarop te reageren.

Met vriendelijke groet,

Th. Groeneveld
Lid Raad voor de rechtspraak

Bijlage: opmerkingen van redactionele aard

- De Raad vraagt zich af of twee passages in de MvT goed op elkaar zijn afgestemd:
  - p. 6, midden, waarin wordt overwogen dat uitbreiding van de regeling van de rechtsmacht niet in strijd is met het legaliteitsbeginsel, en
  - p. 7, onderaan, waar ervan wordt uitgegaan dat die uitbreiding weliswaar valt onder de werking van het legaliteitsbeginsel, maar waarbij wordt opgemerkt dat het belang van het voorkomen van straffeloosheid voor genocide in dezen zwaarder weegt.

- Art. 61 Uitleveringswet bevat een verwijzing naar de Wet overlevering inzake oorlogsmisdrijven, die aangepast lijkt te moeten worden.