

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. 6**

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 6 september 2013

#### **I. ALGEMEEN**

##### *1. Inleiding*

Met belangstelling hebben wij kennis genomen van het verslag dat de leden van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie hebben uitgebracht. Het verheugt ons dat de leden van verschillende fracties positief staan tegenover het voorstel. De vragen, opmerkingen en beschouwingen over en naar aanleiding van het wetsvoorstel geven ons gelegenheid om strekking en inhoud ervan te verduidelijken.

Het doet ons genoeg doen dat de leden van de VVD-fractie van oordeel waren dat met dit wetsvoorstel de overwegingen om al dan niet te komen tot rechtsmacht voor de Nederlandse rechter inzichtelijker worden gemaakt en dat de systematiek betreffende de extraterritoriale werking van de strafwet wordt verbeterd. Evenzeer zijn wij ingenomen met hun standpunt dat de ruimere en algemenere toepassing van het passief personaliteitsbeginsel goed aansluit bij de uitgebreidere bescherming die deze leden voor slachtoffers van misdrijven voor ogen hebben. Dit kan ook betekenen – zo luidt ons antwoord op de vraag van deze leden – dat het verhaal van schade in dergelijke gevallen wordt vergemakkelijkt doordat de Nederlandse strafprocedurele regels van toepassing zijn. Met de leden van de VVD-fractie delen wij overigens de opvatting dat voorop blijft staan 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. Het wetsvoorstel vindt inderdaad zijn oorsprong in de wens om te komen tot modernisering van de regels met betrekking tot de uitoefening van extraterritoriale rechtsmacht. Bijzondere beleidsintensivering zijn niet beoogd. Wat betreft de vragen van deze leden over exacte aantallen strafzaken, kosten en delictscategorieën in relatie tot extraterritoriale rechtsmacht moeten wij deze leden tot ons spijt meedelen dat informatie hierover niet beschikbaar is. Uit het onderzoek van prof. Klip – dat mede ten grondslag heeft gelegen aan dit wetsvoorstel – blijkt dat jaarlijks in enkele tientallen gevallen in Nederland strafvervolgning

plaatsvindt ter zake van een misdrijf dat in het buitenland is begaan. En uit gesprekken met leden van het openbaar ministerie is gebleken dat deze inschatting wordt bevestigd. Daarbij werd overigens tegelijkertijd opgemerkt dat niet afzonderlijk wordt bijgehouden of, en welk misdrijf op basis van extraterritoriale rechtsmacht wordt vervolgd. Waar het gaat om de kosten van dit soort strafzaken, geldt dat deze doorgaans hoger uitvallen dan de reguliere nationale onderzoeken, met name omdat de bewijsvergaring – vooral door de omvang van de internationale rechtshulp – complex is. Nu het hier slechts een gering aantal zaken betreft, achten wij het een verantwoorde veronderstelling dat de jaarlijkse kosten die verbonden zijn aan de extraterritoriale opsporing, vervolging en berechting, afgezet tegen de algemene budgetten, beperkt zijn. Van extra detentiekosten is in deze gevallen doorgaans geen sprake. Wel komt het voor dat transportkosten worden gemaakt als een verdachte zich niet in Nederland bevindt en vanuit het buitenland moet worden overgebracht.

Het verheugt ons dat de leden van de PvdA-fractie met belangstelling hebben kennis genomen van dit wetsvoorstel. Deze leden achtten de nieuwe indeling en formulering van de artikelen in het Wetboek van Strafrecht met betrekking tot de extraterritoriale werking van de strafwet een verbetering ten opzichte van de bestaande bepalingen over dit onderwerp. Dat doet ons ook in het bijzonder veel deugd, omdat ons bleek dat deze leden zich eveneens grotendeels konden vinden in de daarbij gemaakte meer inhoudelijke keuzes. De leden van de PvdA-fractie gaven eveneens aan het uitgangspunt te delen dat iemand het beste kan worden berecht in het land waar het feit is gepleegd. Zij merkten daarbij terecht op dat de vestiging van extraterritoriale rechtsmacht niet in de weg behoeft te staan aan dat uitgangspunt. Rechtsmacht zou vervolgens alleen moeten worden uitgeoefend als het niet uitoefenen ertoe leidt dat ernstige misdrijven gepleegd door of tegen Nederlandse ingezetenen onbestraft blijven. In die lijn kunnen wij ons vinden. Daarbij past evenwel de kanttekening dat er een beperkt aantal feiten zijn ten aanzien waarvan de wet ook nu al bepaalt dat in daarvoor in aanmerking komende gevallen Nederland rechtsmacht kan uitoefenen als verdachte, noch slachtoffer Nederlands ingezetene is. Het gaat dan om ernstige strafbare feiten als terroristische misdrijven, luchtvaartmisdrijven of valsemunterij. De leden van de PvdA-fractie zullen met ons van mening zijn dat zich situaties kunnen voordoen dat ook ten aanzien van verdachten van dergelijke ernstige feiten Nederland gebruik maakt van zijn rechtsmacht, bijvoorbeeld omdat de verdachte zich in Nederland bevindt, uitlevering niet mogelijk is en anders straffeloos zou blijven. Deze leden verwezen voorts naar de memorie van toelichting waarin wij hebben aangegeven niet te verwachten dat de werklust bij de rechterlijke macht ten gevolge van dit wetsvoorstel zal toenemen. In dit verband stelden zij de vraag of een beter toegankelijke rechtsmachtregeling niet leidt tot een toenemende behoefte aan de uitoefening van extraterritoriale rechtsmacht. De aan het woord zijnde leden dachten daarbij niet alleen aan een door het openbaar ministerie ingestelde vervolging, maar ook aan een strafvervolging die voortvloeit uit een rechterlijke beslissing naar aanleiding van beklag over het niet vervolgen van een strafbaar feit. Dat sprake kan zijn van een lichte toename van het aantal extraterritoriale zaken achten wij niet uitgesloten. Die mogelijkheid van meer strafzaken hangt samen met de voorgestelde verruiming van extraterritoriale rechtsmacht op basis van het actieve en passieve personaliteitsbeginsel. En op dat punt ligt er ook een verband met de artikel 12 Sv-procedure. Nederlanders die in het buitenland slachtoffer zijn geworden van een misdrijf, kunnen wanneer het openbaar ministerie beslist tot niet-vervolging van dat feit, op grond van artikel 12 Sv beklag doen tegen die beslissing. Eveneens is overigens denkbaar dat belanghebbenden opponeren tegen een beslissing van het openbaar ministerie om een Nederlandse ingezetene niet te vervolgen op basis van

het (verruimde) actieve personaliteitsbeginsel. De betekenis van de artikel 12 Sv-procedure moet hier evenwel niet worden overschat: de mogelijke toename van het aantal zaken zal niet zozeer haar oorsprong vinden in het niet vervolgen van een strafbaar feit dat in het buitenland is begaan. Zij zal veeleer samenhangen met de ruimere mogelijkheden voor het openbaar ministerie om in daarvoor in aanmerking komende gevallen strafvervolging in te stellen ter zake van feiten die in het buitenland zijn begaan door of tegen Nederlanders en Nederlandse ingezetenen.

De leden van de PVV-fractie merkten op met belangstelling kennis te hebben genomen van het wetsvoorstel. Over het wetsvoorstel hadden zij nog enkele vragen en opmerkingen waarop wij in het navolgende graag zullen ingaan.

Ook de leden van de SP-fractie gaven aan met belangstelling te hebben kennis genomen van het voorliggende wetsvoorstel. Wij zijn hen erkentelijk voor het feit dat zij de uitgangspunten van het voorstel bleken te steunen. Zij verwezen daarbij naar de versterking van de beschermende functie van de Nederlandse strafwet, het opheffen van het onderscheid in rechtsmacht met betrekking tot Nederlanders en hier woonachtige vreemdelingen en de vergroting van de toegankelijkheid van de rechtsmachtregeling. Deze leden constateerden geheel juist dat het vervolgen van strafbare feiten die in een ander land zijn begaan soms wel mogelijk is, maar dat dit toch dikwijls niet gebeurt. Hun vraag of dit wetsvoorstel nu verandering brengt voor de rechtspraak beantwoorden wij in zoverre bevestigend dat dit wetsvoorstel op het punt van de mogelijkheid tot vervolging van in het buitenland begane feiten een verruiming inhoudt. De verruiming kan in die zin effecten hebben voor de rechtspraak dat daartegen vanuit Nederland vaker dan thans het geval strafrechtelijk wordt opgetreden. Naar onze inschatting betreft het hier hoogstens enkele strafzaken per jaar. Dit effect van het wetsvoorstel is overigens ook beoogd vanuit de wens om Nederlandse slachtoffers van ernstige strafbare feiten die in het buitenland zijn begaan bescherming te bieden door toepassing te kunnen geven aan de Nederlandse strafwet. Tot op heden is dit – in tegenstelling tot de ons omringende landen – niet mogelijk. Daarnaast geeft het wetsvoorstel uitvoering aan onze wens om de positie van de Nederlandse ingezetene – de vreemdeling die een vaste woon- of verblijfplaats in Nederland heeft – op het punt van de extraterritoriale werking van de strafwet op grond van het actieve personaliteitsbeginsel gelijk te trekken met de positie van de Nederlanders. Het voorgaande laat onverlet dat als hoofdregel blijft gelden dat verdachten van strafbare feiten zoveel mogelijk moeten terechtstaan in het land waarin zij het strafbare feit hebben begaan. Dit brengt ons tot de beantwoording van een volgende vraag van de leden van de SP-fractie, namelijk hoe vaak door Nederland extraterritoriale rechtsmacht wordt uitgeoefend op basis van de verschillende beginselen waarop die rechtsmachtoefening is gegrond. Die vraag kunnen wij echter – zoals wij hiervoor reeds in antwoord op een gelijklopende vraag van de leden van de VVD-fractie hebben aangegeven – niet met concrete cijfers beantwoorden. Dit bleek ook met behulp van wetenschappelijk onderzoek niet mogelijk. Een reële schatting lijkt dat het hier gaat om enkele tientallen gevallen per jaar.

Met voldoening stelden wij vast dat de aan het woord zijnde leden van mening waren dat de leesbaarheid en toegankelijkheid van de rechtsmachtregeling aanmerkelijk worden vergroot door dit wetsvoorstel. Met hen zijn wij van mening dat die verbeteringen als winst moeten worden beschouwd. De huidige wettelijke regeling is onoverzichtelijk, in het bijzonder vanwege uiterst specifieke rechtsmachtgrondslagen die voortvloeien uit internationale verplichtingen. Wij delen verder de voorkeur van deze leden om een belangrijk vraagstuk als dat van de

vestiging van rechtsmacht in beginsel op het niveau van de wet te regelen. Het wetsvoorstel kiest dat uitgangspunt ook, ware het niet dat artikel 6 Sr (nieuw) opdracht geeft om de uitvoering van de internationale rechtsmachtvoorschriften nader bij algemene maatregel van bestuur uit te schrijven. Wij hebben op drie gronden gekozen voor delegatie van deze internationale voorschriften. In eerste plaats is er het argument van ordening: een duidelijke en overzichtelijke regeling op het niveau van de wet is moeilijk te realiseren als wordt vastgehouden aan het uitschrijven van de genuanceerde rechtsmachtbepalingen die volgen uit tientallen internationale verplichtingen. Het tweede argument voor delegatie hangt hiermee direct samen en betreft het sporadische gebruik van deze rechtsmachtgrondslagen. Als er al in een incidenteel geval door Nederland extraterritoriale rechtsmacht wordt uitgeoefend, dan is dat doorgaans op basis van een rechtsmachtbeginsel dat uitgaat van een sterke band tussen feit en dader, zoals het actieve personaliteitsbeginsel, dat algemeen toepassing vindt. De internationale rechtsmachtvoorschriften kenmerken zich daarentegen juist veelal door een veel minder sterke band met de Nederlandse rechtsorde, en de feiten waarop zij betrekking hebben komen onder de specifieke omstandigheden waaronder de rechtsmachtuitoefening mogelijk is zelden voor. Tot slot is er een derde argument en dat ziet op de instemming door de formele wetgever met binding aan het desbetreffende rechtsmachtvoorschrift. Die instemming op formeel-wettelijk niveau vindt plaats in het kader van de goedkeuringsprocedure van het internationale instrument waarvan het rechtsmachtvoorschrift deel uitmaakt. Bij die gelegenheid kunnen beide kamers der Staten-Generaal zich over de binding aan het desbetreffende instrument uitspreken, met dien verstande dat dit bij internationale besluiten, zoals een kaderbesluit of een ander instrument van de Europese Unie, in zoverre anders ligt dat die binding via de toepasselijke verdragsrechtelijke besluitvormingsprocedure tot stand komt. Met het voorgaande hopen wij de leden van de SP-fractie te hebben kunnen overtuigen van de verantwoorde wijze waarop bij algemene maatregel van bestuur de rechtsmachtvoorschriften met een internationale oorsprong kunnen worden uitgeschreven. In binding aan die voorschriften wordt reeds voorzien bij binding door Nederland aan het internationale instrument. Een – eigenstandige – inhoudelijke aanpassing of uitbreiding van dat voorschrift door middel van een wijziging van de algemene maatregel van bestuur is niet mogelijk; de omvang van de rechtsmacht wordt bepaald door het internationale instrument en de manier waarop de formele wetgever Nederland in het kader van goedkeuringsprocedure daaraan heeft willen binden.

Het verheugt ons dat de leden van de CDA-fractie met belangstelling hadden kennis genomen van het wetsvoorstel. Zij verwelkomden de voorgestelde uitbreiding van de mogelijkheden om strafbare feiten die in het buitenland zijn begaan hier in Nederland te vervolgen en te berechten. Daarbij wezen deze leden in het bijzonder op de feiten die in het buitenland worden gepleegd door of tegen Nederlanders of vreemdelingen die gedurende vijf jaar onafgebroken rechtmatig in Nederland verblijven. Met hen zijn wij van mening dat deze verruiming niet alleen van belang is 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 van een strafbaar feit. Deze leden merkten verder op dat in de meeste gevallen 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 een minimum beperkt blijven. In antwoord op hun vraag welke mogelijke problemen hieraan ten grondslag liggen, verduidelijken wij dat het hier gaat om problemen die inherent zijn aan de dagelijkse praktijk van de opsporing en in alle landen spelen. Overall is sprake van prioriteitstelling, bewijsproble-

matiek, capaciteitsgebrek en schaarse financiële middelen. Vaak verblijft ook het slachtoffer niet meer in het land waar het feit begaan is. Onder die omstandigheden kan het voorkomen dat een ernstig misdrijf waarvan een buitenlander het slachtoffer is geworden onopgelost dreigt te blijven. Dit wetsvoorstel wil die situaties tegengaan door de mogelijkheid te bieden de opsporing en vervolging van buitenlandse strafzaken zelf ter hand te nemen als een Nederlander daarvan het slachtoffer is geworden. Vanzelfsprekend vindt daarover overleg plaats met de autoriteiten van het land waar het strafbare feit is gepleegd. Dergelijk overleg is doorgaans geenszins problematisch – zo beantwoorden wij een vervolgvraag van deze leden: alle partijen hebben er immers belang bij als de strafzaak verder wordt gebracht en daarvoor capaciteit beschikbaar kan worden gesteld. De leden van de CDA-fractie vroegen voorts 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. Graag beantwoorden wij deze vraag door erop te wijzen dat bij het landelijk parket van het openbaar ministerie een voorziening is ingericht die zich in het bijzonder richt op zware misdrijven die in het buitenland zijn begaan; in het bijzonder internationale misdrijven. Voor het overige behoort het – in voorkomend geval – verrichten van opsporingsonderzoek naar in het buitenland begane strafbare feiten tot de bevoegdheid en het takenpakket van elke officier van justitie die zich daarbij kan bedienen van de diverse beschikbare rechtshulpinstrumenten. De internationale rechtshulpcentra (IRC's) bieden daarbij in voorkomende gevallen ondersteuning. Verder kan nog worden gewezen op artikel 539a Sv dat een zelfstandige basis verschaft voor het verrichten van onderzoek in het buitenland. Voor een antwoord op de vraag of een indicatie kan worden gegeven van de verwachte omvang van de (extra)werklast en de financiële middelen die met de voorgestelde aanpassingen gepaard zullen gaan, veroorloven wij ons deze leden te verwijzen naar de hiervoor in deze nota gegeven reactie op gelijklopende vragen van de leden van de VVD-fractie. Het gaat om mogelijk enkele extra onderzoeken op een totaal van enkele tientallen strafzaken per jaar die betrekking hebben op feiten die in het buitenland zijn gepleegd. De financiële consequenties van het voorstel zijn dan ook in elk geval beperkt, maar het is niet mogelijk om daarvan een exacte inschatting te geven.

Wij zijn de leden van de D66-fractie, die aangaven kennisgenomen te hebben van het wetsvoorstel, erkentelijk voor het feit dat ook zij het wenselijk achtten dat de rechtsmachtbepalingen inzichtelijk en toegankelijk zijn en in die zin onze inspanningen op dat punt ondersteunden. Deze leden hadden niettemin opmerkingen en vragen over de effectiviteit en uitvoerbaarheid van de voorgestelde verruiming van de extraterritoriale rechtsmacht. Daarop zullen wij hierna in deze nota naar aanleiding van het verslag graag ingaan. Deze leden brachten in herinnering dat de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel benadrukt dat vervolging en berechting in het land waar het feit is begaan, de voorkeur hebben. Tegelijkertijd constateerden zij dat wij van dit wetsvoorstel geen directe toename van werklast verwachtten en stelden zij vast dat onder de huidige ruime rechtsmachtbepalingen niet of nauwelijks vervolging wordt ingesteld voor feiten met een locus buiten Nederland. Volgens deze leden zou de voorgestelde uitbreiding van rechtsmacht vooral daarom een papieren kwestie zijn, omdat de nieuwe wetgeving in beginsel de mogelijkheid tot uitoefening van rechtsmacht zal bieden maar in de praktijk nauwelijks tot geen toepassing zal vinden. Vanuit die optiek vroegen de leden van de D66-fractie ons waarin de noodzaak tot uitbreiding van de extraterritoriale rechtsmacht is gelegen en of met concrete voorbeelden kan worden onderbouwd waarin de huidige reikwijdte van de rechtsmacht in de praktijk tekort heeft geschoten. Graag voldoen wij aan dit verzoek onder de uitdrukkelijke aantekening dat dit

wetsvoorstel naar onze stellige overtuiging geen papieren kwestie is. Het wetsvoorstel breidt ten opzichte van de huidige mogelijkheden de Nederlandse strafrechtsmacht op drie onderdelen uit. In de eerste plaats wordt extraterritoriale rechtsmacht gevestigd voor gevallen van ernstige misdrijven die in het buitenland zijn gepleegd en waarvan een Nederlander of een Nederlands ingezetene het slachtoffer is (artikel 5 Sr (nieuw)). Deze mogelijkheid ontbreekt op dit moment volledig. Nederlanders die in het buitenland het slachtoffer zijn geworden van een ernstig misdrijf kunnen daardoor in daarvoor in aanmerking komende gevallen niet door de Nederlandse strafwet te hulp worden geschoten. Naar ons oordeel is de bestaande wet dan ook op dit onderdeel lacuneus. De tweede verruiming betreft de gelijkstelling van de Nederlandse ingezetene met de Nederlander voor de toepassing van het actieve personaliteitsbeginsel (artikel 7, derde lid, Sr (nieuw)). Op dit moment stelt de wet Nederlanders en Nederlandse ingezetenen voor de uitoefening van extraterritoriale rechtsmacht slechts in een beperkt aantal gevallen gelijk. Het wetsvoorstel brengt hierin verandering vanuit de gedachte dat hiervoor geen redelijke rechtvaardiging te geven is. Waarom zou de Nederlandse strafwet niet van toepassing zijn op feiten die in het buitenland zijn begaan door vreemdelingen met een vaste woon- en verblijfplaats in Nederland terwijl deze wel van toepassing is op Nederlanders die in het buitenland dezelfde feiten hebben begaan? Dit zou zelfs tot straffeloosheid van betrokkenen kunnen leiden, hetgeen wij ongewenst achten. De laatste versterking van de Nederlandse extraterritoriale strafrechtsmacht volgt uit artikel 8c Sr (nieuw); wanneer zich in Nederland vreemdelingen bevinden die zich in het buitenland schuldig hebben gemaakt aan zeer ernstige strafbare feiten, kan tegen hen de strafvervolgning worden ingesteld indien hun uitlevering niet mogelijk is. Het gaat hier om een niet onbelangrijke vangnetbepaling die kan voorkomen dat – zoals thans het geval – in Nederland verdachten van ernstige criminaliteit, begaan in het buitenland, enkel door het ontbreken van rechtsmacht straffeloos blijven. Samenvattend menen wij dat de besproken verruimingën duidelijk voorzien in een behoefte aan strafrechtelijk optreden in de gevallen waarin de wet dat thans niet mogelijk maakt. Met concrete praktijkvoorbeelden – waarnaar de leden van de D66-fractie vroegen – die zouden kunnen onderbouwen dat de huidige reikwijdte van de rechtsmacht tekortschiet kunnen wij een en ander niet illustreren, reeds omdat in de gevallen waarvoor dit wetsvoorstel thans voorzieningen biedt strafrechtelijk optreden tot op heden bij gebrek aan rechtsmacht achterwege is gebleven. Wij kunnen de aan het woord zijnde leden verder desgevraagd bevestigen dat het opsporings- en vervolgingsapparaat zodanig is ingericht dat in voorkomende gevallen met toepassing van de nieuwe rechtsmachtregels strafbare feiten die in het buitenland zijn begaan, kunnen worden opgespoord, vervolgd en berecht. Hierbij is ook, zoals wij reeds aangaven, een belangrijke rol weggelegd voor het landelijk parket van het openbaar ministerie. Voor de verbazing die deze leden uitspraken over het feit dat wij geen aanleiding hebben gezien voor een uitbreiding van de capaciteit van het strafrechtelijk apparaat zien wij geen reden. De verklaring hiervoor wordt gegeven door de verwachting dat er in de praktijk niet veel extra strafzaken zullen bijkomen door de uitbreidingen ten gevolge van dit wetsvoorstel. Wij onderkennen terdege dat het hier doorgaans om complexe onderzoeken gaat, maar de verwerking van dit soort strafzaken kan door het geringe volume plaatsvinden binnen de beschikbare capaciteit en financiële middelen. Anders dan deze leden menen wij niet dat de totstandbrenging van een wettelijke regeling als de onderhavige onrealistische verwachtingen schept die waargemaakt moeten worden. Wetgeving die de vestiging van extraterritoriale rechtsmacht regardeert, voorziet in de mogelijkheid in voorkomende gevallen strafvervolgning in te stellen en heeft in die zin in beginsel een aanvullend karakter. In hoeverre in

concrete gevallen daadwerkelijk tot het instellen van strafvervolgning wordt besloten, wordt aan de professionele inschatting van het openbaar ministerie overgelaten.

## *2. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel*

De leden van de VVD-fractie vroegen aandacht voor de voorziening op grond waarvan vreemdelingen zonder vaste woon- of verblijfplaats in Nederland als bedoeld in artikel 86b Sr (nieuw) kunnen worden berecht voor ernstige strafbare feiten die zij in het buitenland hebben begaan. Tot ons genoegen kan dit voorstel rekenen op begrip en steun van deze leden. In reactie op hun vraag of deze vreemdelingen na ommekomst van de detentie worden uitgezet naar het land van herkomst merken wij op dat van vreemdelingen die onherroepelijk zijn veroordeeld voor een misdrijf zo mogelijk het rechtmatig verblijf wordt beëindigd. Dat gebeurt door middel van het toepassen van de glijdende schaal (artikel 3.86 Vreemdelingenbesluit). De glijdende schaal is een instrument voor handhaving van de openbare orde waarbij tot uitdrukking wordt gebracht dat er bij de beslissing over het al dan niet intrekken van een verblijfsvergunning vanwege schending van de openbare orde door vreemdelingen een verband wordt gelegd tussen de verblijfsduur van de vreemdeling en de ernst van de inbreuk op de openbare orde. Als het rechtmatig verblijf is beëindigd, krijgt de betrokken vreemdeling een inreisverbod of wordt hij ongewenst verklaard. Betrokkene moet Nederland dan direct verlaten; laat hij dat na, dan volgt verwijdering naar het land van herkomst. Gedurende de strafrechtelijke detentie kan de vreemdeling net als elke andere veroordeelde een dagprogramma volgen, met uitzondering van extramurale activiteiten. De detentiekosten voor vreemdelingen verschillen in beginsel niet – behoudens op het punt dat geen gebruik gemaakt kan worden van extramurale voorzieningen – van de kosten die zijn gemoeid met de detentie van Nederlanders of Nederlandse ingezetenen: de dagprijs voor het verblijf in een penitentiaire inrichting bedraagt thans 248 euro. Opmerking verdient nog dat tot vrijheidsstraf veroordeelde vreemdelingen zonder verblijfsrecht in Nederland sinds 1 april 2012 niet meer in aanmerking komen voor voorwaardelijke invrijheidstelling. In plaats daarvan kunnen zij in aanmerking komen voor voortijdige invrijheidstelling op grond van de (ministeriële) regeling inzake strafonderbreking (vgl. artikel 40a van de Regeling tijdelijk verlaten van de inrichting (Stcrt. 2012, nr. 7141)). Voorwaarde daarbij is wel dat het daadwerkelijk vertrek uit Nederland mogelijk is. Keert de vreemdeling terug naar Nederland, dan overtreedt hij de Vreemdelingenwet 2000 en zal daarnaast de tenuitvoerlegging van de (onderbroken) vrijheidsstraf worden hervat.

Het voorgestelde artikel 5 Sr strekt ertoe de uitoefening van extraterritoriale rechtsmacht mogelijk te maken indien Nederlanders of Nederlandse ingezetenen in het buitenland het slachtoffer zijn geworden van een misdrijf waarop ten minste een gevangenisstraf van acht jaar is gesteld. De leden van de VVD-fractie merkten op te begrijpen dat deze vorm van rechtsmacht beperkt dient te blijven tot de ernstigste gevallen, maar stelden terecht vast dat het oorspronkelijke ontwerp van dit wetsvoorstel nog uitging van alle feiten die bedreigd worden met een maximumgevangenisstraf van ten minste drie jaar. In antwoord op de vraag van deze leden naar de achtergrond van deze verhoging verduidelijken wij graag dat het advies van de NVvR inderdaad de aanzet heeft gegeven tot een heroverweging van de reikwijdte van de mogelijkheden extraterritoriale rechtsmacht uit te oefenen op basis van het passieve personaliteitsbeginsel. Bij die heroverweging heeft vooral ook het besef dat rechtsmacht op basis van het passieve personaliteitsbeginsel slechts bij misdrijven van een zekere ernst gerechtvaardigd is bijzonder gewicht in de schaal gelegd.

Onze aanvankelijke keuze om in dat kader de toepasselijkheidsgrens bij misdrijven met een strafbedreiging van minimaal drie jaar te leggen sloot bij nader inzien niet goed aan bij bedoeld uitgangspunt van terughoudende extraterritoriale rechtsmacht. Daarbij geldt het ook door deze leden onderschreven vertrekpunt dat zoveel mogelijk wordt gestreefd naar vervolging en berechting in het land waar het feit is begaan. De voorgestelde uitbreiding zou met andere woorden moeten blijven passen binnen de in het internationale recht aanvaarde uitgangspunten en daarmee geen spanning moeten oproepen. In aanvulling daarop hebben ook de argumenten van de NVvR een rol gespeeld bij de keuze voor de huidige toepasselijkheidsgrens. Een te ruime werking van het passieve personaliteitsbeginsel zou te hoge verwachtingen bij de samenleving kunnen wekken over de mogelijkheden van de Nederlandse overheid strafbare feiten die in het buitenland zijn begaan op te sporen, te vervolgen en te berechten. Die verwachtingen zouden eveneens een toename van het aantal artikel 12 Sv-procedures tot gevolg kunnen hebben, waarvan de meeste zaken juist vanwege de complexiteit van dit soort strafzaken gedoemd zouden zijn te mislukken. Dit zijn de overwegingen die ons ertoe gebracht hebben de toepasselijkheidsgrens op te hogen tot de categorie van misdrijven die worden bedreigd met een gevangenisstraf van ten minste acht jaar. Die keuze is niet willekeurig, maar weloverwogen; de achtjaarsgrens is in strafrechtelijke systematiek geen onbekend criterium om de relatieve ernst van het delict uit te drukken. Te wijzen valt op artikel 46 Sr. Met deze begrenzing is zeker gesteld dat extraterritoriale rechtsmacht kan worden uitgeoefend bij de ernstige delicten; de misdrijven die waarden van een zwaar sociaal-ethisch kaliber, zoals leven en gezondheid, beschermen. Zij sluit daarnaast aan bij de in het internationale recht aanvaarde kaders en voorkomt dat overspannen verwachtingen niet kunnen worden waargemaakt. Wij hopen met het voorgaande voldoende te hebben verhelderd welke redenen ten grondslag hebben gelegen aan de keuze om het bereik van artikel 5 Sr tot de zwaardere misdrijven te beperken.

De leden van de PvdA-fractie vroegen aandacht voor het initiatief van dit kabinet om samen met niet-gouvernementele organisaties in landen met een hoog risico op pedoseksuele misdrijven actiever te gaan worden in het opsporen en eventueel vervolgen van Nederlanders die misdrijven in die landen plegen. Daarbij stelden zij ons de vraag hoe dit initiatief moet worden geduid ten opzichte van de door ons in het kader van dit wetsvoorstel ingenomen stellingname dat er in zijn algemeenheid in de praktijk niet te hoog gespannen verwachtingen mogen bestaan ten aanzien van het door Nederland uitoefenen van extraterritoriale rechtsmacht. Graag verzekeren wij de leden van de PvdA-fractie dat deze schets van de realiteit – de opsporing en vervolging van feiten die zijn gepleegd in het buitenland gaan nu eenmaal gepaard met de nodige moeilijkheden en moeizaamheden – geenszins in de weg staat aan de inspanningen die op basis van ingezet beleid worden getroost om Nederlandse ingezetenen te vervolgen wegens ernstige strafbare feiten gepleegd in het buitenland, zoals in de vorm van misbruik van kinderen. Belangrijke overwegingen voor actief strafrechtelijk optreden vanuit Nederland zijn in dit geval de ernst van de feiten, de band van de verdachte met de Nederlandse rechtsorde en de geringe verwachting dat de verdachte in het land waar het feit begaan is, zal worden vervolgd en berecht.

Deze leden verwezen voorts naar het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State en het nader rapport behorende bij dit wetsvoorstel waaruit zij opmaakten dat op grond van de bestaande artikelen 5a en 5b Sr een ruimere categorie vreemdelingen onder de werkingssfeer van de rechtsmachtbepalingen valt dan de categorie van vreemdelingen waarin het voorliggende wetsvoorstel beoogt te voorzien.



Graag voldoen wij aan het verzoek van deze leden om nadere verduidelijking. Daarbij stellen wij voorop dat een van de uitgangspunten van dit wetsvoorstel is dat het bestaande onderscheid in rechtsmacht over Nederlanders en de hier woonachtige en gewortelde vreemdelingen ongedaan wordt gemaakt. Daartoe is met het voorgestelde artikel 86b Sr voorzien in een helder wettelijk criterium voor de gelijkstelling tussen Nederlanders en Nederlandse ingezetenen waarbij nadrukkelijk aansluiting is gezocht bij de vereisten die gelden in het vreemdelingenrecht (vgl. Kamerstuk 33 572, nr. 3, blz. 14). Deze gelijkstelling is consequent doorgevoerd in de bepalingen die rechtsmacht koppelen aan het actieve en passieve personaliteitsbeginsel. En zij sluit direct aan op het streven om in het kader van dit wetsvoorstel de grondslagen voor de uitoefening van rechtsmacht strikter te binden aan de factoren ernst van het feit en persoon van de dader. Een hechte band met de Nederlandse rechtsorde door het ingezetenenerschap levert in dat kader een rechtvaardiging op voor ruimere rechtsmacht.

De Afdeling advisering van de Raad van State stelt in haar advies dat het huidige toepassingsbereik op grond van de artikelen 5a en 5b Sr door het wetsvoorstel wordt beperkt. Zij komt tot deze vaststelling omdat het wetsvoorstel, zoals aangegeven, om redenen van rechtszekerheid en afgrenzing het ook in de huidige bepalingen reeds gebezigde begrip «vaste woon- of verblijfplaats» in artikel 86b Sr nader definieert. Het gevolg daarvan *zou kunnen zijn* dat vreemdelingen die thans onder de reikwijdte van de artikelen 5a en 5b Sr worden begrepen, onder de nieuwe regeling buiten het toepassingsgebied van de desbetreffende rechtsmachtbepalingen vallen, omdat daaraan in het vervolg meer vereisten worden gesteld. Bij wijze van fictief voorbeeld: een strafrechter zou op dit moment kunnen aanvaarden dat Nederland op grond van de artikelen 5a en 5b Sr rechtsmacht kan uitoefenen ten aanzien van een vreemdeling die drie jaar in Nederland verblijft. Onder de nieuwe regeling is dit niet mogelijk omdat voor rechtsmacht op basis van het beginsel van ingezetenschap geldt dat iemand gedurende een onafgebroken periode van vijf jaar of langer rechtmatig in Nederland moet verblijven (artikel 86b Sr). De kwestie is evenwel dat niet vaststaat welke reikwijdte het begrip «vaste woon- of verblijfplaats» bij toepassing van de huidige rechtsmachtbepalingen heeft. Een duidelijke uitspraak over de mate waarin dit wetsvoorstel op dit punt leidt tot een beperktere toepasselijkheid ten opzichte van de huidige mogelijkheden op grond van de artikelen 5a en 5b Sr kunnen wij dan ook niet doen. Hetgeen wel duidelijk is, is dat dit wetsvoorstel over de gehele linie voorziet in ruimere mogelijkheden om op te treden tegen strafbare feiten die in het buitenland zijn begaan door vreemdelingen met een vaste woon- of verblijfplaats in Nederland (als bedoeld in artikel 86b Sr) of waarvan deze vreemdelingen in het buitenland het slachtoffer zijn geworden. Op dit punt kiezen wij derhalve voor het verschaffen van duidelijkheid over het begrip «vaste woon- of verblijfplaats», terwijl wij tegelijkertijd een volledige gelijkstelling op basis van ingezetenschap nastreven voor de uitoefening van extraterritoriale rechtsmacht op grond van het actieve en passieve personaliteitsbeginsel. In dat kader maakt dit wetsvoorstel het in de eerste plaats mogelijk alle vreemdelingen te vervolgen die een ernstig misdrijf in het buitenland begaan waarvan een Nederlands ingezetene het slachtoffer is (artikel 5 Sr (nieuw)). De huidige wet kent deze (generieke) vervolgingsmogelijkheid, behoudens ter uitvoering van een enkele internationale rechtsmachtverplichting, in het geheel niet. In de tweede plaats zullen op grond van dit wetsvoorstel vreemdelingen die een vaste woon- of verblijfplaats hebben in Nederland kunnen worden vervolgd voor alle in het buitenland begane strafbare feiten waarvoor ook Nederlanders kunnen worden vervolgd. Die strafbare feiten worden benoemd in artikel 7 Sr (nieuw) en in de algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 6 Sr (nieuw). De huidige

wettelijke regeling is ook op dit punt duidelijk restrictiever: er kan nu alleen ten aanzien van niet-Nederlandse ingezetenen rechtsmacht worden uitgeoefend op basis van het actieve personaliteitsbeginsel in de gevallen, bedoeld in de artikelen 5a en 5b Sr. Als vangnet maakt ten slotte artikel 8c Sr het mogelijk strafvervolgning in te stellen tegen kortverblijvende vreemdelingen indien deze vreemdelingen niet kunnen worden uitgezet of uitgeleverd voor een ernstig strafbaar feit dat in het buitenland is begaan.

Concluderend kan worden gesteld dat dit wetsvoorstel een aanmerkelijke verruiming inhoudt van de mogelijkheden om op te treden (voor of) tegen vreemdelingen met een vaste woon- of verblijfplaats in Nederland voor feiten in het buitenland gepleegd. En voor zover het gaat om vreemdelingen die thans mogelijkterwijs vervolgbaar zouden zijn op grond van de huidige artikelen 5a en 5b Sr, terwijl in de toekomst het criterium van artikel 86b Sr zich daartegen zou kunnen verzetten, geldt dat artikel 8c Sr in voorkomende gevallen een aanvullende rechtsgrondslag tot vervolging kan bieden bij misdrijven waarop een gevangenisstraf van acht jaar of meer is gesteld. Die rechtsgrondslag voor vreemdelingen die geen Nederlands ingezetene zijn, is passend; als de band met de Nederlandse rechtsorde zwak is, levert pas een zeer ernstig misdrijf een redelijk aanknopingspunt op voor de uitoefening van rechtsmacht.

Deze leden verzochten ons verder aan te geven welke redenen ten grondslag liggen aan het schrappen van het vereiste van de aanwezigheid van de verdachte in Nederland om vervolging op grond van extraterritoriale rechtsmacht mogelijk te maken. Zij stelden daarbij de vraag of dit vereiste in het kader van de opportuniteit van de vervolging en de beperkte opsporings- en vervolgingscapaciteit niet toch bruikbaar zou kunnen zijn. Laatstvermelde vraag kunnen wij inderdaad bevestigend beantwoorden, reden waarom wij niet voornemens zijn bij de rechtsmachtgrondslagen die gekoppeld zijn aan het vereiste van aanwezigheid van de verdachte op Nederlands grondgebied enige verandering aan te brengen. Omdat de rechtsmachtbepalingen waarvoor dit vereiste geldt steeds een internationale oorsprong kennen en daarom op grond van artikel 6 Sr bij algemene maatregel van bestuur zullen worden uitgeschreven, is – naar wij veronderstellen – bij deze leden het misverstand ontstaan dat dit vereiste voor alle rechtsmachtvoorzieningen is komen te vervallen. Zulks is derhalve nadrukkelijk niet het geval.

Waar de leden van de PvdA-fractie uit de memorie van toelichting begrepen dat extraterritoriale vervolging in beginsel alleen mogelijk is bij dubbele strafbaarheid verduidelijken wij graag in aanvulling daarop dat dat uitgangspunt in het bijzonder geldt voor de uitoefening van extraterritoriale rechtsmacht op grond van het actieve personaliteitsbeginsel (huidig artikel 5 Sr en artikel 7 Sr (nieuw)). In veel rechtsmachtvoorzieningen die voortvloeien uit internationale verplichtingen ontbreekt dit vereiste dan wel worden andere toepassingsvoorwaarden gesteld (vgl. huidig artikel 4 Sr). Niettemin merkten de aan het woord zijnde leden terecht op dat voor de uitoefening van rechtsmacht ten aanzien van Nederlandse ingezetenen in enkele gevallen een uitzondering wordt gemaakt op het vereiste van dubbele strafbaarheid. Dit betreft de bijzondere categorieën van misdrijven die zijn opgesomd in artikel 7, tweede lid, Sr (nieuw) en die inderdaad onder meer verkrachting, mensenhandel en kinderpornografie omvatten. De vraag van deze leden of dit vereiste niet ook moet komen te vervallen in situaties waarin Nederland extraterritoriale rechtsmacht kan uitoefenen bij misdrijven die in het buitenland zijn begaan en waarvan Nederlanders het slachtoffer zijn geworden, beantwoorden wij in zoverre bevestigend dat wij menen dat zulks geoorloofd is voor zover daarover op internationaal niveau overeenstemming bestaat. Die overeenstemming zal doorgaans blijken uit

een in een verdrag neergelegde bevoegdheid of verplichting om ter zake van nader omschreven strafbare feiten extraterritoriale rechtsmacht te vestigen op grond van het passieve personaliteitsbeginsel. Voorbeelden daarvan kunnen onder meer worden gevonden in het huidige artikel 4, sub 9°, 12°, 13° en 14°, Sr. Dit zijn grondslagen tot uitoefening van rechtsmacht die allemaal ongewijzigd zullen terugkomen in de op artikel 6 Sr (nieuw) gebaseerde algemene maatregel van bestuur.

Terecht merkten de leden van de PVV-fractie op dat het wetsvoorstel voorziet in een gelijkstelling tussen de strafvervolgingsbevoegdheid ten aanzien van de Nederlander en de Nederlands ingezetene. Dit wordt geregeld in het nieuwe artikel 7, derde lid, Sr. Het gaat hierbij om vreemdelingen die een vaste woon- of verblijfplaats hebben in Nederland. Daaronder verstaat artikel 86b Sr vreemdelingen die gedurende een onafgebroken periode van ten minste vijf jaar rechtmatig in Nederland verblijven. Wij kunnen deze leden bevestigen dat bij feiten die in het buitenland zijn begaan zoveel mogelijk wordt gestreefd naar de vervolging en berechting in het land waar die feiten zijn begaan. Voorts kunnen wij bevestigen dat bij de uit- of overlevering van Nederlanders met het oog op de verwezenlijking van resocialisatie-doeleinden de voorwaarde wordt gesteld dat de tenuitvoerlegging van de in het buitenland opgelegde vrijheidsstraf in Nederland mag plaatsvinden. Consequentie van de voorgestelde gelijkstelling is inderdaad, zo beantwoorden wij een hierop betrekking vraag van deze leden, dat de hier bedoelde Nederlandse ingezetene bij de uitlevering of overlevering eveneens aanspraak kan maken op de voorwaarde dat zij hun straf in Nederland mogen ondergaan. Op dit punt wijzigt dit wetsvoorstel overigens niets aan de huidige praktijk; ook nu al geldt in het overleverings- en uitleveringsrecht dat vreemdelingen die gedurende een onafgebroken periode van vijf jaar rechtmatig in Nederland verblijven – en hun verblijfsstatus niet zullen verliezen ten gevolge van de buitenlandse veroordeling – na berechting hun straf in Nederland mogen uitzitten. Wij hebben nota genomen van het standpunt van deze leden dat zoveel mogelijk gestreefd moet worden naar het niet verlenen van een verblijfsstatus, naar de intrekking van de verblijfsstatus en het uitzetten van een ingezetene indien deze een misdrijf heeft begaan. Gevraagd naar ons standpunt in dezen verduidelijken wij dat binnen de kaders van het vreemdelingenrecht uitgangspunt van beleid is en blijft dat van veroordeelde criminele vreemdelingen het rechtmatig verblijf wordt beëindigd en dat zij met een inreisverbod of ongewenstverklaring Nederland direct na afloop van de straf of maatregel verlaten dan wel worden verwijderd. Bij de aanvraag voor een verblijfsvergunning wordt altijd gecontroleerd op criminele antecedenten. Indien de aanvrager is veroordeeld voor een strafbaar feit, kan dat leiden tot afwijzing van zijn verblijfsaanvraag.

De leden van de PVV-fractie brachten voorts te berde dat zij instemmen met het vestigen van extraterritoriale rechtsmacht ten aanzien van feiten die in het buitenland zijn begaan door vreemdelingen die in Nederland verblijven, maar die niet als ingezetenen in aanmerking komen voor gelijkstelling met de Nederlander (artikel 8c Sr (nieuw)). Met hen zijn wij van mening dat het onbevredigend is als misdrijven van deze groep personen onbestraft blijven louter omdat rechtsmacht ontbreekt. De voorgestelde regeling gaat uit van vreemdelingen die verdacht worden van zeer ernstige strafbare feiten die in het buitenland zijn begaan, waarbij het in een aantal gevallen zal gaan om zogenaamde 1F'ers. Deze leden zien het juist dat vervolging in Nederland voor de door artikel 8c Sr bestreken feiten nu niet mogelijk is als er geen sprake is van een internationaal misdrijf en er ook uit hoofde van (andere) internationale verplichtingen geen rechtsmacht kan worden uitgeoefend. Het doet ons deugd dat de leden van de PVV-fractie tevreden bleken te zijn met deze

keuze om de kortverblijvende vreemdelingen niet gelijk te stellen met Nederlandse ingezetenen.

Ook de leden van de SP-fractie refereerden aan de voorgestelde gelijkstelling tussen Nederlanders en de in Nederland woonachtige vreemdelingen voor de uitoefening van extraterritoriale rechtsmacht op grond van het actieve en passieve personaliteitsbeginsel. Uit deze wijziging vloeit voort dat vreemdelingen die vijf jaar of langer rechtmatig verblijf hebben in Nederland met inachtneming van de voorwaarden vermeld in artikel 7 Sr (nieuw) in Nederland kunnen worden vervolgd voor strafbare feiten die zij in een ander land hebben begaan. Deze leden verwezen in dit verband naar de adviezen van de NVvR en het OM over het oorspronkelijk ontwerp van dit wetsvoorstel waarin aandacht werd gevraagd voor de 1F-problematiek. Beide adviesorganen waren inderdaad van mening dat dat probleem door de voorgestelde gelijkstellingsbepaling onvoldoende werd geadresseerd. Graag brengen wij onder de aandacht dat wij de adviezen van de NVvR en het OM ter harte hebben genomen en daarin aanleiding hebben gezien het wetsvoorstel alsnog aan te vullen met een regeling die in de geconstateerde lacune in de rechtsmacht voorziet. Die regeling is vastgelegd in artikel 8c Sr (nieuw). Het antwoord op de vraag van deze leden of de concrete gevolgen van de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel voor 1F'ers betekent dat zij voortaan altijd zullen worden vervolgd voor de misdrijven waarvan zij verdacht worden, luidt ontkennend. De regeling van artikel 8c Sr schept een bevoegdheid – en niet een verplichting – voor het openbaar ministerie om onder in dat artikel bedoelde voorwaarden strafvervolging in te stellen tegen kortverblijvende vreemdelingen in Nederland. Daarbij merken wij nog op dat de misdrijven genoemd in artikel 1F onder (a), 1F onder (c) en een aantal misdrijven die vallen onder 1F onder (b) van het Vluchtelingenverdrag internationale misdrijven zijn. Ten aanzien van deze misdrijven kan nu al rechtsmacht worden uitgeoefend op grond van de Wet internationale misdrijven. Deze rechtsmacht geldt in beginsel voor iedere vreemdeling die zich op Nederlands grondgebied bevindt, ongeacht diens verblijfsduur. Artikel 8c Sr biedt onder meer een oplossing voor de ernstige misdrijven die kunnen worden geschaard onder artikel 1F onder (b) van het Vluchtelingenverdrag en die geen internationaal misdrijf zijn. Te denken valt bijvoorbeeld aan (meervoudige) moord, drugshandel en verkrachting. Omdat aan de toepasselijkheid van artikel 8c Sr geen verblijfsduur is gekoppeld, kan – wanneer eveneens is voldaan aan de overige in artikel 8c Sr genoemde voorwaarden – hiermee de Nederlandse strafwet ook van toepassing zijn op vreemdelingen aan wie artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag is tegengeworpen en die onrechtmatig in Nederland verblijven. Dit betekent niet dat 1F'ers die niet kunnen worden uitgezet of uitgeleverd voortaan in alle gevallen strafrechtelijk zullen worden vervolgd voor de misdrijven die hun in het kader van artikel 1F Vluchtelingenverdrag worden toegerekend. Zoals wij reeds in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel hebben opgemerkt, kunnen tal van redenen ertoe leiden dat geen (verdere) vervolging plaatsvindt. Wij noemen bijvoorbeeld opportuniteitsoverwegingen of obstakels bij de bewijsvergaring in het desbetreffende buitenland.

Het is niet gebruikelijk na een formele consultatieronde de adviesorganen nogmaals in de gelegenheid te stellen hun oordeel te geven over wetsvoorstellen waarin hun adviezen zijn verwerkt, zo beantwoorden wij de vraag van de leden van de SP-fractie hoe het College van procureurs-generaal over de regeling van artikel 8c Sr (nieuw) oordeelt. Uit de ambtelijke gesprekken met het landelijk parket is inmiddels wel gebleken dat deze aanvullende mogelijkheid positief is ontvangen. Deze leden stelden voorts de vraag wat er na een vervolging van een 1F'er gebeurt en welke gevolgen een bewezenverklaring of vrijspraak heeft voor het

verblijfsrecht van betrokkene. In aanvulling daarop vroegen zij of het niet redelijk zou zijn termijnen te verbinden aan de vervolging van 1F'ers. In antwoord op deze vragen benadrukken wij graag dat de (strafrechtelijke) beoordeling of een vreemdeling voor de in artikel 1F Vluchtelingenverdrag genoemde misdrijven strafrechtelijk kan worden vervolgd, los staat van de vreemdelingrechtelijke toets of artikel 1F Vluchtelingenverdrag van toepassing is. De onmogelijkheid of de beslissing van het openbaar ministerie om niet tot vervolging over te gaan heeft geen betekenis voor de vreemdelingrechtelijke tegenwerping van artikel 1F Vluchtelingenverdrag. Het koppelen van de vreemdelingrechtelijke tegenwerping van artikel 1F Vluchtelingenverdrag aan een termijn in geval van het uitblijven van strafrechtelijke vervolging is om die reden al ongewenst. In beginsel zal alleen een herbeoordeling van artikel 1F Vluchtelingenverdrag plaatsvinden als bij de tegenwerping van artikel 1F concrete feiten of gedragingen zijn genoemd waarvan in de strafrechtelijke procedure is komen vast te staan dat de vreemdeling deze feiten of gedragingen niet heeft gepleegd. Voor het overige geldt het uitgangspunt dat van veroordeelde criminele vreemdelingen het (eventuele) rechtmatig verblijf wordt beëindigd en dat zij met een inreisverbod of ongewenstverklaring Nederland direct na afloop van de straf of maatregel moeten verlaten dan wel dat verwijdering volgt.

De leden van de CDA-fractie gaven aan dat het wetsvoorstel de Nederlandse strafwet op ruimere basis dan thans het geval toepasselijk wil verklaren waar het misdrijven betreft die in het buitenland tegen een Nederlander, een Nederlandse ambtenaar of een Nederlands voertuig of vaartuig zijn begaan. Zij stelden daarbij de vraag waarom in dit verband is gekozen voor de voorwaarde dat het moet gaan om misdrijven waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van ten minste acht jaar is gesteld. Ter zake zouden wij deze leden, ter voorkoming van herhaling van standpunten, willen verwijzen naar ons hiervoor in deze nota gegeven antwoord op een gelijklopende vraag van de leden van de VVD-fractie over de toepasselijkheidsgrens. Verder moeten wij deze leden een antwoord op de vraag om welke aantallen het jaarlijks zou kunnen gaan indien in het kader van artikel 5 Sr (nieuw) een toepasselijkheidsgrens van respectievelijk acht, vijf dan wel drie jaar zou worden gehanteerd, schuldig blijven. Het noemen van welke concrete getallenreeks dan ook zou alleen kunnen berusten op een voorspelling en is daardoor louter speculatief.

Voorts merkten de leden van de CDA-fractie op dat zij constateerden dat op grond van artikel 7 Sr (nieuw) bij het actieve personaliteitsbeginsel als uitgangspunt de voorwaarde van het vereiste van dubbele strafbaarheid geldt. Graag vullen wij hierop aan dat dit uitgangspunt ook reeds volgt uit het huidige artikel 5 Sr, waarin op dit moment de rechtsmacht op grond van het actieve personaliteitsbeginsel geregeld is. De achtergrond van dit vereiste is dat strafvervolging de meeste kans van slagen heeft als in het land waarin het feit is begaan de bevoegdheid bestaat om opsporingsactiviteiten te ontplooien. Meer principieel ligt in het vereiste van dubbele strafbaarheid besloten dat het tot de soevereiniteit van elke staat behoort te bepalen waartoe de strafwet zich uitstrekt en dat andere landen dit in beginsel hebben te respecteren. Daarnaast bevat artikel 7, tweede lid, Sr (nieuw) – net als het huidige artikel 5 Sr – een opsomming van feiten waarvoor het vereiste van dubbele strafbaarheid niet geldt. Dit betekent, zo beantwoorden wij een hierop betrekking hebbende vraag van de leden van de CDA-fractie, dat de moeilijkheden waarop de Nederlandse opsporings- en vervolgingsautoriteiten zullen stuiten aanmerkelijk groter zijn als wordt besloten om naar een van de daar bedoelde misdrijven een strafrechtelijk onderzoek in te stellen. Doorgaans zal in dat geval samenwerking met het land waar het feit begaan is niet of nauwelijks mogelijk

zijn omdat het desbetreffende land geen opsporingsactiviteiten zal kunnen verrichten en dus geen rechtshulp kan verlenen. Deels hangt dit overigens samen met de aard van de delicten die louter Nederlandse belangen beschermen (vgl. artikel 7, tweede lid, onder a, Sr). Deels is sprake van delicten waarvan de (ernst van de) strafwaardigheid door andere landen niet op dezelfde wijze wordt beoordeeld als door Nederland, met als gevolg dat van enige samenwerking toch al weinig wordt verwacht (vgl. artikel 7, tweede lid, onderdelen c, d en e, Sr). Het gaat bij al deze misdrijven om dermate ernstige feiten dat de Nederlandse strafwetgever de mogelijkheid van een vervolging niet bij voorbaat (wettelijk) heeft willen afsnijden door hieraan de voorwaarde van het vereiste van dubbele strafbaarheid te stellen. Tegelijkertijd brengt het ontbreken van dubbele strafbaarheid mee dat voorafgaand aan de verrichting van enige opsporingsactiviteit uiterst zorgvuldig dient te worden beoordeeld of een succesvolle strafvervolging verantwoord en haalbaar is.

In de huidige en de herziene regeling van extraterritoriale rechtsmacht ligt het uitgangspunt besloten dat er steeds sprake zal moeten zijn van een relevant, in het internationale recht erkend, aanknopingspunt met de Nederlands rechtsorde. Op grond daarvan is buitenslands strafrechtelijk optreden gelegitimeerd. Daarnaast geldt – dit is al meerdere malen in deze nota gememoreerd – dat opsporing en vervolging in het land waarin het feit begaan is de voorkeur heeft. De vraag van de leden van de CDA-fractie hoe buitenlandse opsporing en vervolging in de praktijk uitwerkt, laat zich niet in algemene zin beantwoorden. Het gaat telkens om bijzondere situaties waarbij door middel van overleg met het buitenland wordt bezien waar de belangrijkste opsporingsactiviteiten moeten plaatsvinden en welk land in termen van prioriteit, opportuniteit en capaciteit mogelijkheden ziet om strafvervolging in te stellen. In de praktijk geschiedt dergelijk overleg doorgaans in goede collegiale harmonie en staan de gesprekken kort samengevat in de sleutel van de vraag «wie gaat het doen?».

Tot ons genoegen juichten de leden van de D66-fractie het toe dat dit wetsvoorstel er mede toe strekt meer gelijkheid te creëren tussen de mogelijkheden tot het uitoefenen van rechtsmacht ten aanzien van Nederlanders en ten aanzien van in Nederland verblijvende vreemdelingen. Volgens deze leden hadden wij er echter voor gekozen om de rechtsmacht met betrekking tot vreemdelingen die in het buitenland een strafbaar feit hebben begaan, te beperken. Dit omdat deze vreemdeling rechtmatig en onafgebroken ten minste vijf jaar in Nederland moet verblijven, terwijl dit vereiste onder de huidige regeling niet zou worden gesteld en dus een ruimere gelijkstelling tussen Nederlanders en in Nederland verblijvende vreemdelingen wordt geboden. Graag verduidelijken wij dat hier sprake is van een misverstand. De wettelijke gelijkstelling tussen Nederlanders en vreemdelingen die in Nederland een vaste woon- of verblijfplaats hebben is thans beperkt. Eerder in deze nota bespraken wij dit reeds naar aanleiding van vragen van de leden van de PvdA over de consequenties van dit wetsvoorstel voor de huidige artikelen 5a en 5b Sr. De mogelijkheden tot het uitoefenen van extraterritoriale rechtsmacht op basis van het actieve personaliteitsbeginsel zijn voor de vreemdelingen met een vaste woon- of verblijfplaats thans opgenomen in artikel 5a Sr. Dat ten aanzien van deze beperkte categorie van gevallen mogelijk een ruimere uitleg aan het begrip vaste woon- en verblijfplaats wordt gegeven dan thans in artikel 86b Sr wordt voorgesteld, is wellicht – hoewel daarover geen zekerheid bestaat – het geval. Tegelijkertijd zou dat in onze ogen eerder een oneigenlijke gelijkstelling opleveren – er is dan in wezen nog geen sprake van ingezetenschap – dan een ruimere gelijkstelling. Dit wetsvoorstel schept daarentegen een ruimere (wezenlijke) gelijkstelling tussen Nederlanders en Nederlandse

ingezetenen doordat alle vormen van extraterritoriale rechtsmacht op basis van het actieve personaliteitsbeginsel voor zowel Nederlanders als Nederlandse ingezetenen gaan gelden (artikel 7, derde lid, Sr). Dit is op dit moment niet het geval. Daarnaast is sprake van een gelijkstelling van de rechtsmacht over misdrijven waarvan Nederlanders of Nederlandse ingezetenen het slachtoffer zijn geworden (artikel 5, tweede lid, Sr). Ook hier geldt dat het steeds vreemdelingen betreft die gedurende een periode van minstens vijf jaar onafgebroken rechtmatig in Nederland verblijven. Waar wij menen dat de Nederlandse strafwet Nederlandse ingezetenen op dezelfde wijze als Nederlanders mag aanspreken voor het plegen van strafbare feiten in het buitenland, dienen deze Nederlandse ingezetenen aan de andere kant ook op dezelfde wijze als Nederlanders door die strafwet bescherming te kunnen genieten. Anders dan deze leden derhalve veronderstelden maakt dit wetsvoorstel op dit punt dan ook geen principieel verschil in de toepassing van rechtsmachtgrondslagen ten aanzien van Nederlandse ingezetenen. Wat betreft de rechtsmacht ten aanzien van vreemdelingen in de ons omringende landen, waarnaar de leden van de D66-fractie in dit verband vroegen, kunnen wij opmerken dat blijkens het onderzoek van prof. Klip de strafwetgeving van België een met dit wetsvoorstel vergelijkbare gelijkstelling van Belgische ingezetenen voor de toepassing van het actieve personaliteitsbeginsel kent. Voor een overzicht van alle andere – buiten het actieve en passieve personaliteitsbeginsel – toepasselijke rechtsgrondslagen in de ons omringende landen ten aanzien van vreemdelingen verwijzen wij korthedshalve naar het onderzoeksrapport van prof. Klip. Dit rapport is op 22 september 2010 aan de Tweede Kamer toegezonden (Kamerstuk 32 500 VI, nr. 3 en bijlage).

Deze leden memoreerden voorts dat in de memorie van toelichting is opgemerkt dat het uitoefenen van rechtsmacht geen verplichting tot toepassing impliceert. Zij stelden ons daarbij de vraag of het opportunititeitsbeginsel in dezen niet juist een argument kan zijn ruimere rechtsmacht van toepassing te laten zijn op vreemdelingen die in het buitenland een strafbaar feit plegen. Die vraag kunnen wij bevestigend beantwoorden en dit is ook de reden waarom dit wetsvoorstel, zoals wij hiervoor reeds hebben toegelicht, daadwerkelijk voorziet in die ruimere rechtsmacht. Daarbij tekenen wij voor alle duidelijkheid aan dat deze verruiming enerzijds haar grond vindt in de wenselijkheid van gelijkstelling op grond van ingezetenenstatus en anderzijds als vangnet fungeert voor die gevallen waarin (kortverblijvende) vreemdelingen die in het buitenland een ernstig strafbaar feit hebben begaan niet kunnen worden uitgezet of uitgeleverd (vgl. artikel 8c Sr).

### *3. Het rechtsmachtonderzoek*

Wij kunnen de leden van de VVD-fractie bevestigen dat in de gevallen waarin de Nederlandse rechter rechtsmacht heeft op basis van de regels betreffende de extraterritoriale werking van onze strafwet doorgaans ook een rechter van een andere staat rechtsmacht zal hebben, bijvoorbeeld omdat het delict op het grondgebied van die staat is gepleegd. Graag informeren wij deze leden dat in de praktijk nauwelijks daadwerkelijk sprake is van samenloop van rechtsmachtuitoefening. Als blijkt dat justitiële autoriteiten van meerdere landen bevoegd zijn en onderzoek (willen) verrichten naar een strafbaar feit, zullen deze landen in onderling overleg moeten bezien welke land met het oog op een goede rechtsbedeling het meest aangewezen is om strafvervolgung in te stellen. Daarbij geldt als logisch en algemeen aanvaard uitgangspunt – die mening onderschrijven wij met de aan het woord zijnde leden – dat de vervolging en berechting zoveel mogelijk in het land dienen plaats te vinden waar het feit is begaan. Het antwoord op de vraag van deze leden hoe dit uitgangspunt zich verhoudt tot het actief personaliteitsbeginsel luidt dan

ook dat de inzet van Nederland steeds zal zijn – indien vanuit andere landen contact wordt gezocht in verband met strafbare feiten die aldaar door Nederlanders zijn begaan – dat de locusstaat de vervolging en berechting van dat feit op zich neemt. Het actieve personaliteitsbeginsel brengt – zo verduidelijken wij graag in de richting van deze leden – nadrukkelijk niet mee dat Nederland ernaar streeft om Nederlanders die in het buitenland een strafbaar feit hebben begaan zoveel mogelijk in Nederland te vervolgen voor dat feit. Dit blijkt ook uit de huidige toepassing van de rechtsmachtregeling in de praktijk. Wij menen dat het zeker niet zo is dat andere landen sterk geneigd zullen zijn om de berechting van ernstige zaken waarvan Nederlanders of Nederlandse ingezetenen worden verdacht, zoals mensenhandel en kindermisbruik, aan Nederland over te laten. De aanpak van dit soort zeer ernstige feiten wordt dikwijls ook internationaal door binding aan verdragen ondersteund en bevorderd. Lidstaten nemen de in die verdragen neergelegde afspraken bijzonder serieus en aanvaarden hun verantwoordelijkheid. Dit neemt niet weg dat er altijd gevallen zullen zijn waarin de gang van zaken niet zo loopt als wenselijk zou zijn. Vanuit Nederland wordt daarop actie ondernomen, bijvoorbeeld door samen met NGO-partners in landen waar veel kindermisbruik plaatsvindt, de bestrijding daarvan te versterken of door vergelijkbare initiatieven te ontplooiën in landen die als bronland voor mensenhandel bekend staan. De lijn die wij daarbij zeker niet kiezen is die van de overname van strafvervolgingen, tenzij dit met het oog op een goede rechtsbedeling wel aangewezen is. De vragen van deze leden over de kwaliteit van de dossiers die de Nederlandse opsporingsautoriteiten ter hand worden gesteld en of nog aanvullend opsporingsonderzoek door Nederlandse autoriteiten vereist is voordat tot strafvervolging kan worden overgegaan, kunnen wij zo in algemene zin niet beantwoorden. Zoals deze leden zullen begrijpen, verschilt dit per opsporingsonderzoek. Wij benadrukken dat Nederland uiteraard altijd kan bepalen of het de strafvervolging en berechting van een Nederlander van een andere staat wil overnemen. De bepaling inzake het actieve personaliteitsbeginsel brengt dan ook geenszins mee dat Nederlandse verdachten zullen worden berecht in Nederland terwijl het openbaar ministerie dat niet wenst. Het schept slechts de mogelijkheid voor Nederland om extraterritoriale rechtsmacht uit te oefenen.

De leden van de VVD-fractie gaven verder aan dat zij begrepen dat Nederland een voortrekkersrol vervult bij de opsporing en vervolging van internationale misdrijven. Dit ook vanwege de aanwezigheid van de internationale straftribunalen in Nederland. Voor de antwoorden op hun vragen over de feitelijke uitvoering en de concrete resultaten van de onderzoeken naar internationale misdrijven zouden wij kortheidshalve willen volstaan met verwijzing naar de jaarlijkse rapportagebrieven die daarover aan de Tweede Kamer worden toegezonden (Kamerstuk 33 000 VI, nr. 103).

Met de leden van de PvdA-fractie delen wij de opvatting – zoals wij hiervoor reeds hebben aangegeven in reactie op vragen van de leden van de VVD-fractie – dat het gegeven dat een land extraterritoriale rechtsmacht uitoefent kan leiden tot samenloop met de rechtsmacht van het land waar het feit is gepleegd. Deze leden achtten dit minder bezwaarlijk als het landen betreft waarbij het maar zeer de vraag is of een ernstig misdrijf wel adequaat wordt vervolgd. Wij voegen daar graag aan toe dat dit evenmin bezwaarlijk is als het gaat om landen die voortdurend serieus werk maken van de opsporing en vervolging van strafbare feiten die in hun land worden begaan. Waar het telkens op aankomt, is dat de betrokken justitiële autoriteiten elkaar tijdig weten te vinden en dat zij goede afspraken met elkaar kunnen maken over de strafvervolging die vervolgens ook worden nagekomen. Dit wordt ook ondersteund door tal



van internationale politieke en justitiële netwerken (Eurojust, liaisons etc.). En binnen de Europese Unie gelden uit hoofde van het kaderbesluit 2009/948/JBZ van de Raad van 30 november 2009 over het voorkomen en beslechten van geschillen over de uitoefening van rechtsmacht bij strafprocedures (*PbEU* 2009, L328) voorschriften over de wijze waarop gehandeld dient te worden indien blijkt dat meerdere lidstaten rechtsmacht uitoefenen. Tussen de EU-lidstaten zijn en worden ook overigens steeds verdergaande afspraken gemaakt op het gebied van de wederzijdse erkenning van vonnissen, rechtshulpverzoeken of andere vormen van justitiële samenwerking. Aan de totstandkoming van deze instrumenten werkt Nederland constructief mee vanuit de overtuiging dat deze regelingen een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan gezamenlijke aanpak van de grensoverschrijdende criminaliteit in Europa. Het gaat bij deze instrumenten om samenwerkingsmechanismen die niet zouden kunnen functioneren zonder vertrouwen in elkaars rechtssysteem. En dat vertrouwen omvat – zo benadrukken wij in de richting van de leden van PvdA-fractie – het vertrouwen dat deze lidstaten zelf strafvervolging kunnen en zullen instellen als dat aangewezen is. Reeds daarom hebben wij geen aanleiding gezien om gevolg te geven aan de aanbeveling van prof. Klip die inhield dat onderscheid zou moeten worden gemaakt tussen de gelding van rechtsmachtregels ten aanzien van feiten die binnen en buiten de Europese Unie zijn begaan. Het vertrouwen in elkaars rechtstelsel heeft ertoe geleid dat de landen binnen de Europese Unie bij de opsporing en vervolging van feiten met een buitenlands accent een andere benadering hanteren bij het gebruik van extraterritoriale rechtsmacht. Die andere benadering houdt in dat lidstaten – bij het bestaan van diverse samenwerkingsinstrumenten – minder snel zullen overgaan tot strafvervolging in eigen land als sprake is van een aanknopingspunt tussen het in het buitenland begane strafbare feit en hun rechtsorde. Maar het enkele feit dat lidstaten binnen de Europese Unie uit doelmatigheids-overwegingen minder gebruik maken van hun bevoegdheid tot strafvervolging vormt naar ons oordeel nog geen reden om deze bevoegdheid dan maar te schrappen of althans een complexe gedifferentieerde regeling in te voeren. Los daarvan is het de vraag, zoals wij reeds in de memorie van toelichting hebben opgemerkt, in hoeverre de bestaande verdragen en besluiten van volkenrechtelijke organisaties ruimte bieden beperkingen aan te brengen in de wettelijke regeling van de extraterritoriale rechtsmacht bij feiten die binnen de Europese Unie zijn begaan. Met het voorgaande hopen wij de leden van de PvdA-fractie nader te hebben verduidelijkt welke overwegingen ons tot de overtuiging hebben gebracht dat het aanbrengen van een onderscheid in de rechtsmachtregimes voor toepassing binnen en buiten de Europese Unie onnodig (complicerend) is en internationaalrechtelijk hoogstwaarschijnlijk problematisch zal zijn.

Deze leden vroegen ons in dit verband ook of het verschil tussen EU-lidstaten en niet EU-lidstaten wel expliciet tot uitdrukking komt als het gaat om de opportuniteit van de vervolging van een door of tegen een Nederlandse ingezetene in het buitenland gepleegd strafbaar feit. In antwoord op deze vraag hechten wij eraan – zoals wij eerder in deze nota reeds hebben gedaan – andermaal voorop te stellen dat ernaar gestreefd wordt het strafbare feit te (laten) vervolgen en berechten in het land waar het begaan is. Aan dat uitgangspunt doet het gegeven niet af dat sprake is van een Nederlands ingezetene of van een land binnen of buiten de Europese Unie. Niettemin zal er binnen de Europese Unie doorgaans minder aanleiding zijn om strafvervolging tegen een Nederlandse ingezetene in te stellen indien deze zich in een andere lidstaat schuldig heeft gemaakt aan een strafbaar feit. De beschikbaarheid van samenwerkingsinstrumenten als het kaderbesluit betreffende het Europees aanhoudingsbevel en andere wederzijdse erkenningsinstrumenten dragen daar in belangrijke mate aan bij. Zo gezien kunnen wij de stellingname

van deze leden delen dat een locus binnen de Europese Unie en de kennis van het vervolgingsbeleid van de desbetreffende land van invloed zullen zijn op de vervolgingsbeslissing van Nederland. Het vertrouwen in elkaars rechtssysteem en de soepelheid waarmee door de samenwerkingsinstrumenten aan de opsporing en vervolging in de andere lidstaat ondersteuning kan worden verleend, maken in dit opzicht een verschil met de situatie waarin het strafbare feit is begaan in een land dat niet behoort tot de Europese Unie.

Het verheugt ons dat de leden van de PvdA-fractie positief bleken over het voorstel tot introductie van een meer algemene regeling van het passieve personaliteitsbeginsel in ons strafrecht. Deze leden meenden 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. Desgevraagd lichten wij nader toe dat in de memorie van toelichting is aangegeven dat door het vrije verkeer van personen binnen de Europese Unie en de voortschrijdende internationalisering sprake is van sterk toegenomen reisverkeer. Meer in het algemeen hebben wij derhalve het toegenomen reisverkeer als redengeving aangedragen voor het feit dat Nederlandse ingezetenen vaker dan voorheen in het buitenland slachtoffer kunnen worden van een misdrijf. De wenselijkheid van extraterritoriale rechtsmacht op grond van het passieve personaliteitsbeginsel zouden wij daarbij, anders dan deze leden, niet zozeer willen koppelen aan het gegeven dat zonder die rechtsmacht misdrijven niet vervolgd zouden kunnen worden. De mogelijkheid daartoe zal immers in het land waar het feit begaan is altijd wel bestaan. Veeleer zien wij bestaansrecht voor het passieve personaliteitsbeginsel in ons strafrecht voor de gevallen waarin in de locusstaat niet of ontoereikend wordt ingezet op een strafrechtelijke vervolging van een ernstig misdrijf waarvan een Nederlandse ingezetene het slachtoffer is. Als Nederland onder die omstandigheden niet over extraterritoriale rechtsmacht beschikt, staat het met lege handen en dat wil dit wetsvoorstel voorkomen. Het is in dit verband overigens niet zo – dit in reactie op een vraag van deze leden – dat wij op dit moment over aanwijzingen beschikken dat de strafvervolging van misdrijven gepleegd tegen Nederlandse ingezetenen binnen de Europese Unie tekortschiet. Daarbij zij nogmaals benadrukt dat het passieve personaliteitsbeginsel, door dit wetsvoorstel geïntroduceerd, niet specifiek ziet op de landen binnen de Europese Unie, maar wereldwijd zal gelden.

De leden van de PVV-fractie merkten op dat de onderzoekers in hun rapport «Communicerende grondslagen van extraterritoriale rechtsmacht» 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, inderdaad voorop als het gaat om de opsporing en vervolging van internationale misdrijven. In antwoord op de vraag van deze leden waarom weinig opsporing plaatsvindt naar commune strafbare feiten die in het buitenland zijn begaan, brengen wij graag naar voren dat dit valt te verklaren uit het feit dat Nederland terughoudend omgaat met de uitoefening van extraterritoriale rechtsmacht. Die terughoudendheid ligt het besloten in het al eerder door ons toegelichte uitgangspunt dat de locusstaat de eerstaangewezen is om de opsporing en vervolging van strafbare feiten die in zijn land zijn begaan, ter hand te nemen. De diverse internationale instrumenten op het gebied van de samenwerking in strafzaken zijn daarop ook primair gericht. Overigens sluit Nederland hierop volledig aan: ook Nederland hecht eraan een misdrijf dat op eigen grondgebied is begaan zelf te vervolgen en te berechten.

De onderzoekers stellen in hun rapport dat elke verruiming van rechtsmacht het signaal afgeeft dat vaker rechtsmacht wordt uitgeoefend, maar dat dit in de praktijk niet heeft geleid tot meer vervolgingen. Gevraagd naar een reactie op deze stellingname willen wij graag in de richting van de leden van de SP-fractie onderstrepen dat er zeker geen lineair verband bestaat tussen de introductie van een rechtsmachtbepaling en de toepassing daarvan. Evenmin impliceert elke nieuwe rechtsmachtvoorziening een verhoogde inspanning als het gaat om de opsporing en vervolging van de door die voorziening bestreken misdrijven. Naar onze mening drukt een staat met de vestiging van extraterritoriale rechtsmacht vooral uit dat in de gevallen waarin in die rechtsmacht is voorzien, strafbare feiten en daders niet straffeloos mogen blijven, en dat daartoe extraterritoriale rechtsmacht kan worden uitgeoefend als de locusstaat niet in staat of onwillig is om zelf op te treden. «Safe havens» worden daarmee voorkomen. Het drukt niet uit dat een staat zich met zijn extraterritoriale rechtsmacht gaat oriënteren op de strafrechtelijke rechtshandhaving in andere staten en daarop, indien nodig, ingrijpt. Extraterritoriale rechtsmacht scheidt slechts mogelijkheden waarmee steeds prudent zal worden omgegaan. Met het voorgaande menen wij voorts – op verzoek van de leden van de SP-fractie – een reactie te hebben gegeven op de stelling dat van een herziening van rechtsmachtbepalingen niet al te veel moet worden verwacht als er geen grotere opsporingscapaciteit beschikbaar is: rechtsmachtbepalingen behoeven niet actief te worden geoperationaliseerd met extra opsporingscapaciteit. De toepassing ervan hangt af van tal van nationale en internationale opportuniteitsoverwegingen en geldt doorgaans als sluitstuk van het arsenaal aan strafrechtelijke mogelijkheden.

De leden van de CDA-fractie wezen op een passage in de memorie van toelichting waarin wij een nadere uiteenzetting hebben gegeven van de betekenis van het passieve personaliteitsbeginsel; als blijkt dat de autoriteiten van het land waar een Nederlander slachtoffer is geworden van een ernstig misdrijf niet optreden, kan rechtsmacht op grond van het passieve personaliteitsbeginsel de basis bieden voor een Nederlands opsporingsonderzoek en eventueel voor een vervolging van de dader voor de Nederlandse rechter. Daarbij gaven deze leden aan onze opvatting te delen dat op de Nederlandse staat een verplichting rust zich tegenover het slachtoffer of diens nabestaanden op dit punt actief op te stellen. Hun vraag hoe in zulke situaties daadwerkelijk een opsporingsonderzoek kan worden verricht, valt zo in het algemeen niet te beantwoorden. Zoals deze leden zullen begrijpen, is dit steeds afhankelijk van de concrete feiten en omstandigheden van het geval. Een belangrijke, maar ook weer niet doorslaggevende, voorwaarde voor succesvol onderzoek is uiteraard de mate waarin de locusstaat zich bereid toont samen te werken, bijvoorbeeld in het kader van de uitvoering van rechtshulpverzoeken en de overbrenging van verdachten of getuigen. Voor deze locusstaten is – zo beantwoorden wij een vervolgvraag van deze leden – de betekenis van het vereiste dat het moet gaan om misdrijven waarop een wettelijke gevangenisstraf is gesteld van ten minste acht jaar irrelevant; dit vereiste is uitsluitend van belang voor de Nederlandse strafrechtelijke overheid om te bepalen of zij in het concrete geval extraterritoriale rechtsmacht kan uitoefenen. Vanzelfsprekend is het niet zo dat Nederland andere landen voor hun handelen op hun eigen grondgebied op enigerlei wijze kan binden aan Nederlandse wetgeving. Deze landen zullen de beschikbaarstelling van hun hulp aan Nederlands opsporingsonderzoek dan ook niet behoeven te toetsen op de manier die de aan het woord zijnde leden als mogelijkheid schetsten. Hun optreden wordt slechts ingekaderd door eigen nationale wetgeving, verdragen waaraan zij zijn gebonden en het beleid op dit punt. Dat zou kunnen betekenen dat in die strafwetgeving de voorwaarde wordt gesteld dat het betrokken land in een vergelijkbaar

geval ook extraterritoriale rechtsmacht op grond van het passieve personaliteitsbeginsel moet kunnen uitoefenen, maar een gebruikelijke clausule is dit niet. In elk geval vormt dit geen blokkade voor de uitoefening van rechtsmacht door Nederland. De maatstaf die door Nederland wordt aangelegd, is of sprake is van een achtjaarsmisdrijf en of op het feit door de wet van het land waar het begaan is, straf is gesteld (artikel 5 Sr (nieuw)). In de contacten met deze landen zal Nederland wel aangeven dat, en onder welke voorwaarden, het krachtens de nationale wetgeving bevoegd is tot uitoefening van extraterritoriale rechtsmacht. Dat het in casu gaat om de zeer ernstige misdrijven, zal dikwijls meebrengen dat deze feiten in de locusstaat eveneens met (forse) straf worden bedreigd.

Evenals de leden van de SP-fractie stonden deze leden verder stil bij de opmerkingen in het onderzoeksrapport over de praktische betekenis van de rechtsmachtbepalingen. Om onnodige herhalingen te voorkomen, zouden wij de leden van de CDA-fractie voor onze zienswijze dienaangaande graag willen verwijzen naar hetgeen wij daarover hiervoor in deze nota naar aanleiding van het verslag in reactie op de eerdere vragen van de leden van de SP-fractie naar voren hebben gebracht. Daaruit moge blijken dat dit wetsvoorstel door de verruiming die het biedt op het punt van het actieve en passieve personaliteitsbeginsel reële aanvullende mogelijkheden bevat om strafvervolgning in te stellen ter zake van misdrijven die door of tegen Nederlandse ingezetenen zijn begaan. Het gaat er daarbij niet om dat met die aanvullende mogelijkheden (pro)actief aan de slag wordt gegaan. Het gaat erom dat in relevante gevallen die zich aandienen alles op alles gezet kan worden om daders van ernstige strafbare feiten te vervolgen en te berechten. Dat op dit moment in situaties waarin Nederlandse ingezetenen het slachtoffer zijn geworden van een ernstig strafbaar feit Nederland nauwelijks mogelijkheden heeft om strafrechtelijk op te treden als de locusstaat niet tot vervolging wil of kan overgaan, terwijl dit wetsvoorstel in die gevallen optreden juist wel mogelijk maakt, toont naar onze mening reeds op overtuigende wijze aan dat dit voorstel allesbehalve een louter cosmetische operatie inhoudt. Behalve voor de verruiming op het gebied van de toepasselijkheid van de strafwet op grond van het actieve en passieve personaliteitsbeginsel vragen wij deze leden in dit verband ook nog graag aandacht voor de praktische betekenis van artikel 8c Sr (nieuw). Die regeling hebben wij op uitdrukkelijk verzoek van het openbaar ministerie en de NVvR opgenomen. Zij wil een einde maken aan de (huidige) onbevredigende situatie waarin niet uitleverbare of uitzetbare vreemdelingen die zich hier in Nederland bevinden en worden verdacht van het plegen van een strafbaar feit in het buitenland, uitsluitend door het ontbreken van rechtsmacht niet kunnen worden vervolgd. Ook deze voorziening ontkracht elke suggestie dat het bij dit wetsvoorstel slechts gaat om een cosmetische operatie. Het wetsvoorstel vult ook in dit opzicht leemtes op waaraan in de praktijk en in de samenleving behoefte bestaat.

#### *4. De voorgestelde aanpassingen*

De leden van de PvdA-fractie verwezen naar de memorie van toelichting waarin wij hebben opgemerkt dat Nederland ook rechtsmacht kan uitoefenen ter zake van een strafbaar feit waarvan een in Nederland gevestigde vreemdeling het slachtoffer is geworden terwijl dat slachtoffer de nationaliteit bezit van het land waar het strafbare feit is begaan. Daarbij hebben wij aangegeven dat in die gevallen de voorrangregel dat iemand bij voorkeur wordt vervolgd en berecht in het land waar het feit begaan is, nog zwaarder weegt. Het antwoord op de vraag van deze leden hoe daaraan gevolg wordt gegeven ligt in wezen besloten in hun vervolgvraag, namelijk dat de eigen nationaliteit van het land waar men het slachtoffer is geworden van een ernstig strafbaar feit als factor meetelt bij

de afwegingen die worden gemaakt in het kader van de vraag of het opportuun is in het concrete geval tot strafvervolgning over te gaan. Wij kunnen ons daarnaast voorstellen dat bij de opportuniteitsafweging een dubbele nationaliteit op een min of meer vergelijkbare wijze wordt meegewogen, zij het dat het betrokken slachtoffer ook de Nederlandse nationaliteit heeft. Het is uiteraard uiteindelijk aan het openbaar ministerie om in het concrete geval deze afweging te maken.

Het verheugt ons dat de leden van de PVV-fractie positief stonden tegenover het passieve personaliteitsbeginsel dat wordt geïntroduceerd als zelfstandige grondslag voor de uitoefening van extraterritoriale rechtsmacht over strafbare feiten die in het buitenland zijn begaan tegen Nederlanders of bepaalde Nederlands rechtsgoederen. Het moet daarbij wel gaan om een misdrijf waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van acht jaar of meer is gesteld en waarop door de wet van het land waar het begaan is, straf is gesteld. Voor een antwoord op de vraag naar de redenen waarom wij er uiteindelijk voor hebben gekozen de toepasselijkheidsgrens te leggen bij misdrijven met een strafbedreiging van ten minste acht jaar, zouden wij deze leden korthedshalve willen verwijzen naar onze hiervoor in paragraaf 2 van deze nota gegeven reactie op een gelijklopende vraag van de leden van VVD-fractie. Dat het ons daarbij juist wel om de gewelds- en zedendelicten gaat, ligt besloten in de keuze om de toepasselijkheidsgrens te leggen bij misdrijven waarop een gevangenisstraf van ten minste acht jaar is gesteld. Een criterium dat uitsluitend is gekoppeld aan gewelds- en zedendelicten – zoals deze leden opperden – identificeert echter in onvoldoende mate de ernst van het strafbare feit – een eenvoudige mishandeling is immers ook al een geweldsdelict – en sluit om die reden niet aan bij een belangrijke doelstelling van dit wetsvoorstel om de grondslagen voor de uitoefening van rechtsmacht strikter te binden aan de factoren ernst van het feit en de persoon van de dader.

De leden van de SP-fractie stelden ons de vraag hoe realistisch het is 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. In antwoord op deze vraag zouden wij voorop willen stellen dat de door deze leden bedoelde onderzoeken wel degelijk realiteit zijn, reden waarom al sinds de invoering van dit wetboek de mogelijkheid tot het uitoefenen van deze vorm van opsporing en vervolging mogelijk is gemaakt. Vanaf die tijd – begin twintigste eeuw – zijn er voorts tal van verdragen tot stand gebracht die er ook vanuit gaan dat staten die zich daaraan verbonden hebben, rechtsmacht vestigen ten aanzien van misdrijven die in het buitenland zijn begaan en daarvan in voorkomende gevallen daadwerkelijk gebruikmaken. Daarnaast maken samenwerkingsbepalingen die de uitoefening van deze rechtsmacht ondersteunen doorgaans onderdeel uit van deze verdragen. Een vroeg voorbeeld is het Valsemunterijverdrag uit 1929 (vgl. ook huidig artikel 4, sub 3, Sr) en verder wijzen wij op de internationale anti-terrorisme-verdragen en de verdragen ter bescherming tegen wederrechtelijke gedragingen in de burgerluchtvaart. Het verleden heeft zeker voorbeelden opgeleverd waaruit blijkt dat het mogelijk is om in het buitenland begane strafbare feiten aan te pakken. Illustratief zijn niet alleen de vervolging en berechting van internationale misdrijven, maar ook de strafzaken in het kader van de piraterijbestrijding voor de kust van Somalië. Een strafzaak waarin in Nederland veroordelingen volgden van twee Nederlanders voor het medeplegen van doodslag in Tsjechië was aan de orde in de uitspraak van de Hoge Raad van 25 juni 2013 (LJN BW1077 en BW1079). Verder wordt actief opgespoord in landen waar de kans op misdrijven die verband houden met seksueel misbruik van kinderen groot. Deze leden vroegen voorts naar de daadwerkelijke ondersteuning die de Nederlandse

overheid kan bieden voor slachtoffers van ernstige misdrijven die in het buitenland zijn begaan. Die ondersteuning kan van velerlei aard zijn en zal steeds afhangen van de concrete feiten en omstandigheden van het geval. Ambassades en consulaten kunnen hierbij ook een zinvolle rol spelen, bijvoorbeeld op het punt van informatieverstrekking, hulp bij repatriëring, medische verzorging en contact met buitenlandse overheidsinstanties. En waar het gaat om kwesties die met (het gebrek aan) voortgang van het opsporingsonderzoek te maken hebben, ligt het in de rede dat in de daarvoor in aanmerking komende gevallen vanuit Nederland justitiële autoriteiten in actie komen. Ultieme consequentie zou daarbij kunnen zijn dat wordt overeengekomen dat Nederland het onderzoek zelf overneemt. Daartoe introduceert dit wetsvoorstel met artikel 5 Sr (nieuw) de benodigde rechtsgrondslag.

Met betrekking tot het voorgestelde artikel 8c Sr merkten de leden van de CDA-fractie terecht op dat dit artikel tevens ziet op personen die worden verdacht van het plegen van een misdrijf als bedoeld in artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag. Hun vraag of de nieuwe rechtsgrondslag van artikel 8c Sr het makkelijker maakt om deze personen makkelijker te vervolgen, beantwoorden wij bevestigend. De regeling maakt strafvervolgning voor in het buitenland begane strafbare feiten mogelijk zonder dat men voor de uitoefening van rechtsmacht gebonden is aan de betrekkelijke strakke context van de internationale misdrijven. Vervolgingen ter zake van moord, verkrachting en andere ernstige commune feiten met een strafbedreiging van acht jaar of meer worden hierdoor mogelijk. Onze verwachting is dat dit ook gaat gebeuren. Deze leden vroegen verder nog waarom voor de categorie van vreemdelingen van artikel 8c Sr is gekozen voor een toepasselijkheidsgrens die uitgaat van misdrijven met een strafmaximum van ten minste vier jaar, terwijl voor vreemdelingen die wel ingezetene zijn de toepasselijkheidsgrens zou zijn gelegd bij misdrijven met een strafmaximum van minstens acht jaar. Graag bieden wij verheldering op dit punt. Voor de categorie van vreemdelingen, bedoeld in artikel 8c Sr, gaat het wetsvoorstel uit van de mogelijkheid van rechtsmacht bij misdrijven waarop ten minste een gevangenisstraf van acht jaar is gesteld. Tot onze spijt wordt in de memorie van toelichting ten onrechte aangegeven dat het bij deze regeling zou gaan om misdrijven waarop ten minste vier jaar is gesteld, hetgeen het misverstand – dat wij uiteraard liever hadden willen voorkomen – bij deze leden verklaart. Resteert ons nog duidelijkheid te verschaffen over de categorie van vreemdelingen die ingezetene in Nederland zijn. Anders dan deze leden veronderstelden, beperkt dit wetsvoorstel ten aanzien van die categorie van vreemdelingen de mogelijkheden tot het uitoefenen van rechtsmacht niet tot alleen de misdrijven waarop een strafmaximum van acht jaar of meer is gesteld: het wetsvoorstel verruimt de rechtsmacht met betrekking tot de vreemdelingen die ingezetene zijn in Nederland in die zin dat zij voor de toepasselijkheid van de strafwet volledig worden gelijkgesteld met Nederlanders. Hierdoor bestaat te hunner aanzien op grond van het actieve personaliteitsbeginsel voor alle feiten, bedoeld in artikel 7 Sr (nieuw), extraterritoriale rechtsmacht. En tegelijkertijd kunnen zij in het kader van het passieve personaliteitsbeginsel net als Nederlanders aanknopingspunt vormen voor een strafvervolgning door Nederland van diegene die hen in het buitenland het slachtoffer heeft gemaakt van een misdrijf waarop een gevangenisstraf van acht jaar of meer is gesteld (artikel 5, tweede lid, Sr (nieuw)).

## II ARTIKELSGEWIJS

### ARTIKEL I

#### *Artikel 8c*

Wij zijn de leden van de PVV-fractie erkentelijk voor hun opmerkzaamheid met betrekking tot een storende verschrijving in de memorie van toelichting waarop wij hiervoor in deze nota reeds zijn ingegaan. Het betreft de voorwaarde die wordt gesteld aan de hoogte van de strafbedreiging waaraan de toepasselijkheid van artikel 8c Sr wordt gekoppeld. Zoals deze leden terecht veronderstelden moet het gaan om een strafbedreiging van ten minste acht jaar en niet om een strafbedreiging van ten minste vier jaar zoals abusievelijk op een aantal plaatsen in de memorie van toelichting is vermeld. Hetgeen in het wetsvoorstel wordt bepaald is juist.

De leden van de SP-fractie merkten op dat artikel 8c Sr net als de overige rechtsmachtbepalingen in de tegenwoordige tijd is geformuleerd. Zij stelden ons de vraag of deze formulering wel zo gelukkig is gekozen. In reactie hierop zouden wij willen aangeven dat – zoals deze leden ook zelf al lieten doorschemeren – deze wijze van formuleren gebruikelijk is in het wetboek. Reeds om die reden zien wij geen aanleiding voor de beduchtigheid die deze leden naar voren brachten op het punt van juridische verweren ter zake. Het gaat om bepalingen die de voorwaarden beschrijven aan de hand waarvan kan worden bepaald of de Nederlandse overheid bevoegd is kennis te nemen van het strafbare feit en dienaangaande een strafvervolgung in te stellen.

#### *Artikel 86b*

De leden van de SP-fractie vroegen ons om een nadere toelichting op het begrip «onafgebroken verblijf van vijf jaar of langer». Dit begrip is ontleend aan het vreemdelingenrecht en houdt uiteraard niet in dat elke afwezigheid uit Nederland, bijvoorbeeld vanwege een vakantie, met zich meebrengt dat het verblijf niet meer onafgebroken is.

De Minister van Veiligheid en Justitie,  
I.W. Opstelten

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,  
F. Teeven