W03.12.0458/II

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

VOORSTEL VAN WET

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:
Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is de regels met betrekking tot de toepasselijkheid van de strafwet op strafbare feiten die buiten Nederland begaan zijn te herzien;
Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I

Het Wetboek van Strafrecht wordt als volgt gewijzigd:

A

De artikelen 4 tot en met 8 worden vervangen door de volgende artikelen:

Artikel 4

De Nederlandse strafwet is toepasselijk op ieder die zich buiten Nederland schuldig maakt:
a. aan een van de misdrijven omschreven in de artikelen 92 tot en met 96, 97a, 98 tot en met 98c, 105 en 108 tot en met 110;
b. aan een van de misdrijven omschreven in de artikelen 131 tot en met 134 en 189, indien het strafbare feit of het misdrijf waarvan in die artikelen wordt gesproken, een misdrijf is als onder a bedoeld;
c. aan een van de misdrijven omschreven in de artikelen 208 tot en met 214 en 216 tot en met 223;
d. aan een van de misdrijven omschreven in de artikelen 225 tot en met 227b en 232 indien het strafbare feit is gepleegd tegen een Nederlandse overheidsinstelling;
e. aan een van de misdrijven omschreven in de artikelen 381 tot en met 385b, 409 en 410 of aan de overtreding omschreven in artikel 446a;
f. aan het misdrijf omschreven in artikel 207a.

Artikel 5

1. De Nederlandse strafwet is toepasselijk op een ieder die zich buiten Nederland schuldig maakt aan een misdrijf tegen een Nederlander, een Nederlandse ambtenaar, een Nederlands voertuig, vaartuig of luchtvaartuig, voor zover op dit feit naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van ten minste acht jaren is gesteld en daarop door de wet van het land waar het begaan is, straf is gesteld.
2. Met een Nederlander wordt voor de toepassing van het eerste lid gelijkgesteld de vreemdeling die in Nederland een vaste woon- of verblijfplaats heeft.

Artikel 6

1. De Nederlandse strafwet is toepasselijk op een ieder die zich buiten Nederland schuldig maakt aan een feit voor zover een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen verdrag of besluit van een volkenrechtelijke organisatie tot het vestigen van rechtsmacht over dat feit verplicht.
2. In de algemene maatregel van bestuur, bedoeld in het eerste lid, worden de feiten omschreven met betrekking tot welke de bij de maatregel aangewezen verdragen en besluiten van volkenrechtelijke organisaties tot de vestiging van rechtsmacht verplichten.

Artikel 7

1. De Nederlandse strafwet is toepasselijk op de Nederlander die zich buiten Nederland schuldig maakt aan een feit dat door de Nederlandse strafwet als misdrijf wordt beschouwd en waarop door de wet van het land waar het begaan is, straf is gesteld.
2. De Nederlandse strafwet is voorts toepasselijk op de Nederlander die zich buiten Nederland schuldig maakt:
   a. aan een van de misdrijven omschreven in de Titels I en II van het Tweede Boek en in de artikelen 192a tot en met 192c, 197a tot en met 197c, 206, 237, 272 en 273;
   b. aan een van de misdrijven omschreven in de artikelen 177, 177a, 178, 180, 189, 200, 285a en 361, voor zover het feit gericht is tegen de rechtspleging van het Internationaal Strafhof;
   c. aan een van de misdrijven omschreven in de artikelen 240b en 242 tot en met 250;
   d. aan een van de misdrijven omschreven in de artikelen 300 tot en met 303, voor zover het feit oplevert genitale verminking van een persoon van het vrouwelijke geslacht die de leeftijd van achttien jaren nog niet heeft bereikt;
   e. aan het misdrijf omschreven in artikel 284, voor het zover het feit oplevert dwang tot het aangaan van een huwelijk.
3. Met een Nederlander wordt voor de toepassing van het eerste en het tweede lid gelijkgesteld de vreemdeling die na het plegen van het feit Nederlander wordt alsmede de vreemdeling die in Nederland een vaste woon- of verblijfplaats heeft.

Artikel 8

De Nederlandse strafwet is toepasselijk op de Nederlandse ambtenaar die zich buiten Nederland schuldig maakt aan een van de misdrijven omschreven in Titel XXVIII van het Tweede Boek.

Artikel 8a

De Nederlandse strafwet is toepasselijk op de schipper en opvarenden van een Nederlands vaartuig die zich buiten Nederland, ook buiten boord, schuldig maken aan een van de strafbare feiten omschreven in Titel XXIX van het Tweede Boek en Titel IX van het Derde Boek.

Artikel 8b

1. De Nederlandse strafwet is toepasselijk op een ieder tegen wie de strafvervolging door Nederland van een vreemde staat is overgenomen op grond van een verdrag waaruit de bevoegdheid tot strafvervolging voor Nederland volgt.
2. De Nederlandse strafwet is toepasselijk op een ieder tegen wie de strafvervolging door het Nederlands openbaar ministerie is overgenomen op grond van een daartoe strekkend verzoek van het openbaar ministerie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba.
3. De Nederlandse strafwet is voorts toepasselijk op een ieder wiens uitlevering ter zake van een terroristisch misdrijf dan wel een misdrijf ter voorbereiding of

vergemakkelijking van een terroristisch misdrijf ontoelaatbaar is verklaard, afgewezen of geweigerd.
4. De Nederlandse strafwet is voorts toepasselijk op een ieder tegen wie de strafvervolging door Nederland is overgenomen op verzoek van een krachtens verdrag of besluit van een door een volkenrechtelijke organisatie ingesteld internationaal gerecht.

Artikel 8c

De Nederlandse strafwet is toepasselijk op de vreemdeling die zich buiten Nederland schuldig maakt aan een misdrijf waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van ten minste acht jaren is gesteld, indien deze vreemdeling zich in Nederland bevindt en:
a. uitlevering ter zake van dit misdrijf is geweigerd op een grond die niet tevens inhoudt dat naar Nederlands recht geen vervolging kan plaatshebben, of
b. uitlevering ter zake van dit misdrijf wegens het ontbreken van een verdragsrelatie niet mogelijk is, voor zover op het feit door de wet van het land waar het begaan is, straf is gesteld.

Artikel 8d

De toepasselijkheid van de artikelen 2 tot en met 8c wordt beperkt door de uitzonderingen in het volkenrecht erkend.

B

Na artikel 86a wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 86b

Voor de toepassing van Titel I van dit Boek wordt onder het hebben van een vaste woon- of verblijfplaats in Nederland verstaan het rechtmatig verblijven in Nederland gedurende een onafgebroken periode van vijf jaar of langer.

ARTIKEL II

In artikel 9, derde lid, van de Uitleveringswet wordt ‘de artikelen 2-8’ vervangen door: de artikelen 2 tot en met 8d.

ARTIKEL III

In artikel 9, derde lid, van de Overleveringswet wordt ‘de artikelen 2 tot en met 8’ vervangen door: de artikelen 2 tot en met 8d.

ARTIKEL IV

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren wie zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

Gegeven

De Minister van Veiligheid en Justitie,

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,

W03.12.0458/II

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

MEMORIE VAN TOELICHTING

I ALGEMEEN

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel strekt tot aanpassing van de regeling inzake de uitoefening van extraterritoriale rechtsmacht door Nederland. Het bepaalt de reikwijdte van de mogelijkheden om strafbare feiten die in het buitenland zijn begaan hier in Nederland te vervolgen en te berechten. De bestaande wettelijke bepalingen op dit terrein zijn als gevolg van een aantal omstandigheden – die hierna aan de orde komen – tamelijk ondoorzichtig geworden waardoor ook de keuzes en de grondslagen voor de vestiging van rechtsmacht dikwijls niet meer goed tot uitdrukking komen. Bovendien is er aanleiding om strafrechtelijk optreden tegen de aantasting van wezenlijke nationale belangen van een steviger grondslag voor de uitoefening van rechtsmacht te voorzien.

Met dit wetsvoorstel wordt voorts uitvoering gegeven aan de toezegging van tweede ondergetekende, gedaan bij gelegenheid van de nota naar aanleiding van het verslag inzake het wetsvoorstel verruiming mogelijkheden tot opsporing en vervolging van internationale misdrijven (Kamerstukken II 2010/11, 32 475, nr. 6, blz. 5). Deze toezegging hield in dat nader zou worden bezien op welke wijze vorm zou moeten worden gegeven aan de toepasselijkheid van de strafwet op hier te lande verblijvende vreemdelingen die zich buiten Nederland schuldig hebben gemaakt aan (commune) strafbare feiten. In het navolgende gaan wij hierop nader in.

Een staat drukt met het vestigen van rechtsmacht zijn band met een gepleegd strafbaar feit uit of met de daarbij betrokken personen. Centrale grondslag voor rechtsmacht is het territorialiteitsbeginsel, dat zijn toepassing vindt als het strafbare feit op het grondgebied van een staat is begaan. Daarnaast is sprake van rechtsgrondslagen die betrekking hebben op de vestiging van rechtsmacht over strafbare feiten begaan buiten het eigen grondgebied. Daarop ziet dit wetsvoorstel. Doorgaans worden in dat verband onderscheiden het actief personaliteitsbeginsel, dat rechtsmacht koppelt aan de omstandigheid dat feiten in het buitenland door eigen onderdanen zijn begaan, en het passief personaliteitsbeginsel, dat rechtsmacht koppelt aan de omstandigheid dat feiten tegen de eigen onderdanen zijn begaan. Verder wordt het universaliteitsbeginsel onderscheiden, dat voorziet in de meest ruime grondslag voor het instellen van strafvervolging voor feiten die zijn begaan in het buitenland: namelijk ten aanzien van in beginsel elke persoon die zich in enig buitenland schuldig heeft gemaakt aan nader bepaalde zeer ernstige misdrijven. Ten slotte is sprake van het beschermingsbeginsel, dat een basis biedt voor de uitoefening van rechtsmacht over misdrijven tegen de veiligheid van de staat.

Het is duidelijk dat de mogelijkheden tot vestiging van extraterritoriale rechtsmacht in belangrijke mate worden beïnvloed door het internationaal recht. Er moet sprake zijn van een onder het internationaal recht aanvaarde rechtsbasis voor het vestigen van rechtsmacht. Het territorialiteitsbeginsel is gebaseerd op de soevereiniteit van de staat over diens grondgebied. Bij extraterritoriale rechtsmacht moet er in beginsel sprake zijn van een band met de staat, zoals de bescherming van de staat, of de nationaliteit van de verdachte of het slachtoffer. De aanpassingen die in dit wetsvoorstel zijn opgenomen, passen volledig binnen deze in het internationale recht aanvaarde uitgangspunten. Slechts in een betrekkelijk klein aantal gevallen heeft het internationaal recht de

mogelijkheid van vervolging en veroordeling waar ook ter wereld van groter belang geacht dan het bestaan van een band met de forumstaat en zijn in verdragen bepalingen opgenomen die een grondslag vormen voor de uitoefening van rechtsmacht op basis van het universaliteitsbeginsel. Dat is in dit wetsvoorstel niet aan de orde.

Bij de herziening van de rechtsmachtregeling van het Wetboek van Strafrecht – het onderwerp van dit wetsvoorstel – worden drie uitgangspunten gehanteerd. In de eerste plaats streven wij naar een versterking van de beschermende functie van de Nederlandse strafwet; de Nederlandse strafwet moet in ruimere mate dan tot dusver kunnen worden ingezet als Nederlanders in het buitenland het slachtoffer worden van een strafbaar feit. Er bestaat een sterke tendens binnen de strafrechtspleging om slachtoffers in het strafproces een stevige positie te verschaffen. Dit wordt onder meer met wettelijke maatregelen ondersteund. Dit voorstel tot verruiming van de rechtsmacht over misdrijven, begaan tegen Nederlandse slachtoffers, maakt deel uit van dat pakket aan maatregelen.

Een tweede uitgangspunt is, dat het bestaande onderscheid in de rechtsmacht over Nederlanders en de hier woonachtige vreemdelingen, voor zover het de in het buitenland begane misdrijven betreft, ongedaan wordt gemaakt. Wij stellen voor alle ingezetenen gelijk te behandelen en daarmee de huidige bepalingen die rechtsmacht koppelen aan het actieve personaliteitsbeginsel en het domiciliebeginsel samen te voegen. Dit leidt ertoe dat iedereen die in Nederland een vaste woon- of verblijfplaats heeft op dezelfde wijze strafrechtelijk aansprakelijk kan worden gesteld voor de strafbare feiten die hij of zij in het buitenland heeft begaan.

In de derde plaats strekt dit wetsvoorstel tot vergroting van de toegankelijkheid van de rechtsmachtregeling. Daarbij hebben wij ervoor gekozen om de grondslagen voor de uitoefening van rechtsmacht strikter te binden aan de factoren ernst van het feit en persoon van de dader. Verder draagt ook een andere wetstechnische benadering van de vestiging van rechtsmacht op grond van verdragsverplichtingen – thans een uiterst gedetailleerd en omvangrijk stelsel van bepalingen ten behoeve van sporadisch voorkomende gevallen – bij aan een betere toegankelijkheid.

Het wetsvoorstel komt mede voort uit de bevindingen van het onderzoek dat onder leiding van prof. mr. A.H. Klip is uitgevoerd door de Universiteit Maastricht. Het daarop gebaseerde rapport 'Communicerende grondslagen van extraterritoriale rechtsmacht' doet verslag van de rechtsmachtregelingen van Nederland, België, Engeland en Duitsland alsmede van de toepassing daarvan in de praktijk. Dit rapport is op 22 september 2010 toegezonden aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2010/11, 32 500 VI, nr. 3 en bijlage).

De onderzoekers komen tot diverse aanbevelingen ter verbetering van de Nederlandse benadering van extraterritoriale rechtsmacht. De conclusies uit dit rapport, die hierna in deze memorie van toelichting nog uitvoeriger worden besproken, kunnen wij in belangrijke mate onderschrijven. Dat betekent dat er – zoals hiervoor reeds is aangegeven – aanleiding is tot een herstructurering en een aanvulling van de wettelijke regeling. Op het punt van het wettelijk bereik van de extraterritoriale rechtsmacht wijkt het wetsvoorstel overigens af van de aanbevelingen van de onderzoekers. Een stelsel dat in de kern neerkomt op het vestigen van ruime extraterritoriale rechtsmacht onder gelijktijdige invoering van ruimere mogelijkheden voor het openbaar ministerie om op gronden van opportuniteit van vervolging van in het buitenland gepleegde strafbare feiten af te zien – zoals door de onderzoekers bepleit – staat ons niet voor ogen. In het navolgende gaan wij op de redenen hiervoor nog nader in.

Het wetsvoorstel is voor advies voorgelegd aan het Openbaar Ministerie (OM), de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR), de Raad voor de rechtspraak (Rvdr) en de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA). De NOvA heeft geen gebruik gemaakt van de geboden gelegenheid om advies uit te brengen.

De NVvR is van mening dat het wetsvoorstel over het algemeen een verbetering betekent, zeker wat betreft de systematiek van de voorgestelde wijziging van het Wetboek van Strafrecht. De NVvR ziet evenwel ook enkele bezwaren, in het bijzonder met betrekking tot de voorstellen die verband houden met het domiciliebeginsel en de

uitvoerbaarheid van enkele voorstellen. Aan deze onderwerpen zal hierna in deze memorie aandacht worden besteed. Verder adviseert de NVvR de bestaande extraterritoriale rechtsmacht ter zake van milieucriminaliteit gepleegd op (extra)territoriale wateren in de toelichting te verhelderen, daarbij de volkenrechtelijke aspecten te betrekken en de mogelijkheden te schetsen om op dit specifieke (internationale) terrein verbeteringen te bevorderen. Dit advies is niet overgenomen. Bedoelde jurisdictieregels zijn voornamelijk vastgelegd in verdragen en vormen geen onderwerp van dit wetsvoorstel. Bespreking van deze problematiek valt dan ook buiten het bestek van dit wetsvoorstel. Tot slot gaat het advies van de NVvR in op de verhouding tussen enerzijds de commune regels inzake de uitoefening van extraterritoriale rechtsmacht in het Wetboek van Strafrecht en anderzijds de bijzondere regeling van artikel 3 WED waarin deelneming aan een in Nederland gepleegd economisch delict strafbaar is gesteld, ook indien de deelnemer zich buiten Nederland aan dat feit heeft schuldig gemaakt. Op dit onderdeel zal in het navolgende eveneens nader worden ingegaan.

De Rvdr verwelkomt in zijn advies de herschikking en herformulering van de regels betreffende de extraterritoriale rechtsmacht in strafzaken, omdat deze regels daarmee toegankelijker worden. Daarbij merkt de Rvdr op dat weliswaar een deel van de regeling wordt verplaatst naar een algemene maatregel van bestuur, maar dat dit de overzichtelijkheid van de materie ten goede komt. Verder geeft de Raad aan dat de noodzaak van uitbreiding van rechtsmacht ter zake van strafbare feiten die in het buitenland tegen Nederlanders en hier gedomicilieerde vreemdelingen worden gepleegd in zoverre niet wordt onderbouwd, dat geen voorbeelden worden genoemd van gevallen waarin de dader thans noch in het buitenland noch hier te lande vervolgd kan worden. Ook anderszins acht de Rvdr onvoldoende aanknopingspunten aanwezig waaruit blijkt dat dergelijke gevallen zich voordoen. Dat dergelijke gevallen kunnen voorkomen, is echter goed denkbaar. Nederland kan op dit moment immers niet ten aanzien van alle (ernstige) strafbare feiten die in het buitenland tegen Nederlanders worden begaan, rechtsmacht uitoefenen. Doorgaans kan het land waar het feit is gepleegd wel strafvervolging instellen, maar in de praktijk zijn gevallen bekend waarin de opsporingsactiviteiten die in het buitenland worden ontplooid tot het minimum beperkt blijven. De voorgestelde verruiming van de extraterritoriale rechtsmacht beoogt het mogelijk te maken dat onder die omstandigheden de Nederlandse strafrechtelijke overheid, zoveel mogelijk in goed overleg met het desbetreffende buitenland, de opsporing, vervolging en berechting van het strafbare feit op zich kan nemen.
Aan de opmerkingen van de Rvdr over de gewijzigde wetstechnische opzet van de rechtsmachtregeling en over de afstemming van (de uitoefening van) rechtsmacht tussen de EU-lidstaten wordt hierna in deze memorie van toelichting nog nadere aandacht geschonken. De Raad merkt tot slot op dat het wetsvoorstel werklastgevolgen heeft voor de rechtspraak, omdat de rechtsmacht wordt uitgebreid. De omvang en de strekking van die uitbreiding zullen naar het zich laat aanzien leiden tot een beperkt aantal extra zaken per jaar. Hiervan uitgaande zijn de werklastgevolgen voor de rechtspraak volgens de Rvdr niet noemenswaard. Verwacht wordt overigens dat het voorstel ook voor de werklast van het OM geen noemenswaardige consequenties zal hebben. De eventuele (geringe) extra financiële lasten zullen binnen de bestaande kaders van de financiële ramingen van de begroting van het Ministerie van Veiligheid en Justitie worden opgevangen

Het OM geeft aan met belangstelling te hebben kennis genomen van het wetsvoorstel en stelt voorop dat de wijze waarop de regeling betreffende extraterritoriale rechtsmacht wordt herzien in termen van leesbaarheid en toegankelijkheid een grote verbetering betekent ten opzichte van de bestaande regeling. Niettemin heeft het OM tegen twee onderdelen van het wetsvoorstel bezwaren naar voren gebracht. In de eerste plaats zou de voorgestelde uitbreiding van de extraterritoriale rechtsmacht ten aanzien van vreemdelingen die vanwege hun (langdurig) verblijf in Nederland met Nederlanders gelijk worden gesteld, te restrictief zijn. En in de tweede plaats heeft het OM opmerkingen gemaakt over het overgangsrecht. Op beide onderdelen is het wetsvoorstel aangepast. In het navolgende zal daarop nog nader worden ingegaan.

Deze memorie van toelichting is verder als volgt opgezet. In paragraaf 2 van dit algemene deel worden de hoofdlijnen van het wetsvoorstel besproken. Daarna wordt in paragraaf 3 nader ingegaan op het eerdergenoemde rapport van de Universiteit Maastricht. Paragraaf 4 licht ten slotte de voorgestelde aanpassingen nader toe. In het tweede deel van deze memorie van toelichting wordt een artikelsgewijze toelichting gegeven. Een bijlage met een transponeringstabel maakt duidelijk naar welke nieuwe wetsartikelen de rechtsmachtvoorschriften worden overgeheveld die thans zijn opgenomen in de artikelen 4 tot en met 9 Sr.

2. Hoofdlijnen van het wetsvoorstel

De herziening die dit wetsvoorstel beoogt, komt tot uitdrukking in voorstellen die de verschillende rechtsmachtgrondslagen helder trachten af te bakenen. Zo stellen wij voor artikel 4 Sr terug te brengen tot een algemene rechtsgrondslag voor de uitoefening van Nederlandse rechtsmacht ter bescherming van gewichtige algemene nationale rechtsbelangen, onafhankelijk van het grondgebied en de persoon van de dader. De rechtsbelangen die daarvoor in aanmerking (blijven) komen, zijn thans opgenomen in artikel 4, onderdelen 1° tot en met 6°, Sr.

Bedoelde rechtsgrondslag wordt in een daaropvolgend artikel uitgebreid met een algemeen voorschrift, strekkend tot bescherming van individuele nationale rechtsbelangen: de Nederlandse strafwet wordt op ruimere basis toepasselijk verklaard waar het misdrijven betreft die buitenslands tegen een Nederlander, een Nederlandse ambtenaar of een Nederlands voertuig of vaartuig zijn begaan. Voorwaarden zijn dat het misdrijven betreft waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van ten minste acht jaar is gesteld en dat op deze feiten door het land waar het begaan is, eveneens straf is gesteld. Het tweede lid van artikel 5 (nieuw) Sr breidt de voorgestelde ruimere bescherming van het Nederlandse slachtoffer van in het buitenland begane feiten uit, doordat met een Nederlander worden gelijkgesteld diegenen die in Nederland een vaste woon- en verblijfplaats hebben.

In het volgende artikel wordt mogelijk gemaakt dat rechtsmacht wordt gekoppeld aan verdragen en andere internationale rechtsinstrumenten. De regeling vervangt de bestaande, uiterst specifieke rechtsgrondslagen die zijn opgenomen in artikel 4, onderdelen 7° tot en met 18°, Sr. Waar in deze onderdelen telkens nauwkeurig wordt bepaald onder welke voorwaarden door Nederland rechtsmacht kan worden uitgeoefend, wil het voorgestelde artikel 6 Sr het internationale fundament van de Nederlandse bevoegdheid tot strafvervolging zodanig omschrijven dat enerzijds aan de verdragsverplichtingen wordt voldaan en anderzijds wordt voorkomen dat bij elk nieuw instrument de wet moet worden gewijzigd. Dit is mogelijk door te bepalen dat de reikwijdte van de Nederlandse rechtsmacht over de feiten die onder de werking van een internationaal instrument vallen, nader wordt omschreven bij algemene maatregel van bestuur. Daarbij wordt tevens verduidelijkt om welke verdragen of besluiten van volkenrechtelijke organisaties het gaat. Bij de goedkeuring of omzetting van nieuwe verdragen of besluiten van volkenrechtelijke organisaties zal, indien nodig, deze algemene maatregel van bestuur telkens worden aangepast. Resultaat is een compacte regeling die inhoudelijk overeenkomt met de bestaande voorzieningen, maar is opgesplitst over een formeel-wettelijke en een lagere regeling.

Het actieve personaliteitsbeginsel blijft – na het territorialiteitsbeginsel – het belangrijkste uitgangspunt voor de toepassing van de Nederlandse strafwet. Het huidige artikel 5 Sr, waarin dit beginsel is neergelegd, is in het wetsvoorstel terug te vinden als artikel 7 Sr, zij het met een aantal aanpassingen en aanvullingen. Zo wordt ook in artikel 7 Sr de algemene regel vooropgesteld dat de Nederlandse strafwet toepasselijk is op de Nederlander die zich buiten Nederland schuldig maakt aan enig misdrijf, onder de voorwaarde dat op dat feit in het land waar het begaan is, ook straf is gesteld. Deze algemene regel waarin het vereiste van dubbele strafbaarheid besloten ligt, vormt in de eerste plaats een vertaling van de rationele benadering die door ons op het punt van de uitoefening van rechtsmacht wordt voorgestaan. Een strafvervolging van een misdrijf dat in het buitenland is begaan, heeft in de regel alleen een reële kans van slagen als in het

land waar het feit begaan is opsporingsactiviteiten kunnen worden ontplooid. En het desbetreffende land zal daartoe pas bereid zijn of mogelijkheden zien als het gaat om een feit dat in eigen land ook strafbaar is. Daarnaast is niet bij voorbaat gegeven dat het rechtvaardig is de Nederlander te straffen voor feiten die niet strafbaar zijn waar zij gepleegd worden. Wij stellen om die reden voor om het vereiste van dubbele strafbaarheid bij de uitoefening van rechtsmacht op basis van het actieve personaliteitsbeginsel voorop te plaatsen (artikel 7, eerste lid, Sr).

In het tweede lid van artikel 7 Sr is vervolgens een opsomming opgenomen van een aantal specifieke misdrijven, begaan door Nederlanders in het buitenland, waarop de Nederlandse strafwet toepasselijk is, ongeacht de vraag of het feit in het land waar het begaan is, strafbaar is gesteld. Deze misdrijven zijn thans opgenomen in artikel 5, eerste lid, onderdeel 1° en onderdelen 3° tot en met 5°, Sr. Het gaat hier om feiten terzake waarvan bestraffing van Nederlanders rechtvaardig en aangewezen is, ook als het land waar zij gepleegd worden niet tot strafbaarstelling is overgegaan. Voor zover het feiten betreft ten aanzien waarvan op internationaal niveau is afgesproken dat (ongeclausuleerde) rechtsmacht wordt gevestigd voor de gevallen waarin die feiten door onderdanen worden begaan, volgt de rechtsmachtaanspraak thans reeds uit artikel 6 (nieuw) Sr. De huidige onderdelen 4°en 5°van artikel 5, eerste lid, Sr komen daarom gedeeltelijk niet terug in dit artikel.

Ten opzichte van het huidige recht geldt verder als belangrijke aanpassing en aanvulling van het actieve personaliteitsbeginsel de in artikel 7, derde lid, Sr voorziene gelijkstelling van de in Nederland verblijvende vreemdeling met de Nederlander. Op dit moment gaat die gelijkstelling slechts zeer ten dele op, namelijk ten aanzien van de misdrijven die zijn omschreven in artikel 5a Sr. Een verdergaande gelijkstelling wordt voorgesteld omdat de toepasselijkheid van de Nederlandse strafwet vanwege het feit dat de verdachte in Nederland zijn vaste woon- of verblijfplaats heeft, een even hechte grondslag voor toepasselijkheid van de Nederlandse strafwet vormt als het Nederlanderschap. Het huidige onderscheid in de werking van de Nederlandse strafwet voor feiten in het buitenland begaan door enerzijds Nederlanders en anderzijds vreemdelingen die hier te lande een vaste woon- of verblijfplaats hebben, komt daarmee te vervallen. Het gaat daarbij – zo volgt uit het voorgestelde artikel 86b Sr – om vreemdelingen die gedurende een onafgebroken periode van ten minste vijf jaar rechtmatig in Nederland verblijven. Opgemerkt moet worden dat deze verruiming het bestaande uitgangspunt onverlet laat dat zoveel mogelijk wordt gestreefd naar de vervolging in het land waar het feit begaan is. Dit betekent dat bij feiten die in het buitenland zijn gepleegd, terwijl de verdachte zich in Nederland bevindt, de uitlevering of overlevering van deze persoon met het oog op een strafvervolging, ook wanneer het om een Nederlander of een daarmee gelijkgestelde ingezetene gaat, de voorkeur heeft.

Het OM en de NVvR hebben over het voorstel om de vreemdeling die gedurende een onafgebroken periode van ten minste vijf jaar in Nederland verblijft, gelijk te stellen opmerkingen gemaakt. Beide adviesorganen zijn van mening dat dit voorstel een beperking betekent wanneer het gaat om vreemdelingen die in Nederland verblijven en die vallen onder artikel 1F van het op 28 juli 1951 te Genève tot stand gekomen Verdrag betreffende de Status van Vluchtelingen (Trb. 1951, 131). De aanbeveling om – kort gezegd – de gelijkstellingsbepaling met Nederlanders te verruimen tot al diegenen die door het aanvragen van een verblijfsvergunning hebben aangegeven zich in Nederland te willen vestigen, is niet overgenomen. De (zwakkere verblijfsrechtelijke) rechtspositie van personen die minder dan vijf jaar rechtmatig in Nederland verblijven, rechtvaardigt geen volledige gelijkstelling met Nederlanders. Niettemin menen ook wij – met het OM en de NVvR – dat het aangewezen is een passende voorziening te treffen om ten aanzien van de hier te lande verblijvende vreemdelingen die geen vaste woon- of verblijfplaats in Nederland hebben strafvervolging te kunnen instellen ter zake van zeer ernstige misdrijven die zij in het buitenland hebben begaan. De grondslag voor de uitoefening van rechtsmacht wordt daarbij niet zozeer gekoppeld aan de band met de Nederlandse rechtsorde, maar veeleer aan het gegeven dat voorkomen moet worden dat betrokkenen ongehinderd (en straffeloos) in Nederland kunnen verblijven door het ontbreken van mogelijkheden om hen uit te zetten of uit te leveren. Het voorgestelde artikel 8c Sr vestigt, tegen deze achtergrond, rechtsmacht ten aanzien van in Nederland verblijvende vreemdelingen voor ernstige feiten die zij in het buitenland hebben begaan, indien

uitlevering niet mogelijk is. Verwezen zij verder naar paragraaf 4.4 van deze memorie van toelichting.

In het voorgaande zijn de belangrijkste aanpassingen van de rechtsmachtregeling toegelicht. Met deze wijzigingen worden de grondslagen voor de toepasselijkheid van de Nederlandse strafwet in het buitenland duidelijker gepositioneerd dan in de huidige artikelen 4 tot en met 5b Sr, terwijl tegelijkertijd de toegankelijkheid van de regeling wordt verbeterd. De voorgestelde verruiming van de beschermende werking van onze strafwet in het buitenland maakt het daarnaast mogelijk om, meer dan voorheen, in het belang van Nederlandse slachtoffers in Nederland een strafvervolging in te stellen indien daartoe aanleiding bestaat. Tot slot mag van een geactualiseerde rechtsmachtregeling worden verwacht dat zij voor de toepassing van de strafwet alle ingezetenen op gelijke wijze behandelt. Ook daar strekt dit wetsvoorstel toe. Wij benadrukken op deze plaats nogmaals dat de voorgestelde verruimingen geenszins ertoe leiden dat de Nederlandse strafrechtelijke overheid bevoegd wordt om kennis te nemen van vrijwel elk misdrijf dat in het buitenland tegen of door een Nederlander is begaan. Er zal steeds sprake moeten zijn van een relevant, in het internationale recht erkend, aanknopingspunt met de Nederlandse rechtsorde op grond waarvan strafrechtelijk optreden gelegitimeerd is. En de vraag of het openbaar ministerie in voorkomend geval van zijn bevoegdheid gebruik maakt, hangt steeds af van de concrete feiten en omstandigheden van het geval. Algemeen uitgangspunt is daarbij dat vervolging en berechting in het land waar het feit is begaan de voorkeur heeft.

De NVvR heeft in haar advies over het wetsvoorstel in overweging gegeven om bij onderhavige herstructurering van de rechtsmachtregeling ook artikel 3 van de Wet op de economische delicten (WED) te betrekken. Artikel 3 WED stelt een ieder strafbaar die waar dan ook ter wereld deelneemt aan een in Nederland gepleegd economisch delict. Met deze bepaling beoogde de wetgever bij de invoering van de WED in 1951 voor alle economische delicten een uitbreiding te geven aan de rechtsmachtbepalingen uit het Eerste Boek van het Wetboek van Strafrecht. Uit de literatuur blijkt dat men daarbij uitging van de idee dat deelneming, in elk geval voor wat betreft de bepaling van rechtsmacht, een 'eigen' plaats of locus delicti heeft. In die visie is een bepaling als artikel 3 WED noodzakelijk. Het is echter omstreden of de 'eigen plaats-leer' (nog) positiefrechtelijke gelding heeft. Uit de rechtspraak valt namelijk af te leiden dat een dergelijke leer in elk geval ten aanzien van 'doen plegen' en 'medeplegen' niet op gaat, terwijl de Hoge Raad met betrekking tot 'medeplichtigheid' heeft geoordeeld dat zowel de plaats van de gedraging van de medeplichtige als de plaats van het grondfeit als locus delicti kan worden aangemerkt. (vgl. E. Gritter, G. Knigge en N.J.M. Kwakman, 'De WED op de helling. Een onderzoek naar de wenselijkheid de Wet op de economische delicten te herzien', rapport van het WODC (Onderzoek en beleid nr. 234), 2005, p. 69). Bij deze stand van zaken ligt het niet in de rede om overeenkomstig het advies van de NVvR artikel 3 WED over te hevelen naar het Wetboek van Strafrecht en toepasselijk te laten zijn voor alle feiten. Volledigheidshalve merken wij nog op dat in het kader van het onderzoek dat geleid heeft tot eerdergenoemd rapport 'De WED op de helling' is geconcludeerd dat er (zelfs) geen goede gronden bestaan voor het handhaven van deze voorziening in de WED.

3. Het rechtsmachtonderzoek

3.1 Aanleiding

Door de implementatie van tientallen verdragen op het gebied van de strafrechtelijke samenwerking is de huidige rechtsmachtregeling in het Wetboek van Strafrecht de afgelopen jaren regelmatig uitgebreid. De verruiming van de extraterritoriale rechtsmacht is telkens ad hoc doorgevoerd, terwijl in toenemende mate ook nationale beleidswensen ten grondslag liggen aan de aanpassing van de rechtsmachtregeling. Bij gelegenheid van de voorbereiding van de wetgeving ter uitvoering van het op 16 mei 2005 te Warschau tot stand gekomen Verdrag inzake bestrijding van mensenhandel (Trb. 2006, 99) van de Raad van Europa heeft het toenmalige kabinet – wederom gesteld voor

de vraag welke specifieke rechtsmachtvoorzieningen in het kader van dat verdrag moeten worden voorzien – gemeend dat het wenselijk was dat verschillende onderdelen van de rechtsmachtregeling in een breed en algemeen perspectief nader bestudeerd zouden worden (vgl. Kamerstukken II 2007/08, 31 391, nr. 3, blz. 9). Dit vormde de concrete aanleiding tot het doen verrichten van onderzoek naar de grondslagen en legislatieve ontwikkelingen met betrekking tot de Nederlandse rechtsmachtregeling en die van enkele ons omringende landen (België, Duitsland, Engeland en Wales).

In het rapport waarin verslag wordt gedaan van het onderzoek, zijn genoemde rechtsmachtregelingen alsmede de toepassing daarvan in de praktijk onder de loep genomen. Aan de hand van de bevindingen hebben de onderzoekers bekeken welke verbeteringen voor Nederland op het terrein van de wetgeving en praktijk in overweging zouden kunnen worden genomen. In het navolgende gaan wij op hoofdlijnen in op de resultaten van het onderzoek, dat door het WODC is gepubliceerd (vgl. A.H. Klip & A.-S. Massa, 'Communicerende grondslagen van extraterritoriale rechtsmacht, Onderzoek naar de grondslagen voor extraterritoriale rechtsmacht in België, Duitsland, Engeland en Wales en Nederland met conclusies en aanbevelingen voor de Nederlandse (wetgevings-) praktijk', Maastricht: Universiteit Maastricht – Faculteit der Rechtsgeleerdheid/WODC 2010; zie ook A.H. Klip, 'Rechtsmacht heroverwogen', *DD* 2011, 42). Op deze plaats staan vooral de belangrijkste aanbevelingen van de onderzoekers centraal en daarnaast de appreciatie daarvan met het oog op de voorstellen tot wijziging van de rechtsmachtregeling in het Wetboek van Strafrecht.

3.2 Het buitenland

In *België* bepaalt artikel 4 van het Strafwetboek dat '[h]et misdrijf, buiten het grondgebied van het Rijk door Belgen of door vreemdelingen gepleegd, (..) in België niet gestraft [wordt] dan in de gevallen bij de wet bepaald'. Deze bepaling formuleert het uitgangspunt dat de Belgische strafwet alleen in uitzonderlijke omstandigheden van toepassing is op degenen die buiten Belgisch grondgebied een misdrijf plegen. De daarvoor geldende voorwaarden worden nader uitgewerkt in het Wetboek van Strafvordering. België koppelt rechtsmacht aan verschillende beginselen van extraterritoriale rechtsmacht. Het gaat om het beschermingsbeginsel, het actief en passief personaliteitsbeginsel en het universaliteitsbeginsel. Ten aanzien van de toepasselijkheid van het passief personaliteitsbeginsel – waaraan anders dan in andere onderzochte landen veel gewicht wordt toegekend – wordt de voorwaarde gesteld dat een misdaad tegen een Belgisch onderdaan in België kan worden vervolgd 'indien het feit strafbaar is krachtens de wetgeving van het land waar het gepleegd werd met een straf waarvan het maximum vijf jaar vrijheidsberoving overtreft'.

De onderzoekers stellen vast dat de Belgische rechtsmachtbepalingen niet coherent zijn en dat het vaak voorkomt dat een bepaald misdrijf binnen de termen van meer dan een beginsel valt. De redenen waarom uitbreidingen van rechtsmacht in België zijn doorgevoerd, hangen meestal – net als in de andere landen – samen met de implementatie van internationale en Europeesrechtelijke verplichtingen. Er zijn ook gevallen waarin België verder is gegaan dan zijn internationale verplichtingen. Illustratief is de ruime rechtsmacht ten aanzien van terroristische misdrijven, zedendelicten, genocide, oorlogsmisdrijven en misdrijven tegen de menselijkheid. Wat de laatste drie categorieën van misdrijven betreft heeft België naderhand weer beperkingen met betrekking tot de toepasselijkheid van het universaliteitsbeginsel aangebracht. Mede vanwege de strafvorderlijke voorziening van burgerlijke partijstelling, die tegen de wil van de vervolgingsautoriteiten tot (beslissingen inzake) de uitoefening van rechtsmacht kon dwingen, zijn de mogelijkheden tot uitoefening van extraterritoriale rechtsmacht voor deze delicten aanzienlijk teruggebracht.

Uit het onderzoek blijkt dat er in België in wezen geen bijzondere organisatorische voorzieningen zijn getroffen met het oog op de opsporing en vervolging van strafbare feiten die zijn begaan in het buitenland. In België geldt ten aanzien van de vervolging van feiten die in het buitenland zijn begaan, evenals voor de binnenlandse feiten, het opportuniteitsbeginsel. De onderzoekers geven aan dat dit soort strafzaken evenwel veel gevoeliger blijkt te zijn voor factoren die relevant zijn voor een sepotbeslissing. Gewezen wordt onder meer op moeilijkheden bij de bewijsverkrijging uit het buitenland, de

aanwezigheid van de verdachte en complicaties en gevoeligheden in de relatie met andere landen. Uit interviews blijkt dat vervolging van delicten die buiten België zijn begaan, niet vaak voorkomt. Dit ligt alleen anders bij de vervolging van internationale misdrijven.

In *Duitsland* is het toepassingsbereik van de strafwet evenals in Nederland vastgelegd in de eerste artikelen van het Wetboek van Strafrecht (Strafgesetzbuch, StGB). De structuur van die voorschriften is, zo blijkt uit het onderzoek, betrekkelijk inzichtelijk en gebaseerd op twee pijlers. Het gaat om rechtsgoederen die bescherming behoeven en om beginselen waarop rechtsmacht kan worden gevestigd. De onderzoekers stellen vast dat de Duitse rechtsmachtregeling in vergelijking tot de regelingen van andere landen als zeer ruim moet worden aangemerkt. Naast het territorialiteits- en vlagbeginsel kent het Duitse recht het universaliteitsbeginsel. De rechtsmachtregels die zijn gebaseerd op dit beginsel zijn gedifferentieerd naar voorschriften die specifiek de rechtsgoederen die Duitsland aangaan, beschermen (§ 5 StGB) en voorschriften die internationale rechtsgoederen betreffen (§ 6 StGB). Wat de inländische Rechtsgüter betreft worden in een aantal gevallen geen nadere voorwaarden gesteld, zoals het vereiste van dubbele strafbaarheid of de aanwezigheid van de verdachte. De onderzoekers stellen vast dat er wel sprake is van enige 'vervuiling' in de zin dat in enkele gevallen toch voorwaarden zijn opgenomen die afdoen aan zuivere universaliteit.

Ten aanzien van de toepasselijkheid van § 6 StGB (bescherming internationale rechtsgoederen) zijn evenmin beperkende voorwaarden gesteld. Wel geven de onderzoekers aan dat blijkens de rechtspraak voor de daadwerkelijke uitoefening van rechtsmacht op basis van dat voorschrift een 'legitimierender Anknüpfungspunkt' vereist is. Een legitimatie-verschaffend aanknopingspunt is bijvoorbeeld de bijzondere band van de dader met Duitsland. En vooral bij oorlogsmisdrijven kan het gaan om de Duitse (militaire) betrokkenheid bij de locusstaat. Een 'legitimierender Anknupfungspunkt' kan overigens al worden aangenomen als de verdachte in het buitenland drugs aan een Duitser verkoopt of drugs verkoopt die in Duitsland terecht komen. Vermelding verdient voorts het negende onderdeel van § 6 StGb. Dat voorschrift verwijst in algemene zin naar verdragsverplichtingen waaruit voor partijen de uitoefening van extraterritoriale rechtsmacht voortvloeit en vormt daarmee voor Duitsland telkens de grondslag voor rechtsmachtuitoefening op basis van die verdragen. Op deze wijze wordt voorkomen dat bij de goedkeuring en uitvoering van elk verdrag telkens de rechtsmachtregeling moet worden aangepast. De onderzoekers concluderen dat de oorspronkelijke structuur van de Duitse rechtsmachtbepalingen – anders dan in Nederland – niet of nauwelijks is gewijzigd door toetreding van de Bondsrepubliek tot verdragen of ten gevolge van andere internationale verplichtingen tot uitbreiding en vestiging van rechtsmacht. Dit hangt ook samen met het feit dat de Duitse extraterritoriale rechtsmachtregeling reeds van oudsher bijzonder ruim van opzet is.

In Duitsland is de wijze waarop extraterritoriale rechtsmacht kan worden uitgeoefend nader ingekaderd door strafprocessuele voorschriften. Daarin wordt de ruime reikwijdte van de rechtsmacht gecompenseerd met de werking van een opportuniteitsbeginsel dat het openbaar ministerie veel mogelijkheden biedt om af te zien van strafvervolging. Waar ten aanzien van andere gevallen, bijvoorbeeld in Duitsland gepleegde delicten, de toestemming van de rechter noodzakelijk is om af te zien van strafvervolging, zijn de sepotgronden voor extraterritoriale feiten ruim en kan bovendien een beslissing van het openbaar ministerie om te seponeren nauwelijks door de rechter worden gecorrigeerd. Volgens de onderzoekers is het niet volledig duidelijk in hoeverre het openbaar ministerie in de praktijk van de strafprocessuele voorschriften gebruik maakt. Het lijkt erop dat veel informele sepots plaatsvinden, omdat meteen al duidelijk is dat een zaak tot niets kan leiden. De praktijk toont zich tevreden over de organisatorische voorzieningen en de beschikbaarheid van financiële middelen voor de uitoefening van rechtsmacht. Uit interviews blijkt dat vervolging van feiten die buiten Duitsland zijn begaan weinig voorkomt. Er wordt niet systematisch naar dit soort feiten onderzoek gedaan.

Uitgangspunt bij de rechtsmachtregeling in *Engeland* en *Wales* is dat de nationale rechtbanken alleen territoriale rechtsmacht kunnen uitoefenen, tenzij een wet ('statute'),

in uitzonderlijke omstandigheden de toepassing van strafrecht expliciet heeft uitgebreid over feiten die buiten het eigen grondgebied worden gepleegd. Deze uitzonderlijke omstandigheden, die specifieke plaatsen, personen of misdrijven kunnen betreffen, zijn veel beperkter dan in de continentale landen.

De onderzoekers geven aan dat de dominantie van het territorialiteitsbeginsel zijn invloed lijkt uit te oefenen op de andere rechtsmachtbeginselen. Engeland en Wales maken (ook) bij de toepassing van extraterritoriale rechtsmacht gebruik van het criterium van 'fictieve rechtsmacht' om vast te stellen of Engelse rechtbanken rechtsmacht kunnen uitoefenen over feiten die in het buitenland zijn begaan. Dit houdt in dat wordt bekeken of het feit dat in het buitenland is gepleegd, vervolgbaar zou zijn indien het op het Engels grondgebied was gepleegd. Dubbele strafbaarheid is in de regel niet vereist voor de uitoefening van rechtsmacht, behalve in uitzonderlijke omstandigheden.

Het actief personaliteitsbeginsel wordt alleen in verband met de functie van de dader (diplomaten, militairen) of de ernstige aard van de misdrijven (zoals misdrijven tegen de staatsveiligheid, moord en doodslag en seksuele misdrijven tegen minderjarigen, terrorisme) erkend. Op grond van het passief personaliteitsbeginsel en het universaliteitsbeginsel zijn uitzonderingen op territorialiteit van geval tot geval geaccepteerd. Sinds de inwerkingtreding van de *Crime (International Co-operation) Act* van 2003, die het kaderbesluit 2002/475/JBZ van de Raad van de Europese Unie van 13 juni 2002 inzake terrorismebestrijding (*PbEG* 2002, L 164) implementeert, is de eerste expliciete verwijzing naar het passief personaliteitsbeginsel in het Engelse recht geïntroduceerd. Extraterritoriale rechtsmacht, gebaseerd op het universaliteitsbeginsel, is in het Engelse recht gevestigd ten aanzien van internationale misdrijven, terroristische misdrijven en scheepvaart- en luchtvaartmisdrijven. Aan deze uitbreidingen van rechtsmacht liggen meestal internationale verdragen ten grondslag.

De onderzoekers constateren dat in Engeland en Wales de positie van onderdanen en ingezetenen voor wat betreft de uitoefening van extraterritoriale rechtsmacht vrijwel gelijk is. Een ander kenmerk van de Britse benadering van de rechtsmacht is dat in de praktijk vrijwel geen gebruik wordt gemaakt van de bestaande mogelijkheden. Het is staand beleid om buitenlandse uitoefening van rechtsmacht op grond van territorialiteit te erkennen. Belangrijk is voorts dat de aanwezigheid van de verdachte op het grondgebied altijd een voorwaarde is voor het instellen van een strafvervolging. Ook overigens gelden strikte regels voor de bewijsgaring. Vooral het kostenaspect wordt volgens de onderzoekers in geen van de onderzochte landen in de praktijk zo vaak naar voren gebracht als in Engeland en Wales.

3.3 Extraterritoriale rechtsmacht in Nederland

De Nederlandse rechtsmachtregeling wordt door de onderzoekers per rechtsbeginsel besproken. Zo wordt met betrekking tot het territorialiteitsbeginsel, vastgelegd in artikel 2 Sr, aangegeven dat de eis van een band met het Nederlandse grondgebied een niet al te grote belemmering voor het aannemen van rechtsmacht op grond van artikel 2 Sr vormt. De rechtspraak vereist een aanknopingspunt met Nederland, niet is vereist dat alle onderdelen van de delictsomschrijving in Nederland zijn vervuld. Veroordelingen op basis van een ruime uitleg van de toepasselijkheid van artikel 2 Sr worden zelden gecasseerd, aldus de onderzoekers.

Het onderzoeksrapport gaat uitgebreid in op het universaliteitsbeginsel, neergelegd in artikel 4 Sr. Bij de invoering van artikel 4 Sr was dit artikel beperkt tot enkele delicten en werd daarin niet de voorwaarde van dubbele strafbaarheid of van de aanwezigheid van de verdachte gesteld. Inmiddels bevat artikel 4 Sr naast bepalingen van ongeclausuleerde universele rechtsmacht diverse onderdelen die voorzien in geclausuleerde universele rechtsmacht. De onderzoekers merken op dat van de meeste clausules het feitelijk belang bij gebrek aan praktijkgevallen niet kan worden vastgesteld.

Het huidige artikel 5 Sr geeft uitdrukking aan het actief personaliteitsbeginsel: de bepaling vestigt rechtsmacht ten aanzien van misdrijven die in het buitenland zijn gepleegd door Nederlanders. De verruimingen die in artikel 5 Sr zijn doorgevoerd, hebben in het verleden niet vaak geleid tot veel discussie. Het domiciliebeginsel, waarbij rechtsmacht wordt gevestigd over in Nederland woonachtige vreemdelingen, is in 2002 in

het Nederlandse strafrecht geïntroduceerd (artikel 5a Sr). De onderzoekers wijzen erop dat op deze grondslag inmiddels diverse onderzoeken naar vrouwelijke genitale verminking hebben plaatsgevonden.

Betrekkelijk recent is ook de invoering van het passief personaliteitsbeginsel (artikel 5b Sr). Voorafgaand aan de introductie van artikel 5b Sr zijn eveneens rechtsmachtbepalingen in de wet opgenomen die strafvervolging mogelijk maken als Nederlanders slachtoffer worden van bepaalde feiten die in het buitenland tegen hen worden begaan. Maar die voorschriften werden telkens ondergebracht in artikel 4 Sr. Op deze wijze wilde de wetgever overlap tussen de artikelen 4 en 5 Sr zoveel mogelijk voorkomen. In de komst van artikel 5b Sr, waarbij het passief personaliteitsbeginsel een eigen grondslag heeft gekregen, zien de onderzoekers een indicatie dat er in de toekomst meer gevallen zullen volgen waarvoor rechtsmacht op basis van dat beginsel zal worden gevestigd.

Het onderzoeksrapport gaat specifiek in op de overlap van de Nederlandse rechtsmachtbepalingen, het signaleren van rechtsmachtconflicten met andere staten en de toepassing van de rechtsmachtregels in de praktijk. Gesteld wordt dat de overlap van rechtsmachtbepalingen in de Nederlandse context van aanzienlijke omvang is. Dit zou samenhangen met de wijze waarop verdragsbepalingen worden uitgevoerd. Zo bestaat bijvoorbeeld rechtsmacht over een Nederlander die een terroristisch misdrijf pleegt op grond van zowel artikel 4 Sr als artikel 5 Sr. De vraag die daarbij rijst is waarom rechtsmacht in een geclausuleerde vorm wordt gevestigd, terwijl deze al onbeperkt universeel bestaat. Voorts is bij een groot aantal delicten uit het wetboek sprake van een meervoudige rechtsgrondslag voor rechtsmacht. Ook dit wordt veroorzaakt door de wijze waarop verdragen in Nederland worden geïmplementeerd.

Volgens de onderzoekers is het sinds de invoering van het wetboek staand beleid om rechtsmachtconflicten zoveel mogelijk te voorkomen door de eigen rechtsmacht te beperken. Maar er zijn geen aanwijzingen gevonden dat in situaties waarbij wel sprake is van meervoudige rechtsmacht daadwerkelijk praktische problemen ontstaan. Meer in het algemeen wordt op basis van het onderzoek geconcludeerd dat er in Nederland weinig opsporingsonderzoek plaatsvindt naar commune strafbare feiten die in het buitenland zijn begaan. De Nederlandse praktijk loopt daarentegen, in vergelijking tot de andere onderzochte landen, voorop als het gaat om de opsporing en vervolging van internationale misdrijven. Dit houdt verband met het bestaan van een infrastructuur: strafzaken komen in de regel bij het landelijk parket binnen via de IND. Het landelijk parket en het KLPD stellen vervolgens een onderzoek in en in geval van een strafvervolging zijn uitsluitend de rechtbank en het gerechtshof Den Haag op grond van de Wet internationale misdrijven bevoegd om over internationale misdrijven te oordelen. Dit bevordert de rechtseenheid, alsmede de vorming en het behoud van expertise. De algemene conclusie van de onderzoekers is dat de Nederlandse rechtsmachtbepalingen een dubbele boodschap afgeven. Door de verschillende clausules en voorwaarden wordt eerder de indruk gewekt dat de bepalingen niet worden gebruikt dan dat zij werkelijk tot toepassing leiden. De verruimingen van rechtsmacht geven evenwel een ander signaal af, terwijl zij niet hebben geleid tot meer vervolgingen in de praktijk. Dit ligt anders bij de opsporing van internationale misdrijven waarvoor een infrastructuur is ingericht.

3.4 Aanbevelingen en reactie

De onderzoekers besluiten hun rapport met diverse aanbevelingen op het gebied van de wetgeving en praktijk. Op deze plaats volstaan wij met een bespreking van de in onze ogen belangrijkste aanbevelingen die ook van invloed zijn op de aanpassingen die in dit wetsvoorstel zijn opgenomen. Zo maken wij bijvoorbeeld niet de keuze om ten aanzien van de gelding van de rechtsmachtregels, zoals in het onderzoeksrapport wordt voorgesteld, een onderscheid te maken tussen feiten die in de Europese Unie zijn begaan en feiten die daarbuiten zijn begaan. Dat binnen de Europese Unie – door het bestaan van meerdere samenwerkingsinstrumenten – mogelijk wordt gekozen voor een wat andere benadering bij de uitoefening van rechtsmacht, vormt naar onze mening geen reden om te kiezen voor twee verschillende wettelijke regelingen op het gebied van

extraterritoriale rechtsmacht. Bedoelde andere benadering houdt bijvoorbeeld in dat binnen de Europese Unie minder snel tot strafvervolging wordt overgegaan op basis van extraterrioriale rechtsmacht vanwege de beschikbaarheid van samenwerkingsinstrumenten, zoals het kaderbesluit betreffende het Europees aanhoudingsbevel en andere wederzijdse erkenningsinstrumenten die (vooral) de vervolging in het land waar het feit begaan is, faciliteren. Bovendien is het nog maar de vraag in hoeverre de bestaande verdragen en besluiten van volkenrechtelijke organisaties ruimte bieden om – in lijn met de aanbevelingen van de onderzoekers – beperkingen aan te brengen in de wettelijke regeling van de extraterritoriale rechtsmacht voor zover het feiten betreft die binnen de Europese Unie zijn begaan. Daar komt bij dat de inzichtelijkheid van de rechtsmachtregeling, die dit wetsvoorstel wil vergroten, door verschillende rechtsmachtsregimes voor de Europese Unie en daarbuiten juist weer zou verminderen. Voorts verdient in dit verband aandacht dat 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) tussen de lidstaten van de Europese Unie – op het niveau van de Unie – reeds voorschriften gelden over de wijze waarop gehandeld dient te worden indien blijkt dat meerdere lidstaten rechtsmacht uitoefenen. Dit kaderbesluit is door Nederland geïmplementeerd door middel van de OM-Aanwijzing rechtsmachtgeschillen bij strafprocedures (Stcrt. 2012, nr. 11716). Daarbij kan voorts worden gewezen op de thans bij de Tweede Kamer aanhangige aanpassing van artikel 552l Sv, opgenomen in het wetsvoorstel tot wijziging van de Opiumwet en de Wet wapens en munitie in verband met de verruiming van de kring van ambtenaren, belast met de opsporing van de in deze wetten strafbaar gestelde feiten, alsmede van enkele andere wettelijke voorschriften van strafvorderlijke aard (Kamerstukken II 2010/11, 33 012, nrs. 1-3). Ook de Rvdr wijst in zijn advies over dit wetsvoorstel op de noodzaak tot afstemming van de rechtsmacht tussen de EU-lidstaten. Daarbij refereert de Raad aan de ruime formulering van het ne bis in idem-beginsel in artikel 54 van de Schengen uitvoeringsovereenkomst en aan artikel 50 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. De in het eerdergenoemde kaderbesluit opgenomen regels, die gelden voor alle lidstaten en (in wezen) uitgaan van overlap van rechtsmachtregelingen in de Europese Unie, beogen te voorkomen dat tegen dezelfde persoon in verschillende lidstaten wegens dezelfde feiten parallelle strafprocedures worden gevoerd, die ertoe zouden kunnen leiden dat in deze procedures einduitspraken worden gedaan in twee of meer lidstaten. Het kaderbesluit strekt derhalve tot het tegengaan van schending van het beginsel 'ne bis in idem', dat is vastgelegd in artikel 54 van de Schengen uitvoeringsovereenkomst. Het verplicht er onder meer toe dat de bevoegde autoriteiten van de lidstaten rechtstreeks met elkaar in overleg treden met het oog op het bereiken van overeenstemming over een effectieve oplossing, hetgeen kan leiden tot concentratie van strafvervolgingen in een lidstaat.

3.4.1 Wetgeving

Een kernaanbeveling uit het rapport over de inrichting van de wettelijke rechtsmachtregels betreft het te hanteren afwegingskader. De gedachte daarbij is dat een juiste balans moet worden gevonden tussen de band met het feit en de ernst van het feit. Bij de band met het feit gaat het om het verband tussen het feit en de Nederlandse rechtsorde: daarbij kan worden gedacht aan de relatie van het feit met het Nederlands grondgebied of de band van dader of slachtoffer met Nederland. Deze aanbeveling lijkt op het eerste gezicht vanzelfsprekend, maar met de onderzoekers moet worden vastgesteld dat dit afwegingskader lange tijd niet als primair richtsnoer voor de uitbreiding van de rechtsmachtregels heeft gegolden: de belangrijkste aanleiding vormde vooral de uitvoering van verplichtingen die voortvloeiden uit verdragen. Bij de herijking van de rechtsmachtregels die dit wetsvoorstel beoogt, is het geheel van bepalingen weer in samenhang bezien en beoordeeld, mede in het licht van het door de onderzoekers voorgestelde afwegingskader. Daarbij hebben wij als uitgangspunt gehanteerd dat rechtsmacht wordt gevestigd op grond van de band tussen Nederland met het feit of met de daarbij betrokken personen.

In dit verband verdient aandacht dat de onderzoekers voorts aanbevelen om in de rechtsmachtbepalingen uitsluitend voorwaarden op te nemen die een band met het feit

ten tijde van het plegen van het feit uitdrukken. Later intredende voorwaarden – zoals de aanwezigheid van de verdachte in Nederland – zouden moeten worden aangemerkt als voor de opportuniteit van de vervolging relevante voorwaarden. In het verlengde daarvan ligt de gedachte om het beginsel van onbeperkte universaliteit herkenbaar toe te passen ten aanzien van de ernstigste strafbare feiten. Daarbij zouden alle overige aanknopingspunten moeten komen te vervallen. De ernst van de delicten is steeds doorslaggevend; niet de band met de rechtsorde. Die lijn willen wij niet over de gehele linie doortrekken. Het gaat bij deze toepassingsvoorwaarden niet zelden om eisen die uit de verdragen zelf voortvloeien. Reeds daarom ligt een wettelijke verankering in de rede. Bovendien is het wettelijk voorstructureren van voorwaarden waarbinnen bevoegdheden kunnen worden uitgeoefend een gebruikelijke werkwijze die vanuit het oogpunt van legaliteit de voorkeur verdient. Op dit punt volgen wij de aanbevelingen dan ook in zoverre dat wij de bestaande rechtsmachtbepalingen die van oudsher gebaseerd zijn op onbeperkte universaliteit willen handhaven, terwijl wij voor de overige – op het universaliteitsbeginsel steunende – rechtsmachtgrondslagen die voortvloeien uit de verdragen een andere wetstechnische methode kiezen waarbij de reikwijdte van de bevoegdheid tot het uitoefenen rechtsmacht wordt bepaald door de verplichtingen die ter zake in het desbetreffende verdrag zijn opgenomen. In dit opzicht is ook sprake van een duidelijke relatie met het advies van de onderzoekers om het evenwicht tussen de band met het feit en de ernst van het feit mede te bezien in het licht van de volkenrechtelijke machtiging voor het vestigen van rechtsmacht.

Een aanbeveling die in dit wetsvoorstel is overgenomen betreft het voorstel tot samenvoeging van het actief personaliteitsbeginsel en het domiciliebeginsel tot een beginsel van actief Nederlands ingezetenschap, zij het dat in het onderzoeksrapport deze gelijkstelling in haar werking wordt beperkt tot alleen de Europese Unie. Wij steunen, zoals reeds aangegeven, het standpunt dat het voor de hand ligt om alle ingezetenen gelijk te behandelen en te hunner aanzien over dezelfde feiten rechtsmacht te hebben. Daarbij behoeft onzes inziens geen (wettelijk) onderscheid te worden gemaakt tussen de mogelijkheden tot het uitoefenen van rechtsmacht binnen de Europese Unie en daarbuiten. Hetgeen onder het hebben van een vaste woon- of verblijfplaats in Nederland wordt verstaan, verduidelijkt artikel 86b (nieuw) Sr (vgl. Artikel I, onderdeel E, van het wetsvoorstel). Het gaat om vreemdelingen die gedurende een onafgebroken periode van vijf jaar of langer rechtmatig in ons land verblijven. Bij onderdanen uit andere lidstaten van de Europese Unie kan dit worden vastgesteld aan de hand van de inschrijving in het GBA of, in voorkomend geval aan het bezit van een verblijfsvergunning. Derdelanders zullen altijd in het bezit van een geldige verblijfsvergunning dienen te zijn als bedoeld in artikel 8, onder a tot en met e, dan wel l, van de Vreemdelingenwet 2000. Wat betreft de voorgestelde periode van ten minste vijf jaar rechtmatig verblijf in Nederland is aansluiting gezocht bij een van de criteria om aanspraak te kunnen maken op een vergunning tot verblijf voor onbepaalde tijd (artikel 21 Vreemdelingenwet 2000). Deze periode stemt overeen met de verblijfsduur die onderdanen uit andere lidstaten van de Europese Unie en hun familieleden aanspraak geeft op een duurzaam verblijfsrecht in Nederland (artikel 16 van richtlijn 2004/38 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden) en is door het EU-Hof aanvaard als redelijke periode om een bepaalde mate van integratie in Nederland te verzekeren voordat onderdanen uit andere lidstaten van de Europese Unie op gelijke voet met eigen onderdanen worden behandeld (arrest van het Hof van Justitie van 6 oktober 2009 in zaak C 123/08, Wolzenburg, punt 73).

De onderzoekers staan gereserveerd tegenover het hanteren van het passieve personaliteitsbeginsel als rechtsmachtgrondslag. Deze grondslag ontbreekt op dit moment, in afwijking van het recht van de meeste Europese landen, goeddeels in de Nederlandse strafwet. Anders dan de onderzoekers zien wij evenwel een duidelijke meerwaarde van het vestigen van rechtsmacht op basis van het passief personaliteitsbeginsel. Door het vrij verkeer van personen binnen de Europese Unie en de voortschrijdende internationalisering van de samenleving is sprake van sterk toegenomen reisverkeer. Indien een Nederlands ingezetene in het buitenland slachtoffer wordt van een ernstig misdrijf, bijvoorbeeld een geweldsdelict, moet alles in het werk kunnen worden gesteld om de dader op te sporen en te straffen. Als blijkt dat de autoriteiten van het land waar een dergelijk feit heeft plaatsgevonden niet optreden, kan

rechtsmacht op grond van het passief personaliteitsbeginsel de basis bieden voor een Nederlands opsporingsonderzoek en eventueel voor een vervolging van de dader voor de Nederlandse rechter. Wij menen dat op de Nederlandse Staat een verplichting rust om zich jegens het slachtoffer of diens nabestaanden op dit punt actief op te stellen. Daarbij gaat het er niet alleen om dat het recht zijn loop krijgt; belangrijk is voorts dat daadwerkelijke ondersteuning wordt verleend aan Nederlanders die in het buitenland slachtoffers zijn geworden van een ernstig misdrijf. De vestiging van rechtsmacht, zoals voorgesteld, voorkomt met andere woorden dat negatieve jurisdictieconflicten ontstaan, namelijk dat geen enkel land optreedt, al dan niet door het ontbreken van rechtsmacht. Het komt ons overigens gewenst voor om ook voor deze rechtsmachtgrondslag te voorzien in een gelijkstelling tussen Nederlanders en de personen die in Nederland een vaste woon- of verblijfplaats hebben (artikel 86b Sr). Niet valt in te zien waarom diegenen die inmiddels geworteld zijn in Nederland en in het buitenland het slachtoffer worden van een ernstig misdrijf in mindere mate door de Nederlandse strafwet beschermd zouden moeten worden. Van belang is verder om op te merken dat de voorgestelde betrekkelijk geringe verruiming van de extraterritoriale rechtsmacht, gekoppeld aan het passieve personaliteitsbeginsel, ook in het licht van het internationaal recht verantwoord en toelaatbaar moet worden geacht. Er is sprake van een duidelijk aanknopingspunt met de Nederlandse rechtsorde omdat hetzij het slachtoffer van het strafbare feit Nederlander is of daarmee gelijkgesteld moet worden, hetzij het gaat om Nederlandse voertuigen, vaartuigen of luchtvaartuigen. Voorts betreft het slechts een beperkte categorie van strafbare feiten, te weten misdrijven waarop een gevangenisstraf van ten minste acht jaar gevangenisstraf is gesteld. Daartoe behoren de ernstigste zedendelicten, zoals verkrachting (artikel 242 Sr) en gemeenschap met minderjarigen (artikel 245 Sr), alsmede levensdelicten als moord (artikel 289 Sr) en doodslag (artikel 287 Sr). Een andere restrictie is dat het feit ook door de wetgeving van het land waar het begaan is, met straf wordt bedreigd. Verder verdient vermelding dat in de strafwetgeving van de ons omringende landen (België, Duitsland en Frankrijk) eveneens is voorzien in de mogelijkheid van de uitoefening van extraterritoriale rechtsmacht op basis van het passieve personaliteitsbeginsel. De reikwijdte van deze voorschriften variëren van land tot land. In Duitsland en Frankrijk is bijvoorbeeld sprake van tamelijk ruim opgezette regelingen; zij hebben betrekking op elk misdrijf en voor Duitsland geldt nog aanvullend het vereiste van dubbele strafbaarheid. In de Belgische strafwet is de uitoefening van rechtsmacht op basis van het passieve personaliteitsbeginsel daarentegen stringenter ingekaderd. Het moet een feit betreffen waarop in het land waar het begaan is minimaal een vrijheidsstraf van vijf jaar is gesteld, dit feit dient ook in België strafbaar te zijn en een derde voorwaarde is dat de verdachte zich op Belgisch grondgebied bevindt.

3.4.2 Praktijk

Over de toepassing van de rechtsmachtbepalingen in de praktijk bevat het onderzoeksrapport eveneens aanbevelingen. Op deze plaats verdient in het bijzonder aandacht de stellingname van de onderzoekers dat met de vestiging van rechtsmacht de verwachting wordt gewekt bij de politiek en de samenleving dat daadwerkelijk tot strafvervolging van in het buitenland begane feiten wordt overgegaan. In verband daarmee bevelen de onderzoekers aan om de rechtsmachtregeling af te stemmen op de beschikbare capaciteit voor opsporing, vervolging en berechting – dit laatste duiden zij aan als infrastructuur.

Ook wij onderkennen dat het beeld kan ontstaan dat sprake is van discrepantie tussen de ruime mogelijkheden tot strafvervolging en het geringe aantal gevallen waarin tot het instellen van een strafvervolging wordt besloten. Dit beeld behoeft evenwel enige bijstelling en nuancering. Omtrent de toepassing van rechtsmachtbepalingen mogen naar onze overtuiging niet al te hooggespannen verwachtingen bestaan. Om allerlei redenen ligt het dikwijls niet in de rede om, bij het bestaan van bevoegdheid, het voortouw te nemen bij de opsporing en vervolging van in het buitenland begane strafbare feiten. Allereerst ligt de primaire verantwoordelijkheid voor opsporing en vervolging bij de autoriteiten van het land waar het strafbare feit zich heeft afgespeeld. Nederland komt gewoonlijk slechts in actie als deze autoriteiten de opsporing niet ter hand nemen. In die gevallen blijkt het doen verrichten van onderzoek in het buitenland in de praktijk vaak

complex. De onderzoekers beschrijven dit zelf ook op treffende wijze. De Nederlandse autoriteiten zijn dikwijls pas laat op de hoogte en het onderzoek is arbeidsintensief omdat het bewijs zich vaak in het andere land bevindt. In de praktijk betekent dit dat rechtshulpverzoeken moeten worden gericht aan buitenlandse autoriteiten en gewacht moet worden op een reactie. De afwegingen die leiden tot het besluit om al dan niet tot vervolging over te gaan, liggen dan ook in de regel anders. Dit laat evenwel onverlet dat de wetgeving op dit punt adequaat moet zijn voor de gevallen waarin zij wel voor toepassing in aanmerking komt. Met het oog daarop beoogt dit wetsvoorstel verbeteringen aan te brengen die wij hieronder zullen toelichten.

4. De voorgestelde aanpassingen

4.1 Algemene nationale rechtsbelangen

Voorgesteld wordt om het huidige artikel 4 Sr om te vormen tot een rechtsmachtgrondslag op basis waarvan de Nederlandse strafwet ongeclausuleerd kan worden toegepast op een ieder die zich buiten Nederland schuldig heeft gemaakt aan nader aangeduide strafbare feiten die algemene nationale rechtsbelangen beschermen. Het gaat hier om de misdrijven die (van oudsher) in artikel 4, onderdelen 1° tot en met 6°, Sr zijn opgenomen. Voor zover het betreft de aldaar genoemde misdrijven tegen de veiligheid van de staat, tegen de Koninklijke waardigheid, de valsemunterij, de misdrijven betreffende de van rijkswege uitgegeven zegels of rijksmerken of andere valsheidsdelicten tegen Nederlandse overheidsinstellingen is het duidelijk dat zij de Nederlandse staatkundige structuur en economie – ook in het buitenland – beogen te beschermen. Maar ook voor de zeeroofmisdrijven, de misdrijven betreffende het bedrieglijk voeren van de Nederlandse vlag of een Nederlands onderscheidingsteken en voor het plegen van meineed voor een internationaal gerecht geldt dat zij een algemeen nationaal rechtsbelang beschermen. Voor de zeeroofmisdrijven is het nodig – hetgeen ook volkenrechtelijk is erkend – dat elke staat de bevoegdheid heeft om daartegen op te treden; dat is tevens voor ieder land een nationaal belang. Bij de misdrijven betreffende het onbevoegd voeren van de Nederlandse vlag of een Nederlands onderscheidingsteken is sprake van een algemeen nationaal belang omdat vaartuigen niet ten onrechte de schijn mogen wekken dat zij een Nederlands (oorlogs)vaartuig zijn. Wat de meineed voor een internationaal gerecht betreft, hangt de mogelijkheid tot het uitoefenen van extraterritoriale rechtsmacht samen met het feit dat het hier gaat om een delict tegen de internationale rechtspleging. Een adequate handhaving van de internationale rechtsorde is een algemeen nationaal belang. Verder speelt Nederland een prominente rol binnen de internationale rechtspleging als gastland voor diverse internationale gerechtshoven. Het herziene artikel 4 Sr, zoals het thans wordt voorgesteld, zal evenals de artikelen 2 en 3 Sr, toepasselijk zijn op een ieder zonder onderscheid naar nationaliteit. Voorop staat de bescherming tegen inbreuken op algemene nationale rechtsbelangen die nader worden geduid in de in artikel 4 Sr opgesomde delicten.

4.2 Specifieke nationale rechtsbelangen

Het voorgestelde artikel 5 Sr introduceert het passief personaliteitsbeginsel als zelfstandige grondslag voor de uitoefening van rechtsmacht over in het buitenland begane strafbare feiten tegen Nederlanders of bepaalde Nederlandse rechtsgoederen. Het wetboek bevat ook nu al enkele mogelijkheden om strafvervolging in te stellen wanneer tegen een Nederlander of een Nederlands ambtenaar een misdrijf is begaan in het buitenland, maar een generieke bepaling ontbreekt (vgl. bijvoorbeeld artikel 4, onderdeel 9°, Sr en artikel 5b Sr). Er is, als gezegd, evenwel aanleiding om de beschermende functie van de Nederlandse strafwet in dit opzicht te versterken.

Onder de specifiek te beschermen nationale rechtsbelangen kunnen worden geschaard de belangen van Nederlandse ingezetenen, Nederlandse ambtenaren en Nederlandse voertuigen of (lucht)vaartuigen waarop door het plegen van een misdrijf inbreuk is gemaakt. Te denken valt aan een gijzeling waarvan een Nederlander het slachtoffer is geworden of aan een aanslag op een Nederlands schip. Bepaald wordt dat bij aantasting

van dergelijke belangen de Nederlandse strafwet toepasselijk is, voor zover het gaat om misdrijven waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van ten minste acht jaar is gesteld en daarop door de wet van het land waar het begaan is, straf is gesteld. Zoals wij hiervoor in paragraaf 3.4.1 hebben aangegeven, stellen wij overigens voor deze voorziening in gelijke mate toepasselijk te laten zijn op de gevallen waarin in plaats van een Nederlander een vreemdeling met een vaste woon- of verblijfplaats in Nederland in het buitenland het slachtoffer wordt van een ernstig misdrijf. Het wetboek voorziet ook nu al in een dergelijke gelijkstelling indien het gaat om (minderjarige) slachtoffers van ernstige zedendelicten en mensenhandel (vgl. artikel 5b, sub 2°, Sr). De begrenzing tot misdrijven met een strafbedreiging van ten minste acht jaar gevangenisstraf vindt haar achtergrond in het feit dat het vestigen van rechtsmacht op de grondslag van het passieve personaliteitsbeginsel in beginsel alleen gerechtvaardigd wordt geacht wanneer het gaat om feiten van een zekere ernst. De toepasselijkheidsgrens van de Nederlandse strafwet was aanvankelijk – in de versie zoals het voorstel aan de adviesorganen is voorgelegd – gelegd bij misdrijven waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van drie jaren is gesteld. Naar aanleiding van het advies van de NVvR is deze grens evenwel verhoogd naar acht jaren. De NVvR wijst erop dat, met name door de wijziging van artikel 5 Sr, verwachtingen worden gewekt bij de samenleving over de mogelijkheden van de Nederlandse overheid als het gaat om de vervolging van strafbare feiten in het buitenland. Bij een toepasselijkheidsgrens van misdrijven met een strafmaximum vanaf drie jaar gevangenisstraf had dat inderdaad betekend dat ook veel minder ernstige misdrijven onder de werking van het artikel zouden komen te vallen met als mogelijk gevolg, waarvoor de NVvR terecht aandacht vraagt, een toename van artikel 12 Sv-procedures wanneer Nederland onmachtig is om tot vervolging over te gaan, maar betrokken burgers dit wel verwachten. De aanvullende voorwaarde van dubbele strafbaarheid wordt in de eerste plaats voorgesteld omdat het, als uitgangspunt, niet in de rede ligt personen te vervolgen voor feiten die niet strafbaar zijn gesteld in het land waar zij begaan zijn. In de tweede plaats is het duidelijk dat de mogelijkheden tot strafvervolging aanmerkelijk toenemen als in het land waar het feit gepleegd is ook daadwerkelijk opsporingsactiviteiten kunnen worden ontplooid. Daarvan zal in de regel alleen sprake kunnen zijn als het feit in dat land ook strafbaar is. Tot slot zij opgemerkt dat de hierboven besproken begrenzingen betreffende de uitoefening van extraterritoriale rechtsmacht op basis van het passieve nationaliteitsbeginsel, zoals reeds aangegeven aan het slot van paragraaf 3.4.1 van deze memorie van toelichting, mede hun oorsprong vinden in de op grond van internationaalrechtelijke overwegingen terughoudende opstelling van Nederland bij het claimen van extraterritoriale rechtsmacht.

4.3 Internationale verplichtingen

Met betrekking tot de uitvoering van de internationale verplichtingen op het gebied van extraterritoriale rechtsmacht kiezen wij met dit wetsvoorstel voor een duidelijk andere opzet dan tot dusver gebruikelijk is in onze strafwet. De basis voor deze nieuwe benadering wordt gevormd door artikel 6 (nieuw) Sr.

Artikel 6, eerste lid, (nieuw) Sr ziet op de voor Nederland werkzame internationale voorschriften die verplichten tot vestiging van extraterritoriale rechtsmacht. Het gaat daarbij gewoonlijk om misdrijven die op grond van het desbetreffende internationale instrument in de Nederlandse wetgeving strafbaar dienen te zijn gesteld. In de huidige wet is ten aanzien van tal van misdrijven die (mede) uitvoering geven aan internationale verplichtingen tot strafbaarstelling extraterritoriale rechtsmacht gevestigd voor zover de verdachte zich in Nederland bevindt (vgl. artikel 4, onderdelen 11°, 13°, 14°, 17° en 18°, Sr). Die grondslag wordt meestal als alternatief geplaatst naast de (uit de internationale regeling voortvloeiende) bevoegdheid tot uitoefening van extraterritoriale rechtsmacht op basis van het passieve personaliteitsbeginsel.

Het voorgestelde artikel 6, eerste lid, (nieuw) Sr, in samenhang bezien met artikel 5 (nieuw) Sr – wil geen wijziging in de reikwijdte van dit rechtsmachtregime aanbrengen. Wel wordt voorgesteld de rechtsmacht op grondslag van internationale rechtsinstrumenten op een eenvoudiger en overzichtelijker wijze dan thans het geval is wetstechnisch vorm te geven.

De vereenvoudiging houdt in dat artikel 6, eerste lid, (nieuw) Sr niet meer een aanduiding bij wet op delictsniveau vereist van de misdrijven waarvoor extraterritoriale rechtsmacht geldt. Voorgesteld wordt de feiten die onder de werking van een internationaal instrument vallen en die tot vestiging van rechtsmacht verplichten, voortaan nader te omschrijven bij algemene maatregel van bestuur. In de wet wordt als hoofdelement vastgelegd dat een verdrag internationale overeenkomst of besluit van een volkenrechtelijke organisatie de rechtsgrondslag vormt voor de uitoefening van extraterritoriale rechtsmacht op de wijze zoals die bij algemene maatregel van bestuur wordt uitgewerkt. Bij die uitwerking staat de reikwijdte van de extraterritoriale rechtsmacht reeds vast omdat zij is neergelegd in het desbetreffende internationale instrument. En over de binding aan dat internationale instrument hebben beide kamers der Staten-Generaal zich reeds in het kader van de goedkeuringsprocedure kunnen 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. Het is derhalve de wet die bepaalt dat Nederland rechtsmacht kan uitoefenen voor zover een internationaal instrument daartoe verplicht en het is de wet die opdracht geeft om bij algemene maatregel van bestuur die extraterritoriale rechtsmacht te omschrijven op de wijze zoals overeengekomen in het internationale instrument waaraan Nederland zich heeft gebonden of gebonden is.

Aldus wordt op overzichtelijke wijze extraterritoriale rechtsmacht gevestigd ten aanzien van (deels) door internationale instrumenten geïnspireerde misdrijven die in het buitenland zijn begaan. Volledigheidshalve zij nog opgemerkt dat bij goedkeuring of omzetting van een nieuw internationale instrument strekkend tot een verdere verruiming van de extraterritoriale rechtsmacht, telkens de op artikel 6 (nieuw) Sr gebaseerde algemene maatregel van bestuur zal worden aangepast. De Rvdr geeft in zijn advies over het wetsvoorstel terecht aan dat deze algemene maatregel van bestuur, geen wijziging kan aanbrengen in de rechtsmacht die uit de verdragsrechtelijke en wettelijke verplichtingen voortvloeit. De voorziening is daarvoor nadrukkelijk niet bedoeld. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen ter uitvoering van artikel 6, eerste lid, Sr slechts die specifieke regels van extraterritoriale rechtsmacht worden vastgelegd welke zijn terug te voeren op verdragen of besluiten van volkenrechtelijke organisaties op strafrechtelijk gebied.

4.4 Ingezetenenschap en overige in Nederland verblijvende vreemdelingen

In paragraaf 3.4.1 van deze memorie van toelichting hebben wij reeds uiteengezet dat in dit wetsvoorstel aan de aanbeveling uit het rechtsmachtonderzoek betreffende de samenvoeging van het actief personaliteitsbeginsel en het beginsel van ingezetenenschap uitvoering wordt gegeven. Het voorgestelde artikel 7 (nieuw) Sr vormt daarvan de neerslag: het derde lid van dat artikel regelt de gelijkstelling tussen de strafvervolgingsbevoegdheid ten aanzien van de Nederlander en de Nederlands ingezetene. De bestaande artikelen 5, tweede lid, en 5a Sr kunnen daarmee komen te vervallen. De gelijkstelling met de Nederlander betreft de vreemdeling die eerst na het plegen van het feit Nederlander wordt en de vreemdeling die in Nederland een vaste woon- of verblijfplaats heeft. Voor de redenen die ten grondslag liggen aan de samenvoeging van de artikelen 5 en 5a Sr verwijzen wij kortheidshalve naar eerdergenoemde paragraaf 3.4.1.

Artikel 7 Sr komt voor het overige grotendeels overeen met het huidige artikel 5 Sr. In het eerste lid wordt de toepasselijkheid van de Nederlandse strafwet ten aanzien van elke Nederlander die zich in het buitenland schuldig maakt aan een misdrijf voorop gesteld. Dat voorschrift is thans te vinden in artikel 5, eerste lid, sub 2°, Sr. De daarbij gestelde voorwaarde van dubbele strafbaarheid wordt eveneens gehandhaafd. In het tweede lid worden vervolgens de misdrijven opgesomd waarvoor deze voorwaarde niet geldt. Dit zijn alle delicten die op dit moment zijn opgenomen in artikel 5, eerste lid, Sr met uitzondering van de misdrijven ten aanzien waarvan op grond van internationale verplichtingen moet worden voorzien in rechtsmacht over de eigen onderdanen (vgl. artikel 6 (nieuw) Sr).

Zoals in paragraaf 2 van deze memorie reeds is aangegeven, bevat dit wetsvoorstel naar aanleiding van de adviezen van de NVvR en het OM een voorziening voor de uitoefening van rechtsmacht over feiten die in het buitenland zijn begaan door vreemdelingen die eveneens in Nederland verblijven, maar die niet als ingezetene in aanmerking komen voor gelijkstelling met de Nederlander (artikel 8c Sr). Het gaat bij deze vreemdelingen om personen die worden verdacht van het plegen van zeer ernstige misdrijven in het buitenland. In een aantal van deze gevallen zal de IND in het kader van de toelatingsprocedure artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag aan deze vreemdelingen kunnen hebben tegengeworpen, hoewel dit voor de toepassing van deze voorziening niet noodzakelijk is. Vervolging voor deze feiten in Nederland is op dit moment niet mogelijk wanneer geen sprake is van een internationaal misdrijf en ook overigens – bijvoorbeeld uit hoofde van internationale verplichtingen – geen rechtsmacht kan worden uitgeoefend. In het advies van het OM wordt verder aangegeven dat in de praktijk personen uit deze categorie vaak niet kunnen worden uitgeleverd of uitgezet vanwege het ontbreken van een uitleveringsrelatie, wegens onvoldoende medewerking van het land van herkomst of vanwege andere belemmeringen.

Met het OM en de NVvR delen wij het standpunt dat het onbevredigend is dat de hier te lande verblijvende vreemdelingen onder die omstandigheden (enkel) door het ontbreken van rechtsmacht niet kunnen worden vervolgd voor de misdrijven die zij hebben begaan in hun thuisland, voordat zij naar Nederland zijn gekomen. Nochtans hebben wij er niet voor gekozen om deze categorie van personen op het punt van de mogelijkheden tot het uitoefenen van rechtsmacht gelijk te stellen met de ingezetenen. Die keuze ligt niet in de rede, omdat de grondslag voor de uitoefening van rechtsmacht op basis van het ingezetenschap gekoppeld is aan de band met de Nederlandse samenleving. Van die band is bij deze categorie van personen geen sprake.

Daarnaast verdient het volgende aandacht. Indien, zoals is geadviseerd, ten aanzien van elke vreemdeling die een verblijfsvergunning in de zin van de Vreemdelingenwet 2000 heeft aangevraagd rechtsmacht zou kunnen worden uitgeoefend op basis van ingezetenschap, zou dit betekenen dat ook deze categorie van niet-onderdanen bij de uit- of overlevering een beroep zouden kunnen doen op de garantie dat zij de hen in het buitenland opgelegde straf in Nederland zouden mogen ondergaan. Dit kan als volgt nader worden toegelicht.

Staand beleid is, dat personen die misdrijven in het buitenland hebben begaan, zoveel mogelijk worden berecht en bestraft in het land waar deze feiten hebben plaatsgevonden. Dat geldt ook voor Nederlandse daders. Bij de uitlevering of de overlevering van een ingezetene wordt vervolgens wel de voorwaarde gesteld dat de tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf in Nederland mag geschieden. Voor de overdracht van deze strafexecutie is echter vereist dat Nederland zelf ook over rechtsmacht beschikt. Door nu de rechtsmacht op basis van het ingezetenschap ook te verruimen voor een nog grotere groep van in Nederland verblijvende vreemdelingen is niet ondenkbaar dat personen die tot die groep behoren ingeval van uit- of overlevering met succes aanspraak zullen (en kunnen) maken op de voorwaarde dat ook zij – ongeacht de verblijfstatus – hun straf in Nederland mogen ondergaan. Dat zou voorbijschieten aan de uitgangspunt dat de tenuitvoerlegging dient bij te dragen aan de resocialisatie van de betrokkene. En die resocialisatie zou dan moeten plaatsvinden in Nederland, terwijl bij deze categorie van personen de voortzetting van hun verblijf in Nederland uiterst onzeker is. Voorts is van belang dat naarmate een grotere groep van in de Nederland verblijvende vreemdelingen wordt gelijkgesteld met Nederlanders, het beslag op de detentiecapaciteit zal (kunnen) toenemen doordat ook voor deze personen ingeval van uitlevering of overlevering de voorwaarde van strafexecutie in eigen land zal (moeten) worden gesteld.

Tegen de achtergrond van het voorgaande stellen wij voor de mogelijkheid tot het uitoefenen van extraterritoriale rechtsmacht ten aanzien van in Nederland verblijvende vreemdelingen, niet zijnde een ingezetene, te koppelen aan omstandigheden die in de weg staan aan de uitlevering van betrokkene. Het kan daarbij gaan om een weigering van Nederland om aan een verzoek tot uitlevering gevolg te geven, bijvoorbeeld in

verband met de dreigende oplegging van de doodstraf, of om de situatie dat betrokkene niet kan worden uitgeleverd omdat tussen Nederland en het land van herkomst geen uitleveringsrelatie bestaat. Wel wordt de voorwaarde gesteld dat het steeds moet gaan om een misdrijf waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van ten minste acht jaar is gesteld. De reden hiervan is dat, zoals hiervoor reeds is aangegeven, bij de vestiging van extraterritoriale rechtsmacht telkens sprake moet zijn van een juist evenwicht tussen de band met het feit en de ernst van het feit. Vanwege de zwakke band tussen feit en dader enerzijds en de Nederlandse rechtsorde anderzijds, wordt daarom de mogelijkheid tot het uitoefenen van rechtsmacht beperkt tot de meest ernstige delicten. Benadrukt wordt tot slot nog dat de voorgestelde mogelijkheid tot het uitoefenen van rechtsmacht geen verplichting tot toepassing ervan inhoudt. Ook voor deze rechtsgrondslag geldt dat het de toepassing van alle overige voorzieningen, zoals uitzetting of uitlevering, onverlet laat. Berechting en bestraffing in het land waar het feit begaan is, blijven voorop staan.

4.5 Afgeleide rechtsmacht

De in artikel 8b Sr opgenomen voorschriften zijn overgenomen van het huidige artikel 4a Sr. Het artikel legt vast dat Nederland, behalve op de wijze zoals bepaald in de artikelen 2 tot en met 7 Sr, ook rechtsmacht kan uitoefenen als dit volgt uit een verdragsrechtelijk voorschrift inzake de overname van strafvervolging, op grond van een verzoek van het openbaar ministerie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba, als een verzoek tot uitlevering of overlevering ter zake van een terroristisch misdrijf of een daaraan verwant misdrijf ontoelaatbaar is verklaard, is afgewezen of geweigerd danwel wanneer de strafvervolging door Nederland is overgenomen van een internationaal gerecht. Nu het hier – in afwijking van de hiervoor besproken rechtsmachtgrondslagen – gaat om vormen van afgeleide rechtsmacht, hebben wij gemeend dat het vastleggen van deze voorschriften aan het slot van de rechtsmachtregeling het meest passend moet worden geacht. Het artikel, dat ten opzichte van het huidige artikel 4a Sr inhoudelijk ongewijzigd is gebleven, behoeft verder geen nadere toelichting.

II ARTIKELSGEWIJS

ARTIKEL I

In dit onderdeel worden de artikelen 4 tot en met 7 Sr opnieuw vastgesteld. Op de redenen die daaraan ten grondslag liggen, is in het algemene deel van deze memorie van toelichting reeds uitvoerig ingegaan. Daarnaar zij hier verwezen.

De bestaande artikelen 6 en 7 blijven gehandhaafd, zij het dat in het huidige artikel 6 Sr onderdeel 2° kan komen te vervallen omdat het daar gaat om de uitvoering van een internationale verplichting (vgl. artikel 6 (nieuw) Sr). De artikelen 6 en 7 worden vernummerd tot de artikelen 8 en 8a (nieuw) Sr. Ingevoegd wordt een nieuw artikel 8b Sr dat inhoudelijk overeenkomt met het huidige artikel 4a Sr, met dien verstande dat het derde lid in die zin is gecorrigeerd dat niet meer wordt verwezen naar de situatie dat overlevering aan een andere EU-lidstaat ontoelaatbaar is verklaard, afgewezen of geweigerd. Door het beperkt aantal weigeringsgronden en hun restrictieve karakter zal zich geen situatie kunnen voordoen waarin er na een weigering nog ruimte zou zijn voor het instellen van een strafvervolging. Artikel 8c Sr is reeds voldoende toegelicht in paragraaf 4.4 van het algemene gedeelte van deze memorie. Daaraan kan voor alle duidelijkheid nog worden toegevoegd dat artikel 8c Sr geen betekenis heeft voor de gevallen waarin de verdachte zich in één van de andere lidstaten van de Europese Unie schuldig heeft gemaakt aan een misdrijf waarop een strafmaximum van ten minste acht jaar gevangenisstraf is gesteld. Mocht de verdachte zich in een dergelijk geval in Nederland bevinden, dan is uitlevering niet mogelijk omdat de terbeschikkingstelling van personen aan de justitiële autoriteiten van een andere lidstaat van de Europese Unie geschiedt volgens de regels van het kaderbesluit betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de Overleveringswet, en niet omdat een verdragsrelatie ontbreekt (vgl. ook artikel 74 van de Overleveringswet).

ARTIKELEN II en III

Het betreft hier een tweetal technische aanpassingen door de vernummering van de huidige artikelen 2 tot en met 8 van het Wetboek van Strafrecht.

ARTIKEL IV

De consultatieversie van dit wetsvoorstel bevatte een voorziening waaruit volgde dat de herziene regels voor de uitoefening van extraterritoriale rechtsmacht alleen betrekking hadden op feiten die na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zouden plaatsvinden. Op advies van het OM is er evenwel voor gekozen bedoelde bijzondere overgangsrechtelijke regeling te schrappen. Er is bij nader inzien geen aanleiding om de uitoefening van extraterritoriale rechtsmacht te beperken tot feiten die na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zijn begaan. Opgemerkt zij tot slot dat het voornemen bestaat om de voorgestelde aanpassingen zo spoedig mogelijk in werking te laten treden. De reden om de datum van inwerkingtreding bij koninklijk besluit te bepalen, is om het mogelijk te maken daarbij aan te sluiten bij de vaste verandermomenten.

De Minister van Veiligheid en Justitie,

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,

Bijlage bij de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met de herziening van de regels over de werking van de strafwet buiten Nederland (herziening regels betreffende extraterritoriale rechtsmacht in strafzaken)

Transponeringstabel		
Huidige regeling	**Toekomstige regeling**	**Toelichting**
Art. 4 sub 1°- 6° Sr Art. 4 sub 7°- 18°Sr	Art. 4 sub a – f Sr Art. 6 Sr en AMvB	Artikel 4, sub 6°- 18°, Sr vloeien voort uit verdragen of besluiten van volkenrechtelijke organisaties. Daarop gebaseerde rechtsmacht volgt in de nieuwe regeling uit artikel 6 (nw) Sr en de daarbij behorende AMvB.
Art. 4a Sr	Art. 8b Sr	Betreft een vernummering.
Art. 5 lid 1 sub 1°, 3°, 6° Sr Art. 5 lid 1 sub 2° Sr Art. 5 lid 1 sub 4°, 5° Sr Art. 5 lid 2 Sr	Art. 7 lid 2 sub a – e Sr Art. 7 lid 1 Sr Art. 6 Sr en AMvB Art. 7 lid 3 Sr	Artikel 5 Sr kent nationale en internationale grondslagen. De nationale grondslagen zijn overgeheveld naar artikel 7 (nw) Sr. De internationale grondslagen volgen in de nieuwe regeling uit artikel 6 (nw) Sr en de daarbij behorende AMvB.
Art. 5a Sr	Art. 7 Sr Art. 6 Sr en AMvB	Cfm. onderscheid artikelen 6 en 7 (nw) Sr.
Art. 5b Sr	Art. 5 Sr Art. 6 Sr en AMvB	Cfm. onderscheid artikelen 6 en 7 (nw) Sr.
Art. 6 Sr	Artikel 8 Sr Artikel 6 Sr en AMvB	Cfm. onderscheid artikelen 6 en 7 (nw) Sr.
Art. 7 Sr	Artikel 8a Sr	Betreft een vernummering.
Art. 8 Sr	Artikel 8d Sr	Betreft een vernummering.