

Vergaderjaar 1987-1988

20042

Uitvoering van het Verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke en ontorende behandeling of bestraffing (Uitvoeringswet folteringverdrag)

Nr. 5

VOORLOPIG VERSLAG

Vastgesteld 7 december 1987

De vaste Commissie voor Justitie¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet, heeft de eer van haar voorlopige bevindingen als volgt verslag uit te brengen.

Algemeen

Met belangstelling en instemming hadden de leden van de C.D.A.-fractie kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Zij zouden ten aanzien van de formulering van de delictomschrijving in artikel 1, eerste lid, de vraag willen stellen of het begrip: «Menselijke gelijkwaardigheid» in de zinsnede: «Uit minachting voor diens aanspraken op» wel de kern van de problematiek van het folteren aangeeft. Deze leden waren op de hoogte van de door het Nederlandse Juristen Comité voor de Mensenrechten en Amnesty International geprefereerde formulering rond het begrip «discriminatie», die ook in artikel 1 van het verdrag wordt gebezigd, doch waren het eens met de regering dat het begrip «discriminatie» te veel een «open einde» karakter heeft.

Wel vroegen deze leden of niet eveneens een kanttekening gemaakt zou moeten worden bij de gekozen formulering «menselijke gelijkwaardigheid». Gaat het bij het delict foltering niet veeleer om de aanspraken die het slachtoffer, gelijk iedere mens te allen tijde moet kunnen maken op zijn lichamelijke en geestelijke integriteit zo vroegen zij. Foltering zal immers, zoals ook uit de formulering van het eerste deel van de eerste zin van artikel 1 van het verdrag valt te lezen zeker niet altijd voortkomen uit de omstandigheid dat de folterende overheidsfunctionaris zijn slachtoffer niet «gelijkwaardig» acht maar veeleer geschiedt omdat hij hem wil straffen, intimideren, of inlichtingen wil verkrijgen. Er zal in de relatie folteraar/gefoltterde weliswaar altijd van ongelijkwaardigheid sprake zijn maar de vraag is of zulk een ongelijkwaardigheid als een innerlijk kenmerk, als een motief van de dader mag worden gekwalificeerd.

Zou niet eerder, zo vroegen deze leden zich af, het tweede motief dat de memorie van toelichting noemt een afgeleide moeten zijn van het eerste en dienen te luiden: «Minachting voor de aanspraken van het slachtoffer op zijn lichamelijke en geestelijke integriteit».

¹ Samenstelling:

Leden: Haas-Berger (PvdA), Stoffelen (PvdA), Kosto (PvdA) voorzitter, Roethof (PvdA), K. G. de Vries (PvdA), De Kwaadsteiniet (CDA), Stemerdink (PvdA), Gualthérie van Weezel (CDA), Rempt-Halmmans de Jongh (VVD), Van der Burg (CDA), Schutte (GPV), Krajenbrink (CDA), Korthals (VVD), Wiebenga (VVD), Laning-Boersema (CDA), Dijkstal (VVD), Vermeend (PvdA), Kohnstamm (D66), Wolffensperger (D66) onder voorzitter, Swildens-Rozendaal (PvdA), Soutendijk-van Appeldoorn (CDA), Van de Camp (CDA), Biesheuvel (CDA).
Plv. leden: Ter Veld (PvdA), Jabaaij (PvdA), Van Nieuwenhoven (PvdA), Lankhorst (PPR), Koetje (CDA), Van Traa (PvdA), Borgman (CDA), Hermans (VVD), De Hoop Scheffer (CDA), Van den Berg (SGP), Vreugdenhil (CDA), De Grave (VVD), Te Velddhuis (VVD), Kraaijeveld-Wouters (CDA), Van Es (PSP), Alders (PvdA), Eisma (D66), Groenman (D66), Doelman-Pel (CDA), Van Muiden (CDA), Leerling (RPF).

Een tweede opmerking van deze leden betrof de woorden: «aanspraken op», uit de formulering van artikel 1. Hoe dient deze formulering gelezen te worden tegen de achtergrond van het in het Handvest van de Verenigde Naties gebezigde begrip: «Inherente waardigheid», zo vroegen zij. Zou de regering derhalve nog nader in kunnen gaan zo luidde hun vraag op de argumenten voor de gekozen formuleringen in de delictsomschrijving.

Naar aanleiding van het in artikel 14 van het Verdrag tegen foltering opgenomen rechtens afdwingbare recht op een billijke en toereikende schadevergoeding vroegen de aan het woord zijnde leden of de wettelijke mogelijkheden ter voldoening aan deze bepaling in Nederland als voldoende mogen worden gekwalificeerd.

Naar aanleiding van het in de memorie van toelichting van wetsvoorstel 19 617 (folterverdrag) uitgesproken voornemen van de regering om bij ratificatie een interpretatieve verklaring af te leggen ten aanzien van de term «wettig», in de tweede volzin van artikel 1 van genoemd verdrag vroegen deze leden of dit voornemen nog altijd bestaat en hoe de relatie met de hier aan de orde zijnde uitvoeringswet in deze moet worden gezien. De laatste vraag die bij de hier aan het woord zijnde leden rees betrof het beginsel van het «Ne bis in idem».

In de memorie van antwoord van wetsvoorstel 19 617 (folterverdrag) heeft de regering opgemerkt dat het ontbreken van een bepaling hieromtrent als een tekortkoming van het verdrag moet worden aangemerkt. Overweegt de regering alsnog een bepaling hieromtrent in de uitvoeringswet op te nemen zo vroegen zij met een verwijzing naar de bepaling van het tweede lid van artikel 1 van het verdrag.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. hadden met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel tot uitvoering van het folteringsverdrag. Het was deze leden opgevallen dat de voorgestelde delictsomschrijving van «foltering» niet geheel overeenkomt met de omschrijving van dat begrip in artikel 1 van het Verdrag.

De wens om de aansluiting te vinden met het systeem van de Nederlandse strafwet heeft ondermeer geleid tot een keuze voor het begrip mishandeling zoals dat voorkomt in het Wetboek van Strafrecht.

Echter, alleen zeer ernstige vormen van mishandeling kunnen als foltering worden aangemerkt. Naar het voorlopig oordeel van de leden van de fractie van de P.v.d.A. heeft de regering zich op een pad begeven dat leidt tot een gekunstelde redenering, terwijl door aansluiting bij de omschrijving gegeven in het Verdrag helderheid wordt verkregen. Mag overigens worden aangenomen dat met de woorden «gedeeltelijke integriteit» op blz. 2 van de memorie van toelichting, wordt bedoeld «geestelijke integriteit»?

Nu in de voorgestelde delictsomschrijving staat vermeld: «mishandeling..... met het oogmerk om.....» rijzen naar het oordeel van het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten (NJCM) voor het Openbaar Ministerie (OM) grote bewijsproblemen. Met het Comité vragen ook de leden van de fractie van de P.v.d.A. waarom de regering voor deze opzet heeft gekozen. Is het bovendien de bedoeling dat alle lichtere vormen van opzet hiermee worden uitgesloten? Deze bewijsproblemen voor het OM komen bovenop het feit, dat het delict foltering zich als regel in verborgenheid voordoet, waardoor de bewijspositie van het OM al a priori bijzonder moeilijk is.

In tegenstelling tot in het Verdrag wordt in de delictsomschrijving van foltering een limitatieve opsomming van de mogelijke oogmerken gegeven. Het beroep op het legaliteitsbeginsel (artikel 1 Wetboek van Strafrecht) ter rechtvaardiging van deze afwijking had de leden niet overtuigd. Het gaat hier immers niet om de gedraging zelf maar om het oogmerk dat de dader zich gesteld heeft.

Hoe denkt de regering over de suggestie van het NJCM om de opsomming van oogmerken niet in de delictsomschrijving op te nemen, maar als

nadere specificatie van het begrip foltering in de betekenissen van titel 1 van boek 1 Wetboek van Strafrecht onder te brengen? Het bestanddeel «uit minachting voor de aanspraken van het slachtoffer op menselijke waardigheid» heeft de voorkeur van de regering boven de Verdragstekst: «om enigerleed reden gebaseerd op discriminatie van welke aard ook».

In navolging van Amnesty International en het eerdergenoemde NJCM plaatsten de leden vraagtekens bij de motivering van de regering dat het begrip discriminatie in de strafwet immer wordt gevolgd door een limitatieve opsomming van de hoedanigheden waarover onderscheid te maken valt. Het begrip discriminatie in artikel 90 quater Wetboek van Strafrecht is immers niet limitatief omschreven. Zou het niet de voorkeur verdienen nauw aan te sluiten bij de terminologie van het Verdrag.

In artikel 1 eerste lid zou gesproken kunnen worden van discriminatie waarbij voor de betekenis kan worden verwezen naar het Wetboek van Strafrecht (artikel 90 quater) net zoals met betrekking tot de begrippen «ambtenaar» en «oorlog» is geschied. Gelet op het feit dat in het wetsvoorstel universele rechtsmacht wordt gevestigd en de eis van dubbele strafbaarheid dus niet geldt, behoeft het OM geen rekening te houden met afwijkende verjaringsregelingen in het land van herkomst van de hier te vervolgen dader.

Met het NJCM waren de leden van mening dat zodoende buitenlandse maatregelen (bijvoorbeeld een verkorte verjaringstermijn zoals recent is vastgesteld in Argentinië) de vervolgbaarheid in Nederland onverlet laten. Deelt de regering de opvatting van de P.v.d.A.-fractie hieromtrent?

Tenslotte wilden de leden de aandacht van de regering vragen voor het recht op schadevergoeding. Ingevolge artikel 14 van het Verdrag dient iedere Verdragsstaat in zijn rechtsstelsels te waarborgen dat het slachtoffer van foltering genoegdoening krijgt en een rechtens afdwingbaar recht heeft op billijke en toereikende schadevergoeding.

Is de regering van mening dat de bestaande mogelijkheden in ons land een dergelijk recht van het slachtoffer kunnen garanderen?

De regering zal het met deze leden eens zijn dat de artikelen 322 en volgende Wetboek van Strafvordering (voeging beledigde partij) in dit specifieke geval volstrekt ontoereikend zullen zijn, terwijl het niet in de rede ligt te verwachten dat uit de voorstellen van de commissie Terwee te zijner tijd voor dit geval toereikende voorstellen zullen voortvloeien.

Het lid van de G.P.V.-fractie had met waardering kennis genomen van de inhoud van het wetsvoorstel. Hij meende dat conform de bedoelingen van het Verdrag tegen foltering en gelet op de ernst en het bijzondere karakter van het delict een aparte strafbaarstelling van foltering gewenst is.

Het lid van deze fractie constateerde dat de regering met zorgvuldigheid te werk is gegaan bij de redactie van het belangrijke eerste artikel van het wetsvoorstel. Het sprak hem daarbij aan dat ook als kenmerk van foltering is opgenomen de aanduiding «minachting voor de aanspraken van het slachtoffer op menselijke gelijkwaardigheid». Wel kan de vraag worden gesteld of de gekozen formulering voldoende juridisch belijnd en voor de Nederlandse rechter hanteerbaar is. Strikt genomen is de formulering «menselijke gelijkwaardigheid» wellicht zelfs op te vatten als een contaminatie van de begrippen «menselijke waardigheid» en «gelijkwaardigheid van mensen». Enige verduidelijking en – zo nodig – een redactionele aanpassing zou dit lid op prijs stellen.

Niet geheel overtuigd was het lid van de G.P.V.-fractie van de noodzaak en wenselijkheid om in artikel 1 het element van vrijheidsberoving op te nemen. Er kunnen zich immers situaties voordoen, waarbij geen sprake is van vrijheidsberoving als zodanig (bij voorbeeld bij huiszoekingen), maar waarbij overigens volledig aan de vereisten van de omschrijving van het delict foltering is voldaan. Wat verzet zich ertegen de woorden «die van zijn vrijheid is beroofd» uit artikel 1 te schrappen? Als daartegen steek-

houdende bezwaren blijken te bestaan valt – zo suggereerde dit lid – te overwegen genoemd onderdeel uit de delictomschrijving aan te vullen met een bepaling waarin wordt uitgedrukt dat het ook kan gaan om iemand wiens bewegingsvrijheid zonder redelijke grond is beperkt.

Het lid van de G.P.V.-fractie vroeg vervolgens naar de wenselijkheid van het onderdeel van de delictomschrijving dat stelt dat het folteringsgedrag van dien aard moet zijn, dat het beoogde doel kan worden bevorderd. Hij wees er op dat veel folteringen uitingen zijn van pure willekeur, zodat moeilijk gesproken kan worden van een «beoogd doel».

Dit lid constateerde dat terecht in artikel 3 is bepaald dat een beroep op een wettelijk voorschrift of op een ambtelijk bevel niet als strafuitsluitingsgrond voor foltering kan gelden. Hij wees er echter op dat zich ook situaties kunnen voordoen, waarin of een ondergeschikte door een superieur of een medegevangene onder bedreiging van fysiek geweld wordt gedwongen folteringen op iemand toe te passen. In hoeverre zijn de nu voorgestelde wettelijke bepalingen toegesneden op deze verschrikkelijke situatie en in welk opzicht? Is aan deze situaties gedacht bij het doen vermelden in de toelichting dat een beroep op overmacht mogelijk blijft.

Het lid van de G.P.V.-fractie achtte het een goede zaak dat evenmin een beroep op buitenlandse wettelijke voorschriften kan worden gedaan. Om die reden is in artikel 3 artikel 42 Strafrecht niet van toepassing verklaard ten aanzien van de feiten, bedoeld in de artikelen 1 en 2. Hij stelde de vraag of de vermelding van artikel 42 Strafrecht wel voldoende duidelijk maakt dat het niet uitsluitend behoeft te gaan om een Nederlands wettelijk voorschrift. Artikel 42 Strafrecht functioneert immers binnen de Nederlandse rechtsorde en strafwetgeving. Zo zal een buitenlander, die in ons land een strafbaar feit pleegt geen beroep kunnen doen op deze strafuitsluitingsgrond met een verwijzing naar een wettelijk voorschrift, geldend in zijn land.

Ten slotte erkende het lid van de G.P.V.-fractie dat het logisch is dat ook buitenlandse overheidsfunctionarissen terzake van foltering onder de Nederlandse strafwet kunnen vallen. Hij wees er echter op dat de desbetreffende bepaling in artikel 6, tweede lid problemen kan opleveren bij de toepassing. Foltering vindt immers ook vaak plaats in omstandigheden als bij voorbeeld een binnenlandse opstand of verzetssituatie. Niet alleen functionarissen van de wettige overheid kunnen zich dan aan foltering schuldig maken, maar ook personen die behoren tot een tegenregering, bevrijdingsbeweging en dergelijke. Zullen zij voor het delict foltering niet vervolgd kunnen worden enkel en alleen omdat zij geen «ambtenaar of een anderszins ten dienste van de overheid werkzame persoon» (artikel 1) zijn? Zulks kan toch niet de bedoeling zijn?

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1

De leden van de fractie van de P.v.d.A. gaven de regering in overweging in het derde lid, derde regel tussen de woorden «heeft» en «de door» in te voegen het woordje: «het»

Artikel 4

De leden van de fractie van de P.v.d.A. erkenden het gestelde in de memorie van toelichting, dat artikel 4 voor zichzelf sprak. Sterker: zij waren van mening dat de hoogte van de bedreiging met gevangenisstraf in de artikel 1 en 2 al onmiskenbaar duidelijk maakte dat het hier om misdrijven ging. Zij gaven de regering derhalve in overweging artikel 4 van het wetsvoorstel als zijnde overbodig in te trekken.

De voorzitter van de commissie,
Kosto

De griffier van de commissie,
Coenen