

Vergaderjaar 2000–2001

26 262

Opsporingsonderzoeken in Nederland van oorlogsmisdrijven en misdrijven tegen de menselijkheid

Nr. 9

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 december 2000

Tijdens een Algemeen Overleg over oorlogsmisdrijven en misdrijven tegen de menselijkheid, dat plaatsvond op 1 december 1998 (Kamerstukken II 1998/99, 26 262, nr. 3), kondigde ik aan, dat in een notitie aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal nader zou worden ingegaan op de implementatie van het Statuut van het Internationaal Strafhof of Statuut van Rome in het Nederlandse strafrecht.

Mede namens de Minister van Buitenlandse Zaken en de Minister van Defensie doe ik u hierbij deze notitie toekomen.

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals

Wetgeving ter implementatie van het Statuut van het Internationaal Strafhof

Tijdens een Algemeen Overleg over oorlogsmisdrijven en misdrijven tegen de menselijkheid, dat plaatsvond op 1 december 1998 (kamerstukken II, 1998/99, 26 262, nr. 3), kondigde de ondertekenaar dezen aan, dat in een notitie aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal nader zou worden ingegaan op de implementatie van het Statuut van het Internationaal Strafhof of Statuut van Rome in het Nederlandse strafrecht. Daarbij heeft hij toegezegd tevens en in het bijzonder te zullen ingaan op de strafbaarstelling van misdrijven tegen de menselijkheid – binnen en buiten gewapend conflict – en het «gat» dat de Wet Oorlogsstrafrecht op dat punt lijkt te vertonen.

Mede namens de Minister van Buitenlandse Zaken en de Minister van Defensie doe ik u hierbij deze notitie toekomen.

Het spreekt voor zich dat Nederland, zeker ook gelet op zijn bijzondere positie als gastland, gehouden is het Statuut op loyale en zorgvuldige wijze uit te voeren. De wetgeving ter implementatie van het Statuut in Nederland zal een aantal onderdelen beslaan. Het eerste onderdeel betreft de voor het functioneren van het Strafhof zelf noodzakelijke wetgeving, die betrekking heeft op de door Nederland als partij te verlenen samenwerking en rechtshulp. Het tweede onderdeel betreft de wetgeving ter omzetting van de delicten uit het Statuut in de Nederlandse wetgeving. Deze is voor het functioneren van het Hof als zodanig niet noodzakelijk, maar vloeit onzes inziens wel voort uit het aan het Statuut ten grondslag liggende complementariteitsbeginsel. Dit beginsel houdt in dat het in eerste instantie aan Staten zelf is om de in het Statuut strafbaar gestelde delicten te vervolgen; het Hof treedt pas op als Staten niet bereid of in staat blijken om een vervolging in te stellen. Hieruit volgt dat de Staten die partij zijn, in hun nationale wetgeving in adequate rechtsmacht en strafbaarstellingen moeten voorzien. Een eventueel derde onderdeel van de implementatiewetgeving betreft bepalingen ter uitvoering van het nog te sluiten Zetelverdrag tussen het Hof en Nederland als gastland.

1. Stand van zaken

Met betrekking tot het Statuut van het Internationaal Strafhof zijn er zowel binnenlandse als internationale ontwikkelingen gaande. De internationale ontwikkelingen houden in, dat de ambtelijke commissie die tot opdracht heeft de annexen betreffende de Elementen van misdrijven en het Reglement van proces- en bewijsvoering te ontwerpen, daaraan in juni van dit jaar de laatste hand heeft gelegd. De bijlage met proces- en bewijsregels heeft mede betrekking op het door het Strafhof te onderhouden rechtshulpverkeer met de Staten en de tenuitvoerlegging van einduitspraken, onderwerpen die voor Nederland mede in de hoedanigheid van gastland van groot belang zijn. Deze bijlagen¹ zullen na inwerkingtreding van het Statuut door de Vergadering van Staten-Partijen moeten worden aangenomen. De bijlagen zijn door mijn ambtgenoot van Buitenlandse Zaken bij brief van 5 december jl. aan de Tweede Kamer gezonden. Met betrekking tot de inwerkingtreding van het Statuut van het Internationaal Strafhof kunnen wij u voorts berichten, dat inmiddels 21 staten het Statuut geratificeerd hebben.² Alle EU-lidstaten die niet reeds geratificeerd hebben, hebben de verwachting uitgesproken uiterlijk in de eerste helft van 2001 daartoe over te gaan. Voor de inwerkingtreding van het Statuut zijn 60 ratificaties nodig, een aantal dat in de loop van 2002 wordt verwacht.

Wat de binnenlandse ontwikkelingen betreft kunnen wij u ten eerste meedelen, dat de regering op 7 november jl. het voorstel van rijkswet tot

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

² Het betreft Belize, België, Botswana, Canada, Fiji, Frankrijk, Gabon, Ghana, IJsland, Italië, Lesotho, Luxemburg, Mali, Nieuw-Zeeland, Noorwegen, San Marino, Senegal, Sierra Leone, Tadjikistan, Trinidad & Tobago en Venezuela.

goedkeuring van het Statuut bij de parlementen aanhangig heeft gemaakt (Kamerstukken II 2000/01, 27 484 (R 1669), nrs. 1–2). Inmiddels is een begin gemaakt met de voorbereiding van de uitvoeringswetgeving ter implementatie van het Statuut in de Nederlandse rechtsorde. In de volgende paragraaf zullen wij nader uiteenzetten hoe wij ons deze wetgeving voorstellen. Vervolgens zullen wij apart ingaan op de positie van de Wet Oorlogsstrafrecht (WOS), mede in het licht van de misdrijven voorzien in het Statuut. Tot slot zal een globale fasering van het implementatieproces worden gegeven.

2. De implementatiewetgeving

Ter implementatie van het Statuut van het Internationale Strafhof zijn twee wegen begaanbaar. Men kan de onderdelen van het Statuut die formeel-wettelijke implementatie behoeven onderbrengen in bestaande hoofdstukken of delen van de thans vigerende wetten met een strafrechtelijk, strafvorderlijk of internationaal-strafrechtelijk onderwerp. Men denke aan het Wetboek van Strafrecht, dat van Militair Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en de Uitleveringswet. Die onderdelen uit het Statuut worden dan daarin ingelast, waarbij zoveel mogelijk wordt aangesloten bij de bestaande terminologie en wetssystematiek. De tweede mogelijkheid is die onderdelen zoveel mogelijk te concentreren in aparte wetgeving ter implementatie van het Statuut. Daarbij kan men denken aan invoering van een geheel nieuwe wet of uitbouw van een bestaande wet met een «Statuutdeel». In beide opties zal het Statuut implementatie behoeven binnen het gehele Koninkrijk. De ratificatie van het Statuut van Rome zal immers voor het gehele Koninkrijk gelden.

De regering heeft besloten de laatste optie te kiezen omdat aan de eerste optie – onderbrenging in de diverse strafrechtelijke wetten – aanzienlijke nadelen kleven. Deze leidt namelijk tot versnippering van de relevante artikelen en paragrafen uit en op grond van het Statuut over verschillende wetten. Gevolg daarvan zou zijn dat de implementatie door het gastland voor het Hof zelf en de andere Verdragspartijen moeilijk over- en inzichtelijk zou zijn. Zelfstandige, geconcentreerde wetgeving ter implementatie van het Statuut daarentegen is praktisch en overzichtelijk: zo blijkt duidelijk wat de Nederlandse positie is ten aanzien van samenwerking in het kader van het Statuut. Ook maakt het helder, hoe Nederland voorziet in adequate rechtsmacht om de misdrijven, gedefinieerd in het Statuut, zelf te vervolgen, te berechten en te bestraffen, ook al vertoont het delict zelf geen bijzondere raakvlakken met de Nederlandse rechtsorde. Het eerdergenoemde complementariteitsbeginsel houdt immers in dat het Internationaal Strafhof jurisdictie kan uitoefenen, tenzij de desbetreffende staat zelf tot een dergelijke rechtsmachtuitoefening in staat en bereid is. Het ligt voor de hand dit beginsel op heldere wijze te definiëren door de desbetreffende misdrijven in één wet onder te brengen. Zelfstandige implementatiewetgeving zal voorts de toegankelijkheid van de implementatie ook voor het buitenland vergroten; wegens de bijzondere positie van het gastland bestaat er immers veel belangstelling voor de wijze waarop Nederland implementeert. Ten slotte kan bij zelfstandige implementatie beter tot uitdrukking gebracht worden dat het hier gaat om strafrechtelijke bepalingen met een sterk sui generis-karakter, welhaast een eigen rechtsorde. Met de Nederlandse Antillen en Aruba vindt nog overleg plaats over de vraag of de implementatie voor alle Koninkrijksdelen gezamenlijk – dat wil zeggen bij Rijkswet – zal geschieden dan wel of ieder Koninkrijksdeel de implementatie voor zichzelf zal verrichten.

Zoals in het begin van deze notitie aangegeven zijn er bij de implementatie van het Statuut twee duidelijk te onderscheiden onderdelen: het samenwerkings- of rechtshulpdeel, dat gericht is op de medewerking die Nederland als partij bij het Statuut en bovendien als gastland verplicht is

te verlenen aan het Internationaal Strafhof, en het materieelrechtelijke deel, dat betreft de strafbaarstelling in de nationale wetgevingen van de delicten van het Statuut en het voorzien in adequate rechtsmacht van de nationale rechter terzake. Gelet op het onderscheiden karakter van deze delen – het eerste is extern (op het Hof) gericht, het andere meer intern (op de nationale strafrechtspleging) – gaan onze gedachten vooralsnog uit naar het implementeren van deze twee delen in twee aparte wetten. De eerste wet zal een geheel nieuwe wet specifiek gericht op het Internationaal Strafhof moeten worden. Uitgangspunt voor deze wet zal kunnen zijn de wet die is totstandgebracht in verband met de instelling van het Joegoslavië-Tribunaal (Wet van 21 april 1994, Stb. 308). Voor het tweede, materieelrechtelijke deel zijn wij voornemens de Wet Oorlogsstrafrecht (WOS) te vervangen door een nieuwe wet. Deze wet, waarvoor de Wet Oorlogsstrafrecht als basis zal dienen, zal naast de strafbaarstelling van de oorlogsmisdrijven ten eerste ook de strafbaarstelling van de misdrijven tegen de menselijkheid moeten omvatten. Voorts zullen daarin ook de strafbaarstellingen van genocide en foltering worden opgenomen. Deze zijn thans opgenomen in respectievelijk de Uitvoeringswet genocideverdrag en de Uitvoeringswet folteringverdrag, welke wetten derhalve ook zullen worden ingetrokken.

Implementatie van het materieelrechtelijke deel van het Statuut door middel van de geschetste vervanging van de WOS heeft het voordeel van de doelmatigheid. De WOS kan voor wat betreft de oorlogsmisdrijven grotendeels intact worden gelaten, terwijl het bestaande (procedurele) kader dat die wet biedt voor de berechting van oorlogsmisdrijven, ook (geheel of gedeeltelijk) kan dienen voor de berechting van de overige misdrijven van het Statuut. Daarbij ligt het voor de hand dat de naam «Wet Oorlogsstrafrecht» zal worden vervangen door een andere, nu de nieuwe wet ook misdrijven tegen de menselijkheid gepleegd buiten oorlog of ander gewapend conflict zal omvatten.

Tot slot wijs ik erop dat de werkzaamheden van de voorbereidende commissie voor het Internationale Strafhof nog niet zijn afgerond. Zij zal haar werk voortzetten met onder andere het opstellen van een Verdrag inzake privileges en immuniteiten voor het Hof en het formuleren van de beginselen die ten grondslag moeten liggen aan het Zetelverdrag. Dit Zetelverdrag zelf zal te zijner tijd worden gesloten tussen Nederland enerzijds en het Hof anderzijds. Het is mogelijk dat dit Zetelverdrag en het Verdrag inzake privileges en immuniteiten ook nog zelfstandige uitvoering bij wet in formele zin behoeven. Zodra hierover duidelijkheid bestaat, zal ook dit onderdeel in het implementatieproces moeten worden betrokken.

3. De Wet Oorlogsstrafrecht

Daar bij eerdere gelegenheden – onder andere tijdens het in de inleiding genoemde Algemeen Overleg – de Wet Oorlogsstrafrecht vragen opriep, gaan wij hier nader in op deze wet en op de gevolgen van de implementatie van het Statuut voor (het stelsel van) de wet.

De Wet Oorlogsstrafrecht van 1952 biedt een kader voor de opsporing, vervolging en berechting van misdrijven begaan in geval van oorlog of ander gewapend conflict. De wet voorziet onder andere in de omschrijving en strafbaarstelling van oorlogsmisdrijven en in een regeling van de rechtspleging terzake; deze laatste vindt plaats voor de militaire rechter, dan wel, na een vijandelijke bezetting van het grondgebied van Nederland, voor de zogenaamde bijzondere rechtbanken en het Bijzondere Hooggerechtshof. De belangrijkste oorlogsmisdrijven vindt men in de artikelen 8 en 9 van de WOS en wel omschreven als de «schending van de wetten en gebruiken van de oorlog» onderscheidenlijk het opzettelijk toelaten dat een ondergeschikte een zodanig feit begaat. Deze omschrijving omvat alle oorlogsmisdrijven zoals vervat in de Verdragen van Genève en de daarbij vastgestelde protocollen. Ze laat bovendien ruimte

voor de strafbaarheid van nieuwe oorlogsmisdrijven die in de voortdurende ontwikkeling van het internationale humanitaire recht worden erkend.

Artikel 3 aanhef en sub 1° WOS bepaalt verder dat de Nederlandse strafwet toepasselijk is op ieder die zich buiten het rijk in Europa schuldig maakt aan een misdrijf omschreven in de artikelen 8 en 9. Hiermee wordt universele jurisdictie gecreëerd conform de bedoeling van de Verdragen van Genève. Lange tijd was er echter discussie in de doctrine of deze universele rechtsmacht niet teniet werd gedaan door artikel 1 van de WOS, dat stelt dat de bepalingen van de wet alleen van toepassing zijn op de misdrijven, «in geval van oorlog begaan of eerst in geval van oorlog strafbaar». Onder «oorlog» moet – zoveel was in ieder geval duidelijk – worden verstaan een oorlog waarbij Nederland betrokken is. Deze uitleg van de wet zou betekenen dat oorlogsmisdrijven als bedoeld in de artikelen 8 en 9 WOS alleen in Nederland vervolgbaar zouden zijn voor zover begaan in een oorlog (of ander gewapend conflict) met Nederlandse betrokkenheid, anders gezegd voor zover er een direct Nederlands belang mee is gemoeid. In een beschikking van 11 november 1997 (NJ 1998, 463 m.nt. 'tH) heeft de Hoge Raad echter uitgemaakt dat deze uitleg van de wet niet juist is en dat ervan uit moet worden gegaan dat de wetgever met artikel 3 WOS bedoeld heeft universele jurisdictie ter zake van oorlogsmisdrijven te scheppen.

In het meergenoemde Algemeen Overleg was sprake van een «strafbaarheidsgat» in de WOS. Uit het voorgaande moge duidelijk zijn dat dit in ieder geval betrekking heeft op (het tot nu toe ontbreken van) de strafbaarstelling van misdrijven tegen de menselijkheid in de Nederlandse rechtsorde. Door de in het voorgaande voorgestelde vervanging van de WOS door een nieuwe, brede wet zal dit gat worden gedicht. Door bovendien ter zake van deze delicten universele jurisdictie te creëren zal Nederland na inwerkingtreding van deze uitvoeringswetgeving ook rechtsmacht kunnen uitoefenen over misdrijven tegen de menselijkheid die zijn gepleegd door niet-Nederlanders, begaan buiten een gewapend conflict of in een gewapend conflict waarbij Nederland niet betrokken was. Op dezelfde wijze zal universele jurisdictie worden gecreëerd ter zake van genocide en foltering. Ter zake van foltering bestaat op grond van artikel 5 Uitvoeringswet folteringverdrag reeds universele jurisdictie. Ten aanzien van genocide creëert artikel 3 van de WOS thans alleen (extra-territoriale) rechtsmacht indien het feit is gepleegd tegen of met betrekking tot een Nederlander of een Nederlandse rechtspersoon of indien enig Nederlands belang daardoor is of kon worden geschaad (art. 3 aanhef en sub 2° WOS).

4. Fasering

Nu de bijlagen bij het Statuut van het Internationaal Strafhof – althans in concept – zijn vastgesteld, is een aanvang gemaakt met de voorbereiding van de uitvoeringswetgeving. Hieraan zal met grote voortvarendheid moeten worden gewerkt nu de verwachting is dat het Statuut in de loop van het jaar 2002 in werking zal treden. Op dat moment dient de Nederlandse wetgeving op orde te zijn. Het streven is om begin 2001 wetsontwerpen gereed te hebben, die vervolgens aan een aantal instanties voor consultatie kunnen worden voorgelegd. Vervolgens kunnen de wetsvoorstellen in het voorjaar van 2001 aan de Raad van State worden gezonden, waarna ze naar verwachting na de zomer bij de Tweede Kamer kunnen worden ingediend.

De daadwerkelijke oprichting van het Internationaal Strafhof komt dichterbij. Teneinde hiervoor op tijd klaar te zijn, zal de komende tijd van vele personen en instanties een niet geringe inspanning worden geleverd.

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals