

Vergaderjaar 2002–2003

**28 337**

## **Regels met betrekking tot ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht (Wet internationale misdrijven)**

**Nr. 22**

### **VERSLAG VAN EEN WETGEVINGSOVERLEG**

Vastgesteld 18 december 2002

De vaste commissie voor Justitie<sup>1</sup> heeft op 16 december 2002 overleg gevoerd met minister Donner van Justitie over **het wetsvoorstel internationale misdrijven (28 337)**.

Van het overleg brengt de commissie bijgaand stenografisch verslag uit.

De voorzitter van de vaste commissie voor Justitie,  
Van Blerck-Woerdman

De griffier van de vaste commissie voor Justitie,  
Beuker

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Van de Camp (CDA), K.G. de Vries (PvdA), Dittrich (D66), Vos (GroenLinks), Cornielje (VVD), Rouvoet (ChristenUnie), Van Blerck-Woerdman (VVD), voorzitter, Adelmund (PvdA), Luchtenveld (VVD), Albayrak (PvdA), ondervoorzitter, De Wit (SP), Rietkerk (CDA), Halsema (GroenLinks), Eurlings (CDA), Blok (VVD), Çörüz (CDA), Teeven (Leefbaar Nederland), Wolfsen (PvdA), Jan de Vries (CDA), Van Haersma Buma (CDA), Schonewille (LPF), Stuger (LPF), Van Vroonhoven-Kok (CDA) en Zeroual (LPF).

Plv. leden: Van Fessem (CDA), Arib (PvdA), De Graaf (D66), Azough (GroenLinks), Monique de Vries (VVD), Van der Staaij (SGP), Terpstra (VVD), Verbeet (PvdA), Rijpstra (VVD), Van Oven (PvdA), Lazrak (SP), De Pater-van der Meer (CDA), Karimi (GroenLinks), Ormel (CDA), Te Veldhuis (VVD), Jager (CDA), Jense (Leefbaar Nederland), Van Heemst (PvdA), Buijs (CDA), Sterk (CDA), Eerdmans (LPF), Wiersma (LPF), Joldersma (CDA), Varela (LPF) en Jukema (LPF).



# Stenografisch verslag van een wetgevingsoverleg van de vaste commissie voor Justitie

Maandag 16 december 2002

Aanvang 18.00 uur

## Voorzitter: Van Oven

Aanwezig zijn 5 leden der Kamer, te weten:

Van Oven, Çörüz, Cornielje, Azough en De Wit,

alsmede de heer Donner, minister van Justitie, die vergezeld is van enige ambtenaren van zijn ministerie.

Aan de orde is:

- **het wetsvoorstel Regels met betrekking tot ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht (Wet internationale misdrijven) (28337).**

De **voorzitter**: Ik open dit wetgevingsoverleg. Ik heet de minister en de hem vergezellende ambtenaren van harte welkom. Ik merk op dat wij een spreekijd-verdeling hebben. Wij hebben van 18.00 uur tot 23.00 uur de tijd, maar misschien slagen wij erin om eerder af te ronden. Dat hangt natuurlijk af van ons aller discipline; in dat verband doe ik een beroep op u allen.

De heer **Çörüz** (CDA): Voorzitter. Ik wil de minister een aantal vragen stellen. Daarna wil ik hem tot slot even meenemen naar met name artikel 5, lid 5; ik wil met name een aantal technische zaken die daarop betrekking hebben, aan de orde stellen. Wij hebben ruim de gelegenheid gekregen om in de schriftelijke ronde ons ei te leggen en een aantal vragen te stellen. Dat hebben wij gedaan; daar hebben wij ook antwoorden op gekregen, waarvoor ik de minister dank. Ik wil een aantal

zaken preciseren, ten eerste met betrekking tot een misdrijf zoals agressie. De minister zegt terecht dat het Strafhof eerst handen en voeten moet krijgen en dat er is gestart met een aantal misdrijven, zoals genocide, misdrijven tegen de menselijkheid, foltering en oorlogsmisdrijven; al ontwikkelende wordt later bekeken hoe "agressie" kan worden ingebracht. Wij willen echter met nadruk aangeven dat wij al jaren verder zijn voordat dit allemaal handen en voeten krijgt, terwijl een misdrijf zoals agressie al behoort tot de rechtsmacht van het Internationaal Strafhof. Dit geldt eveneens voor terrorisme. Dat zijn heel specifieke inbreuken op het menselijk zijn in deze wereld. Wij willen de regering heel expliciet meegeven om dit debat nu alvast in internationale fora stevig neer te zetten, zodat dit over een aantal jaren kan worden geïmplementeerd. Ik heb mij laten vertellen dat "over een aantal jaren" pas over zeven jaar is; het is dus goed om daar nu al mee te beginnen.

Het tweede punt betreft de immuniteit. Met name gelet op de lezing van de Raad van State en het antwoord van de regering op onze vragen, is dit punt ons nog niet helemaal duidelijk. Enerzijds zegt de regering dat bijvoorbeeld de zojuist door mij genoemde misdrijven nimmer tot de uitoefening van een officiële hoedanigheid kunnen behoren; anderzijds wordt dit, als ik het goed begrijp, gereduceerd tot het handelen van een privé-persoon. Dat laatste kan weer nooit, want een ex-minister of minister kan dat nooit gedaan hebben als een privé-persoon. Wij begrijpen dit niet helemaal. Wij zouden graag een precisering willen hebben: wat wordt

precies bedoeld met de immuniteit van met name ex-staatshoofden? Weten wij van tevoren waaraan wij toe zijn of kunnen wij, zoals de minister schrijft, pas van geval tot geval concreet zien wat wel en wat niet kan?

Wij willen ook graag een precisering over de eventuele ophoging van de straffen; er wordt een straf van 20 jaar genoemd. Ik ben erg benieuwd hoe dat in het buitenland is. Zou je dit soort ernstige misdrijven, waarbij het maximum van de tijdelijke gevangenisstraf op 20 jaar staat, niet kunnen verhogen tot 30 jaar? Hoe denken andere staten hierover? Ik zou daar graag iets meer over weten. Dan kom ik tot mijn slotvraag over het algemene deel. Opsporing en vervolging van internationale misdrijven vergt een specifieke aanpak. Daar is ook specifieke deskundigheid voor nodig. In Nederland is dat opgedragen aan specifieke teams, zoals het NOVO-team en het WOS-team. Ik zou graag een actuele stand van zaken willen hebben. Waarmee zijn deze teams op dit moment bezig? Zij zijn natuurlijk al langere tijd bezig met de opsporing, maar ik zou graag ook een inzicht in de resultaten willen hebben.

Dan vraag ik de minister om mee te kijken naar artikel 5. Ik heb daar een tweetal opmerkingen over. Het betreft artikel 5, lid 5, sub b. Daar staat achter de komma: "die duidelijk buitensporig zou zijn in verhouding tot het verwachte concrete en directe algehele militaire voorbeeld". Het gaat mij met name om het woordje "duidelijk". Zou dat niet een te hoge drempel opwerpen voor de buitensporigheid van een aanval? Omdat deze term ook niet wordt gebruikt in het eerste aanvullende

protocol, denk ik dat het verstandig is om dat weg te laten. Het tweede voorstel betreft artikel 5, lid 5, sub c. Daar staat: "en geen militair doelwit zijn". Dat is volgens mij onwenselijk aangezien steden in het algemeen geen specifiek militair object zullen vormen. Het verbod, zoals opgenomen in artikel 51 onderaan lid 4 en 5, eerste aanvullende protocollen bij de Verdragen van Genève, zal ook altijd gelden. Waarom moet de term "geen militair doelwit" er specifiek bij?

De heer **Cornielje** (VVD): Voorzitter. Zoals wij in het verslag hebben aangegeven, heeft de VVD-fractie met belangstelling kennisgenomen van het voorstel van wet internationale misdrijven. Aangezien het voorstel er voornamelijk toe strekt om tot codificatie in het Nederlandse strafrecht te komen van de misdrijven zoals genoemd in het statuut van het Internationaal Strafhof laten wij een algemene beschouwing over deze misdrijven thans achterwege. Hierover is immers eerder uitvoerig gesproken met het kabinet. Een tweede reden om een algemene beschouwing thans achterwege te laten, ligt in het feit dat het voornoemde voorstel ook een aantal uitvoeringswetten vervangt: het genocideverdrag en het folteringsverdrag, en een deel van de Wet oorlogsstrafrecht overhevelt naar deze nieuwe wet. Met andere woorden, het voorstel is beleidsarm, maar daarom niet minder belangrijk. Met de regering zijn wij van mening dat deze wet naast de Wet oorlogsstrafrecht geplaatst moet worden in verband met overwegingen van wetseenvoud en wetssystematiek. Wij steunen de regering dus. De regering heeft ervoor gekozen om vooralsnog een beperkte opzet van de Wet internationale misdrijven voor te stellen. De leden van de VVD-fractie zijn van mening dat een uitbreiding van de competentie van het Internationaal Strafhof, zo die er komt, aanleiding moet vormen om deze wet op haar reikwijdte te heroverwegen. Wij vragen een reactie van de minister van Justitie hierop. Collega Çörüz sprak net al over de overweging om eventueel ook terrorisme eronder te brengen. Zoals uit het verslag ook moge blijken, zijn wij het eens met de regering dat zoveel mogelijk aansluiting moet worden gezocht bij de delictomschrijvingen bij de

internationale verdragen, waarin de feiten als misdrijf zijn aangemerkt. Ik bedank de regering namens mijn fractie voor de verhelderende reacties op enige onderdelen in de nota naar aanleiding van het verslag en voor de nota van wijziging, waarin een aantal wijzigingen is opgenomen. De passage in de memorie van toelichting over het niet van toepassing verklaren van terugwerkende kracht had reeds de instemming van mijn fractie. De nota naar aanleiding van het verslag heeft ons echter nog verder gesterkt in onze opvatting. Ik denk dan vooral aan de verwijzing naar de uitspraak van de Hoge Raad in de kwestie-Bouterse.

Bij nota van wijziging wordt voorgesteld om de berechting van internationale misdrijven niet door de rechtbank in Arnhem, maar door de rechtbank in Den Haag te laten behandelen. De reden hiervoor is dat in Den Haag het Joegoslaviëtribunaal en het Internationaal Strafhof zijn gevestigd. In Den Haag is dus veel expertise aanwezig. De VVD-fractie vraagt zich af waarom niet meteen voor deze mogelijkheid is gekozen. Verder is er in Arnhem veel expertise op het terrein van het militaire strafrecht aanwezig. Is die expertise soms minder belangrijk?

De VVD-fractie kan instemmen met het voorliggende wetsvoorstel. Wij hadden dat al aangegeven in het verslag. Wij hopen verder dat het spoedig kracht van wet krijgt, omdat het voorstel voortvloeit uit het statuut van het Internationaal Strafhof.

Mevrouw **Azough** (GroenLinks): Voorzitter. Zowel collega Halsema als collega Karimi zijn helaas niet in staat om dit wetgevingsoverleg bij te wonen. Dat is de reden dat ik de eer heb om dit wetsvoorstel vandaag te mogen bespreken.

Internationale misdrijven vormen bij uitstek de meest ernstige misdrijven die je je kunt voorstellen. Genocide, foltering, misdrijven tegen de menselijkheid en de mensheid en oorlogsmisdrijven voeren onze gedachten terug naar de gruweligheden die zijn begaan in de Tweede Wereldoorlog, voormalig Joegoslavië en Rwanda, om maar een paar voorbeelden te noemen.

De internationale gemeenschap moet het krachtige signaal afgeven dat internationale misdrijven te allen tijde en waar ook ter wereld

bestreden dienen te worden. De GroenLinks-fractie is daarom altijd een groot voorstander geweest van het Internationaal Strafhof, het International Criminal Court, als instrument tegen internationale misdrijven. Daar het ICC complementaire rechtsmacht bezit, is het van belang dat zo veel mogelijk staten internationale misdrijven strafbaar stellen, opsporen en vervolgen. Mijn fractie onderschrijft ten volle het belang van implementatie van internationale misdrijven in onze nationale wetgeving. Ik spreek daarom de hoop uit dat de Nederlandse overheid krachtdadig opspoor, vervolgt en voor de rechter brengt. Deze misdadigers mogen nergens ter wereld een "safe haven" vinden. Ondanks deze onverholten steun voor de bedoeling van het wetsvoorstel, signaleert de fractie van GroenLinks nog wel enige problemen. Ik hoor graag de opvattingen van de minister over deze problemen.

In het internationale recht bestaan allerlei regels om de vertegenwoordigers van staten in staat te stellen hun vertegenwoordigende taak uit te voeren. Dat houdt in dat deze vertegenwoordigers onschendbaarheid genieten, indien ze strafbare feiten begaan. De regering formuleert het aldus dat voor een goede uitoefening van de functie in het heden vereist is dat hoogwaardigheidsbekleders zich beschermd weten tegen eventuele vervolging door vreemde rechters in de toekomst. De enige sanctie die op dit moment kan worden getroffen tegen hoogwaardigheidsbekleders die strafbare feiten hebben begaan, is het ongewenst verklaren. De GroenLinks-fractie vindt dat deze sanctie volstrekt onvoldoende is in het geval van internationale misdrijven.

De Raad van State heeft terecht opgemerkt dat ernstige misdrijven tegen het internationale recht nimmer nooit tot de uitoefening van de officiële hoedanigheid van personen kunnen worden gerekend, oftewel het plegen van oorlogsmisdrijven kan nooit tot de profielomschrijving van bijvoorbeeld de minister behoren. Het amendement van de heer Van Oven is dan ook een stap in de goede richting. Het gaat echter niet ver genoeg. Mijn fractie ondersteunt de uitleg van de Raad van State van harte en vraagt de minister of het niet gewenst is,

artikel 16 van dit wetsvoorstel te schrappen. Daarnaast stelt mijn fractie vragen over het ontbreken van terugwerkende kracht bij de vervolging van deze internationale misdrijven. Het lex-certa-beginsel dat bepaalt dat strafbepalingen van tevoren gegeven moeten zijn voordat strafbaarheid optreedt, is een belangrijke verworvenheid, waar ik niets aan af wil doen. Mensen moeten vooraf weten welk gedrag strafbaar is gesteld, voordat er überhaupt sprake kan zijn van een veroordeling. De minister stelt zich op het standpunt dat ook in het geval van internationale misdrijven geen sprake kan zijn van terugwerkende kracht. Dát wil ik bestrijden. Al decennialang is duidelijk dat de internationale gemeenschap dit soort misdrijven, genocide, foltering en oorlogsmisdrijven, strafwaardig acht. In het internationale recht wordt bijvoorbeeld aan het genocideverdrag teugwerkende kracht toegekend, omdat er voldoende rechtsgronden zijn voor vervolging. Nederland kan hierop geen uitzondering vormen. Immers, wij hebben ons niet in een cocon gehuld om nu pas als pasgeboren kuikens de wereld te betreden. Het Joegoslaviëtribunaal heeft in dit verband al bepaald dat: "the crime of genocide shocks the conscience of mankind, results in great losses to humanity... and is contrary to moral law and to the spirit and aims of the United Nations". Een ander citaat: "the court observed that the convention didn't contain any clause, the object or effect of which was to limit the scope of its jurisdiction *ratione temporis*, so as to exclude events prior to a particular date"; Shaw, *International Law*, pagina 212. Dat zouden wij in Nederland ook moeten willen.

De heer **De Wit** (SP): Ik ben wat laat, maar ik wil mevrouw Azough toch nog iets vragen over die terugwerkende kracht. Heeft zij daarbij een bepaalde datum voor ogen?

Mevrouw **Azough** (GroenLinks): Je zou bijvoorbeeld kunnen kiezen voor 1951, toen genocide strafbaar is gesteld. Ook de Universele verklaring van de rechten van de mens zou een begindatum kunnen zijn. Hierover is discussie mogelijk, maar die wordt in dit wetsvoorstel überhaupt niet gevoerd. Ik zal hier nog geen

specifieke datum noemen voordat deze discussie is gevoerd, maar mijn fractie is er tegen dat de onmogelijkheid van terugwerkende kracht heilig wordt verklaard.

De heer **Cornielje** (VVD): Hoe beoordeelt mevrouw Azough dan de uitspraak van de Hoge Raad in de kwestie-Bouterse? Daarin wordt gesteld dat op basis van artikel 16 van de Grondwet geen terugwerkende kracht mogelijk is.

Mevrouw **Azough** (GroenLinks): Ook daarover is discussie.

De heer **Cornielje** (VVD): Er ligt een uitspraak van de Hoge Raad dat het niet kan op basis van artikel 16 van de Grondwet. Schuift mevrouw Azough die nu zomaar even aan de kant?

Mevrouw **Azough** (GroenLinks): Ik schuif de Grondwet niet zomaar aan kant. Ik geef aan dat over die terugwerkende kracht verschillende meningen bestaan. Dit specifieke geval van de heer Bouterse is onvoldoende redenen om het hele principe van de terugwerkende definitief onbespreekbaar te achten.

De heer **Cornielje** (VVD): De uitspraak van de Hoge Raad is niet zomaar "een mening". Ik vind dat mevrouw Azough daar net iets te gemakkelijk overheen stapt. Zij zou dit inhoudelijk moeten beargumenteren, maar dat doet zij dus niet.

Mevrouw **Azough** (GroenLinks): Ik ben dat niet met de heer Cornielje eens. Ik heb duidelijk naar voren gebracht wat onze argumenten zijn voor het wel van toepassing laten zijn van de terugwerkende kracht. In het wetsvoorstel wordt ervoor gekozen rechtsmacht te beperken tot verdachten die zich in Nederland bevinden, verdachten die de omschreven misdrijven begaan tegen Nederlanders en Nederlanders die zich buiten Nederland schuldig maken aan internationale misdrijven. De regering opteert dus niet voor onbeperkte universele rechtsmacht. Andere landen, zoals Finland, Estland en Argentinië, kiezen wel voor onbeperkte universele rechtsmacht. Waarom kiest Nederland voor de meest restrictieve uitleg van de jurisdictie? In combinatie met de immuniteitsregeling en het ontbreken van terugwerkende kracht zal

Nederland namelijk de meest restrictieve uitleg van internationale misdrijven krijgen. Dat lijkt mij niet zo gepast voor een land dat zichzelf graag profileert als dé juridische hoofdstad van de wereld. Kan de minister aangeven waarom voor deze restrictieve weg wordt gekozen? Welke consequenties heeft dat voor de opsporing, vervolging en berechting van internationale misdrijven?

GroenLinks gaat ervan uit dat de regering onder de huidige omstandigheden de verplichting heeft en op zich neemt om actief te werken aan gegevensvergaring over mensenrechtenschendingen en -schenders, opdat er direct kan worden opgetreden op het moment dat verdachten van internationale misdrijven in Nederland worden aangetroffen. De Pinochets van deze wereld moeten Nederland niet zonder meer in en uit kunnen. Kan de minister uitleggen hoe hij aan deze informatieverzameling vormgeeft en welke plaats het openbaar ministerie daarin heeft?

De heer **De Wit** (SP): Voorzitter. De wet die wij vandaag bespreken, is belangrijk. Mijn fractie ziet hierin een aanzienlijke verbetering in de strafbaarstelling van ernstige schendingen van de rechten van de mens en van het internationale humanitaire recht. Het is de bedoeling dat er hiermee ook een einde wordt gemaakt aan de verspreiding van de strafbaarheid over een aantal wetten. Verder krijgt de strafbaarheid van misdaden tegen de menselijkheid een plaats en is er sprake van uitbreiding van de rechtsmacht als het gaat om genocide. Ik herhaal het, het is een belangrijke wet en mijn fractie vindt het noodzakelijk om haar op korte termijn in te voeren. Mijn fractie wil wel voorstellen doen om de wet op een aantal punten te wijzigen. In de eerste plaats gaat het ons om het onderscheid in het wetsvoorstel tussen internationale gewapende conflicten en andere gewapende conflicten, artikel 5 en artikel 6. Artikel 5 is pagina's lang en artikel 6 is aanzienlijk korter. Het is voor ons de vraag waardoor dit onderscheid wordt gerechtvaardigd; is het wel te handhaven? In de stukken wordt vaak het voorbeeld van het Joegoslaviëtribunaal in de zaak-Tadic genoemd. Wij vinden dat het nauwelijks vol te houden is dat

wat in internationaalrechtelijk verband gezien wordt als een zaak die inhumain is, bij een nationaal gewapend conflict anders zou kunnen worden gezien. Mijn fractie is er dan ook een voorstander van, het onderscheid tussen deze twee artikelen te laten vervallen en deze ook samen te voegen. In België maakt men hierin ook geen onderscheid en in Duitsland is er nog een verfijning in de wetgeving op dit punt aangebracht; het wetsartikel op dit punt is beter leesbaar gemaakt door het in een aantal onderdelen met bepaalde thema's te verdelen. Heeft de minister dit punt zelf ook bekeken en zou het voor de leesbaarheid van ons eigen wetsvoorstel niet beter zijn om het ook zo te doen? Maar los hiervan stelt mijn fractie in ieder geval voor om deze artikelen samen te voegen. Er is ook een amendement van de heer Van Oven, maar mijn amendement op stuk nr. 16 gaat iets verder, omdat ik er een tweetal misdrijven aan heb toegevoegd, namelijk het gebruik van antipersoneelsmijnen en het gebruik van chemische en biologische wapens die onnodig letsel en onnodig lijden kunnen veroorzaken.

De **voorzitter**: Even voor de duidelijkheid, klopt het dat uw amendement op stuk nr. 16 gelijk is aan het amendement op stuk nr. 10 plus het onderdeel g dat u in uw amendement voorstelt?

De heer **De Wit** (SP): Mij was uitgelegd dat ik het wets technisch op deze manier moest doen. Het verschil is dat er twee misdrijven aan de lijst worden toegevoegd, die inderdaad onder G te vinden zijn. Voorzitter. Vervolgens de verjaring. In artikel 13 wordt de verjaring uitgesloten van de misdrijven die in de artikelen 5 en 6 aangeduid worden. Daar ben ik het mee eens, maar er wordt in artikel 13 een uitzondering gemaakt voor de misdrijven, opgesomd in artikel 7, het vangnet-artikel. In de memorie van toelichting spreekt de regering van het artikel waarin de lichtste categorie oorlogsmisdrijven is ondergebracht, maar in de vorm van een vangnet. Het Rode Kruis heeft in zijn inbreng over dit wetsartikel aangegeven dat het weliswaar een vangnetartikel is, maar dat je niet moet uitsluiten dat in de toekomst zich onverhoopt nieuwe oorlogs-

misdrijven voordoen die niet expliciet zijn te brengen onder de artikelen 5 en 6 en dus zouden vallen onder artikel 7, maar die wel even ernstig zijn als die onder de artikelen 5 en 6. Daarom stel ik in mijn amendement voor om ook de verjaring voor de misdrijven die in artikel 7 worden genoemd, af te schaffen.

De nu geformuleerde rechtsmacht is beperkt tot de omstandigheid dat de verdachte zich op Nederlandse bodem bevindt. Dat is een belangrijke bepaling, maar die gaat mijn fractie niet ver genoeg. Wij zijn ervoor om een onbeperkte universele rechtsmacht in te voeren. Daartoe heb ik het amendement op stuk nr. 17 ingediend. Wij moeten eigenlijk voorkomen dat die mensen in Nederland komen, maar als zij in Nederland komen, moeten wij ze kunnen oppakken en voor de rechter brengen. Ook mensen die in het buitenland dit soort misdrijven plegen, moeten in Nederland kunnen worden vervolgd ongeacht de vraag of zij zich op Nederlandse bodem bevinden. Als mensen in het land blijven waar de strafbare feiten zijn gepleegd en het land zelf doet niets, is het dan niet de taak van Nederland om juist door de uitbreiding van de rechtsmacht de mogelijkheid te bieden van een vervolging in ons land? Vanzelfsprekend lijkt dit op de situatie in België, omdat de wet daar ook zo ruim is. In België zijn nogal wat klachten geformuleerd ten aanzien van de nodige internationale personen. Ter voorkoming van een lange reeks van klachten zou je daarin een beperking kunnen zoeken. In de literatuur wordt dit ook voorgesteld door het opportuniteitsprincipe dat de officier van justitie kan hanteren om een bepaalde schifting aan te brengen. De zin van deze wet vinden wij juist dat het niet wordt beperkt tot mensen die zich op Nederlandse bodem bevinden, maar dat het veel ruimer wordt geformuleerd.

De heer **Çörüz** (CDA): De heer De Wit zegt dat het zich beperkt tot degenen die zich op Nederlands grondgebied bevinden. In artikel 2, lid 1b, staat: "op ieder die zich buiten Nederland schuldig maakt aan een van de in deze wet omschreven misdrijven, wanneer het feit is begaan tegen een Nederlander." Men hoeft dus niet per se in

Nederland te zijn. Het is dus breder dan u stelt.

De heer **De Wit** (SP): Dat is juist. Maar om het helemaal juist te formuleren zou je moeten zeggen dat het niet alleen gaat om een verdachte op Nederlandse bodem en om een feit gepleegd tegen iemand met de Nederlandse nationaliteit, maar dat het gaat om feiten die in het buitenland worden gepleegd waarvan wij vinden dat ze in Nederland voor de rechter moeten kunnen worden gebracht. Op de pagina's 20 en 21 van de memorie van toelichting staan in feite de regels voor de immuniteit samengevat. Die roepen bij mijn fractie toch vragen op. Wat is er met de immuniteit aan de hand? Wie wordt er in feite door beschermd? Wanneer een staatshoofd zich op dit moment zou schuldig maken aan oorlogsmisdrijven die strafbaar worden gesteld in deze wet, betekent dit dat hij op dit moment niet voor de rechter kan worden gedaagd omdat hij als staatshoofd immuniteit geniet. Wat gebeurt er als het staatshoofd niet meer in functie is? Is het staatshoofd op grond van de wet die wij nu gaan invoeren toch nog strafbaar voor datgene wat hij als staatshoofd heeft gedaan? Ik heb verwezen naar de samenvatting op de bladzijden 20 en 21. Die zou de indruk kunnen wekken dat het alleen maar gaat om feiten die gepleegd zijn door het ex-staatshoofd voordat hij staatshoofd was of in de periode daarna. Het is duidelijk wat de bedoeling van de immuniteitsregel zou moeten zijn. Wat dat betreft kan ik mij, enigszins in afwijking van de schriftelijke inbreng bij de behandeling van dit wetsvoorstel, in het gestelde vinden. Ik kan mij voorstellen dat je in het kader van de immuniteitsregel zittende staatshoofden bescherming biedt. Echter, die regel zou toch nooit mogen betekenen dat een staatshoofd nadat hij is afgetreden nooit meer aansprakelijk kan worden gesteld voor datgene wat hij tijdens zijn ambtsperiode heeft gedaan. Kan de minister op dit punt duidelijkheid verschaffen? Het voorgaande heb ik verwoord met mijn amendement op stuk nr. 18.

De **voorzitter**: Wat is volgens u het verschil tussen het amendement op stuk nr. 18 en dat op stuk nr. 9?

De heer **De Wit** (SP): Misschien beoogt u hetzelfde als ik. In dat geval zou ik mij kunnen vinden in uw amendement. Echter, uit de formulering blijkt mij niet dat de strekking dezelfde is. Met betrekking tot de duur van de functie van het staatshoofd zijn de woorden in uw amendement praktisch gelijk aan die in het mijne. Het gaat mij evenwel om de toelichting. In uw toelichting gaat u niet zo ver als ik. In uw toelichting wordt althans niet de vraag opgeworpen die ik zelf stel naar aanleiding van het wetsvoorstel van de regering. Op dit punt krijg ik nog graag van u opheldering. Op stuk nr. 14 heb ik een amendement ingediend met als doel de zinsnede "etnische, of godsdienstige groep" te vervangen door: etnische, godsdienstige, sociale of politieke groep. Het gaat dus om de toevoeging "sociale of politieke groep". In verschillende commentaren op het wetsvoorstel is erop gewezen dat het niet zo is dat de etnische, raciale of religieuze groep op grond van het wetsvoorstel totale bescherming biedt bij genocide. Ook het begrip "sociale of politieke groep" is dan een element. Er kan bijvoorbeeld sprake zijn van een vakbond die tegen het bewind in actie komt. Een vakbond zie ik niet als een etnische, raciale of religieuze groep, maar meer als een politieke dan wel sociale groep. In de literatuur worden in dit verband ook de tegenstanders van het regime in Cambodja van destijds, de Rode Khmer, genoemd. Intern is er dan sprake van politieke tegenstanders of politieke groeperingen die niet expliciet in de wet worden genoemd. Daarom heb ik een wijziging voorgesteld op stuk nr. 14. Mijn amendement op stuk nr. 15 betreft een taalkundige kwestie. Er wordt vaak gesproken over misdrijven tegen de menselijkheid. Van verschillende kanten wordt voorgesteld om dat begrip te veranderen in: misdrijven tegen de mensheid. Dat wordt met mijn laatste amendement beoogd.

#### **Voorzitter: De Wit**

De heer **Van Oven** (PvdA): Voorzitter. Ik wil beginnen met het onderstrepen van het belang van deze wet. Het lijkt erop dat wij erin slagen om in betrekkelijk korte tijd tot een aantal implementatiestukken te komen en dat Nederland in de

praktijk met de implementatiewetgeving klaar zal zijn als het Internationaal Strafhof daadwerkelijk met zijn werkzaamheden begint. Daarvoor wil ik dan ook mijn complimenten doen uitgaan in de richting van de ambtenaren, want het zal een hele klus zijn geweest. Mijn fractie is het eens met de strekking van de wet. Die zit goed in elkaar. Het strafbaarheidsgevoel betreffende misdrijven tegen de menselijkheid wordt eindelijk gedicht. Je mag het nog een beetje betreuren dat de Vergadering van lidstaten geen rol heeft gespeeld bij de implementatiewetgeving, want het zou verre de voorkeur hebben verdiend dat men op nationaal niveau tot eenvormige werkstukken had kunnen komen. Maar dat daargelaten zit de wet goed in elkaar. De kritiek van mijn fractie betreft vooral het bereik. Gezien de beperkte spreektijd heb ik mij beijverd om een aantal amendementen uitgebreid toe te lichten. Ik zal niet ingaan op de amendementen op de stukken nrs. 8, 10 en 12. Ik maak wel een opmerking over de directe werking of liever gezegd het ontbreken daarvan. Ik onderschrijf de redenering die de regering volgt dat er sprake is van een dualistisch systeem en dat de normen daarom moeten worden omgezet. De vraag is of dat in het licht van de ontwikkeling van het internationaal recht een blijvend standpunt kan zijn. Ik vind het nu ook te omslachtig om te gaan morrelen aan artikel 1 van het Wetboek van Strafrecht en artikel 16 van de Grondwet, zeker gezien de beperkte tijd die wij hebben. De vraag is wel of wij de discussie over de directe werking niet toch moeten aangaan naarmate het internationaal recht een belangrijkere plaats krijgt binnen de Nederlandse rechtsorde. Graag verneem ik het commentaar van de minister daarop. Er spelen twee punten rond de rechtsmacht. Wat de terugwerkende kracht betreft, volgt mijn fractie de redenering van de regering. Ook een aantal schrijvers doet dat. Daarover zou nog kunnen worden nagedacht, maar niet in dit kader. Veel belangrijker op dit ogenblik is de universaliteit: hoe kunnen de Nederlandse opsporings- en vervolgingsautoriteiten aan de gang gaan, wanneer iemand in Nederland opduikt? Op zichzelf kan mijn fractie de beperking tot de vervolgingsbevoegdheid onder invloed van het

aanwezigheidsvereiste onderschrijven om allerlei praktische redenen en ook om te voorkomen dat er een soort concurrentie tussen staten ontstaat. Maar nu is het wel erg beperkt. Nu zijn de vervolging en de opsporing volstrekt bijeengehouden en blijven de opsporingsbevoegdheden gekoppeld aan de vervolgingsbevoegdheid. Helaas valt te verwachten dat, als er iemand opduikt, er eenvoudigweg niet genoeg bewijsmateriaal is om de verdenking te kunnen rechtvaardigen, laat staan om de dwangmiddelen te kunnen toepassen. Het is juist van het grootste belang dat je voorlopige hechtenis kunt vorderen, als Pinochet of Bouterse hier zou opduiken; vandaar het amendement. Niet origineel, want in lijn met het Canadese systeem, staat in de nota naar aanleiding van het verslag dat men daar ook het aanwezigheidsvereiste heeft gekozen. Dat klopt, maar dat heeft men gekoppeld aan een algemene opsporingsbevoegdheid. Ik heb begrepen dat GroenLinks en de SP verder willen gaan. Ik zie de bezwaren van de regering. Ik begrijp ook dat er allerlei verwachtingen uit voort kunnen vloeien die onmogelijk kunnen worden waargemaakt door het opsporingsapparaat. Dat hoeft het OM echter niet in de weg te staan om bijvoorbeeld in die zaken waarin men het aannemelijk of mogelijk acht dat iemand naar Nederlands grondgebied komt opsporingshandelingen te verrichten. Het grote voordeel is bovendien dat het beter aansluit bij het kaderbesluit dat nu in het kader van de JBZ-raad is aangenomen over het uitwisselen van gegevens. Althans, men wil contacten leggen en proberen door regelmatig overleg de opsporing van oorlogsmisdadigers in de diverse lidstaten van de Europese Unie te coördineren; vandaar het amendement op stuk nr. 11.

De heer **Cörüz** (CDA): Moet ik de heer Van Oven zo begrijpen, dat hij een knip maakt tussen opsporing en vervolging en dat hij alvast wat dossiertjes van mensen wil aanleggen die hier naartoe zouden kunnen komen? Als zo iemand dan naar Nederland komt, heb je in ieder geval al iets. Als je daarmee begint als zo iemand er is, ben je meestal te laat. Zie ik dat zo scherp?

De heer **Van Oven** (PvdA): Dat ziet u

heel scherp. Ik zie zelf ook bezwaren ontstaan wat betreft de Europese coördinatie als contactpersonen alleen maar tegen elkaar kunnen zeggen dat zij met zaak X of Y bezig zijn, zonder dat zij concrete gegevens kunnen uitwisselen. Op het moment suprême dat zo iemand opduikt, ben ik bang dat dan niet die dwangmiddelen kunnen worden toegepast. Dan krijg je het effect dat iemand die hier aanwezig is en merkt dat opsporingshandelingen worden verricht, zal maken dat hij wegkomt, waarmee elke vervolging illusoir wordt. Het uitgangspunt van de wet dat er een vermoeden moet zijn dat iemand op Nederlands grondgebied is voordat opsporingshandelingen kunnen worden ondernomen, is bijzonder kwetsbaar. Als later blijkt dat iemand op een later moment naar Nederland is gekomen, zouden de opsporingsactiviteiten voorafgaand aan dat tijdstip in de lucht komen te hangen. Ik zie daar dus problemen. Ik geef toe dat sprake is van een breuk met het Nederlands strafvorderingsstelsel, maar ik wijs erop dat dat stelsel niet in de wet is vastgelegd, maar op grond van jurisprudentie is ontwikkeld. Het spoor met het karakter van dit soort misdrijven om onderscheid te maken. Ik mag wel zeggen dat dit het belangrijkste, meest verstrekkende amendement van mijn fractie is.

Een tweede belangrijk punt zijn de immuniteiten. Ik kan er kort over zijn, want ik volg de redenering van de heer De Wit. Ik zie geen onderscheid tussen het amendement op stuk nr. 9 en dat op stuk nr. 16. Het valt niet in te zien waarom bewindslieden die op grond van de eisen die het diplomatiek verkeer stelt voor immuniteit in aanmerking komen, nadat zij hun functie hebben neergelegd nog steeds immuniteit zouden moeten genieten. De opmerking op bladzijde 15 van de nota naar aanleiding van het verslag, waarin staat dat het illusoir zou zijn als zij weten dat zij na afloop van een ambtsperiode voor vreemde rechters ter verantwoording zouden kunnen worden geroepen, vind ik niet overtuigend. Allereerst heeft het Strafhof sowieso een bevoegdheid ten opzichte van deze personen. Dat zou twee effecten kunnen hebben. Het ene effect is dat zij dan niet naar Nederland zouden komen. Dat zou wellicht een gezonde discussie op gang brengen in het land waar zij vandaan komen. Het tweede effect is dat zij wél komen en

worden aangehouden. Dat lijkt mij een welkome versterking van de internationale reacties op ernstige strafbare feiten. De amendementen zijn in lijn met de bedoeling van het statuut.

**De voorzitter:** Uit de memorie van toelichting is niet duidelijk waar de immuniteit betrekking op heeft. Als het gekoppeld wordt aan de duur van de functie, is het duidelijk. Dan zou het niet kunnen worden uitgesloten dat een staatshoofd strafbaar wordt gesteld of wordt vervolgd voor datgene wat hij als staatshoofd heeft gedaan. Is dat ook de mening van de heer Van Oven?

**De heer Van Oven (PvdA):** Dat onderscheid doet in dit amendement niet terzake. Er kon onduidelijkheid bestaan over de tekst, zoals die was voorgesteld, totdat naar aanleiding van vragen van de SGP-fractie in de nota naar aanleiding van het verslag duidelijk werd gemaakt dat de regering hier zonder meer onder wilde verstaan dat ook na de ambtsverlating de immuniteit zou blijven bestaan voor strafbare feiten in functie gepleegd. Die uitleg maakte de amendementen, zoals u en ik die geformuleerd hebben, noodzakelijk. Tot slot kom ik op de uitvoeringsconsequenties. Daarbij gaat het om de toepassing van het opportuniteitsbeginsel. Mijn fractie heeft gesuggereerd om dit nader in de wet te formuleren, omdat uit de strekking van het statuut kan worden afgeleid dat er in feite een vervolgingsplicht ontstaat voor feiten als hier aan de orde. De regering zegt dat het niet nodig is om dat apart vast te leggen, omdat de inhoud van de verdragen, wat dat betreft, bepalend zijn. Bovendien acht zij het niet praktisch, omdat dit vervolgingsbeleid nog vorm moet krijgen. Zij geeft dan ook de voorkeur aan een aanwijzing van het openbaar ministerie, nadat de wet is aangenomen. Ik kan daar wel mee leven. Ik was echter toch ongerust, omdat in het commentaar van het parket PG staat dat het opportuniteitsbeginsel, als ik het goed begrijp, in zijn volle breedte een plaats zou moeten krijgen in de zetelovereenkomst. Als het het voornemen van de regering zou zijn om dat te volgen, dan komen wij volgens mij toch op gespannen voet met het statuut te staan, omdat de extra drang die uit het statuut valt af

te leiden om wel vervolging in te stellen, dan onvoldoende zijn weerslag zou vinden in toepassing van het opportuniteitsbeginsel, met alle ruimte van dien zoals wij die nu in Nederland kennen, wanneer dat in zo'n zetelovereenkomst zou worden vastgelegd. Ik wil dus wel graag de verzekering van de minister dat hij dat niet van plan is en dat hij de criteria die in de memorie van toelichting zijn genoemd, daadwerkelijk wil overplanten in de aanwijzingen inzake die vervolgingsbeslissingen die na het van kracht worden van de wet zouden zijn te verwachten.

De vergadering wordt van 18.50 uur tot 19.00 uur geschorst.

#### **Voorzitter: Van Oven**

**Minister Donner:** Voorzitter. Er is een aantal verduidelijkingsvragen over teksten gesteld, maar ik heb uit de interventies kunnen constateren dat wij het in wezen eens zijn over wat er is voorgesteld, in de zin van een minimum. Daarnaast wordt voorgesteld een aantal punten toe te voegen, zaken uit te breiden of om eventueel anders tegen zaken aan te kijken. Dat geeft de aard van de discussie ook goed aan. Het lijkt mij juist dat wij ons bewust zijn van de vraag die hier aan de orde is, namelijk hoe wij de strafbaarstelling, vervolging en berechting van genocide, oorlogsmisdrijven en misdrijven tegen de menselijkheid regelen, de misdrijven die de internationale gemeenschap met zorg vervullen, zoals dat in de Préambule bij het statuut voor het Internationaal Strafhof is uitgedrukt. Het zijn misdrijven van alle tijden, maar in de moderne geschiedenis zijn ze in het bijzonder onder de aandacht gebracht, met name door de verschrikkingen van de Tweede Wereldoorlog – die heeft geleid tot een aantal tribunalen, Neurenberg en Tokio – maar helaas ook in recentere tijd. In die zin is het goed dat wij deze kwestie ook regelen in Nederland, zij het dat dit met name gebeurt in verband met de vestiging van het Internationaal Strafhof in Nederland. Het verheugt mij wat dat betreft dat de Kamer daarmee instemt. Zeker als het om dit onderwerp gaat, moet je een evenwicht zien te vinden, ook kijkend naar wat je idealiter wilt. Misdrijven als zodanig



wil iedereen voorkomen en waar ze voorkomen, moet er tegen worden opgetreden. Als land moet je echter zeer oppassen met het onbeperkt rechtsmacht vestigen over daden die elders zijn gepleegd, met name ook met de stelling dat je die te allen tijde kunt berechten. Dat is het klassieke beeld dat er tussen droom en daad nog een wereld ligt. Ik wijs er ook op dat het meer is dan alleen maar een kwestie van droom en daad. Het heeft ook te maken met je capaciteiten en de vraag hoe je de internationale rechtsorde ziet.

De heer **De Wit** (SP): Doelt de minister op de spreuk: tussen woord en daad staan wetten en regels?

De heer **Cornielje** (VVD): En praktische bezwaren.

De heer **De Wit** (SP): Juist. Met wetten kun je namelijk een heleboel ondervangen van de discrepantie die de minister waarneemt.

Minister **Donner**: Die ondervangen wij ook, want dat is de reden waarom wij het wetsvoorstel hebben ingediend. Ik had echter met name het oog op de praktische bezwaren en het internationale recht. Zeker met een onderwerp als immuniteit lopen wij tegen kwesties van internationaal recht op. Wij hebben zelf ook altijd gezegd – dat doen wij ook als het gaat om het nationale recht – dat de rechtsmacht uitdrukking is van overheidsmacht. Derhalve, het projecteren van rechtsmacht op handelen buiten je grenzen is tot op zekere hoogte het uitoefenen van overheidsmacht buiten je grenzen. Dat is een van de elementen op basis waarvan wij vinden dat dit moet worden beperkt tot degenen die zich op ons grondgebied bevinden en waarover wij feitelijke macht uitoefenen. Dat element ligt ook ten grondslag aan het onderscheid tussen kwesties als internationale misdrijven en misdrijven die zich geheel binnen een staat voordoen. Straks ga ik in op de onderscheiden punten. Ter inleiding wijs ik erop dat het van belang is om na te gaan hoever wij ons in de internationale rechtsorde bevinden. Daarbij dienen wij ons af te vragen hoe wenselijk het is dat iedereen overal op hetzelfde moment over dezelfde onderdelen rechtsmacht vestigt. In die zin geldt de algemene overweging om de

universele rechtsmacht beperkt te houden.

Mevrouw Azough is hierop ingegaan en de heer De Wit heeft op dit punt een amendement ingediend. Ik erken ten volle dat met het wetsvoorstel een beperkte of secundaire universele rechtsmacht wordt gevestigd over de omschreven misdrijven. Deze misdrijven kunnen vervolgd kunnen worden mits de verdachte zich in Nederland bevindt.

De heer **De Wit** (SP): Ik vraag mij af of dit klopt. Ik verwijs naar artikel 2, lid 1, onder b. Daar gaat het om een ieder die zich buiten Nederland schuldig maakt aan oorlogsmisdrijven of misdrijven tegen een Nederlander. In uw inleiding zei u dat de beperking tot het Nederlandse grondgebied is gezocht. Dat blijkt dus niet in alle gevallen op te gaan.

Minister **Donner**: Dat klopt, maar dit betreft een van de oude beginselen. In het strafrecht kennen wij een actief nationaliteitsbeginsel. Een Nederlander die buiten onze grenzen misdaden begaat, vervolgen wij ook als hij zich niet binnen onze grenzen bevindt. Idem dito vestigen wij rechtsmacht in verband met de bescherming van onze eigen onderdanen. Als er sprake is van een misdrijf tegen een derde, dus tegen iemand waarmee wij geen relatie hebben, dan moet de desbetreffende persoon zich op Nederlands grondgebied bevinden.

Het vestigen van rechtsmacht buiten de eigen grenzen heeft ook te maken met het volkenrecht. Op allerlei terreinen hebben wij bezwaren tegen vergaande extraterritoriale rechtsmacht. Het mededingingsrecht is daarvan een goed voorbeeld. Zodra een land zijn mededingingswetgeving binnen onze grenzen wil handhaven, volgt daar het felste protest vanuit Nederland op. In die zin is het uitbreiden van je rechtsmacht buiten je eigen grenzen een vorm van agressie. Daarom hoort de rechtsmacht geregeld te worden door middel van het volkenrecht. De uitbreiding leidt tot een botsing van rechtsmachten, in ieder geval met de rechtsmacht van de staat waar het handelen is opgetreden. Eventueel is er ook sprake van een botsing met andere landen die hun rechtsmacht projecteren. Ten slotte zijn er grote praktische bezwaren. Het algemeen uitgangspunt is dan ook dat je zuinig moet zijn met het

vestigen van de universele rechtsmacht. Het is ook volkenrechtelijk niet duidelijk welke beperkingen hierbij gelden. Dit is onlangs gebleken in de zaak Congo versus België. Het Internationaal Gerechtshof heeft de vraag of dit onbeperkt kan, met nadruk onbeantwoord gelaten. De verdragen van Genève gaan ook uit van het beginsel aut dedere, aut judicare: óf opleveren óf beoordelen. Dat veronderstelt dat je iemand binnen je macht hebt. Vandaar dat de regering die afweging heeft gemaakt en ook meent dat die zinvol is, ook omdat onze middelen beperkt zijn en wij niet overal ter wereld het onrecht kunnen bestrijden. Wij moeten niet de pretentie hebben dat wij elk internationaal misdrijf, waar ook gepleegd, hier kunnen vervolgen. Als wij dat niet doen via de regels, worden het steeds beleidskwesties om te kiezen waar wij het wel en waar wij het niet doen. Daarmee kan het besluit potentieel al een kwestie worden van internationale politiek. Dat betekent niet dat Nederland op dat soort punten geen internationale rechtshulp zou kunnen verlenen aan andere landen om daaraan bij te dragen. Via rechtshulpverlening en informatie-uitwisseling kunnen wij het dus altijd nog steunen. Daarnaast benadruk ik dat wij zuinig moeten zijn met schaarse opsporingsmiddelen. Derhalve moeten wij de opsporingsmiddelen uit praktische overwegingen inzetten wanneer wij kunnen verwachten dat dat praktische gevolgen heeft, namelijk als wij iemand binnen onze rechtsmacht hebben. Anders houden wij hooguit verstekzittingen, waarbij wij bij verstek mensen veroordelen van wie wij niet weten of zij ooit in Nederland komen.

De heer **De Wit** (SP): Ik wil de minister twee dingen voorleggen. In de stukken van de minister zelf wordt met betrekking tot de zaak van Congo ook de afwijkende opinie genoemd van drie rechters, onder wie een bekende Nederlandse oud-minister van Buitenlandse Zaken, die het nog niet als een uitgemaakte zaak beschouwen dat er geen rechtsmacht zou zijn. Wat vindt de minister daarvan?

Wij praten hier over een van de ernstigste misdrijven die je kunt voorstellen, zeker wat betreft de schaal waarop dit gebeurt en de manier waarop die misdrijven zich

kunnen voltrekken. Als je die vergaande, ongedeelde en onbeperkte rechtsmacht vestigt, zou dat dan voor landen juist geen stimulans kunnen zijn om thuis, intern, orde op zaken te stellen en zich bijvoorbeeld aan te sluiten bij het Internationaal Strafhof, omdat na de vestiging van die rechtsmacht de druk op die landen vanuit veel landen groter kan worden om orde op zaken te stellen? Zo uniek zou dat niet zijn, want mevrouw Azough heeft in haar bijdrage minstens drie landen genoemd die het op deze manier geformuleerd hebben.

Minister **Donner**: Ik onderken dat een aantal rechters bij de bedoelde uitspraak een minderheidsstandpunt hebben ingenomen. Ik zei dat het hof de vraag onbeantwoord laat. Dat is het kenmerk van minderheidsstandpunten. Dat is ook de reden waarom wij minderheidsstandpunten in Nederlandse uitspraken nooit tot uitdrukking laten komen, want dat schept alleen maar verwarring, zoals men nu ziet.

Ik betwijfel ten zeerste dat andere landen die dit soort misdrijven die binnen hun grenzen hebben plaatsgevonden nu onbestraft laten, die misdrijven zelf wel gaan bestraffen wanneer Nederland die zaken strafbaar stelt. Het realiteitsgehalte daarvan acht ik nihil. Een land stelt dit soort misdrijven binnen de eigen grenzen strafbaar en vervolgt ze of doet dat niet; als een land dat niet doet, zal het dat ook niet gaan doen vanwege de eventuele strafbaarheid in het strafrecht van Nederland of van een aantal andere landen. Dat is nou net waarvoor wij het Internationaal Strafhof en de overlevering daaraan hebben: dan is het niet meer afhankelijk van ons eigen nationale recht. Als wij het instrument van het Internationaal Strafhof voor dat soort situaties creëren, moeten wij dat vervolgens niet dunnetjes over willen doen in onze wetgeving. Daarom kunnen wij ons beperken op het punt van de universele rechtsmacht. Daarom zou ik aanneming van het amendement van de heer De Wit ten stelligste willen ontraden. Mevrouw Azough heeft op iets anders gewezen. Dat staat ook in het amendement van de heer Van Oven. Zij vragen zich af of je niet proactief te werk moet gaan, door een knip aan te brengen in opsporing en vervolging, teneinde de benodigde

informatie te hebben als iemand zich op jouw grondgebied presenteert. Dat is primair een kwestie van prioriteiten stellen. De vraag is wat wij ons precies moeten voorstellen bij de opsporing. Het aanleggen van een dossier is veel meer een kwestie van het stellen van prioriteiten en eventueel van onze privacy-wetgeving. De vraag is in hoeverre een dossier aangelegd mag worden zonder dat het een directe relatie heeft met de opsporing. Bij opsporing heb je het over de eventuele dwangmiddelen die in dat verband toegepast kunnen worden. Daarmee maak je inbreuk op de grondrechten, terwijl je nog niet vervolgt. Sterker nog, je weet helemaal niet of je ooit zult kunnen vervolgen. Daarom blijven wij in de rechtspraak doorgaans die link leggen. Het is nog maar de vraag of dat ooit gezien zal worden als een aanvaardbare inbreuk op grondrechten. Bovendien moeten wij onze rechtsmacht dan met het oog op die opsporingsbevoegdheden uitbreiden. Uiteraard zal ook de bescherming van onze grondrechten zich daartoe moeten uitstrekken. Wij hebben enkele weken geleden uitvoerig gesproken over de totale veiligheidsproblematiek en de capaciteit van het openbaar ministerie. In de huidige omstandigheden moet je kiezen waarvoor je het openbaar ministerie gaat inzetten. De vraag is of je capaciteit moet inzetten voor onderzoek waarvan je nooit weet of het resultaat heeft. Het is waarschijnlijk beter om dat te doen op het moment dat de zaak zich presenteert. Daarom richt Nederland die inzet in de eerste plaats op het aanbod, namelijk asielzoekers die op grond van artikel 1 Vluchtelingenverdrag worden afgewezen. In die gevallen bestaat er ook een meer reële kans op een succesvolle vervolging en bestraffing in geval van veroordeling dan in het geval van mensen die zich buiten Nederland bevinden. Als er geen concrete verwachting is, maar alleen een abstracte mogelijkheid dat iemand op enig moment ooit eens in Nederland zal zijn, dan moeten wij onze schaarse middelen niet inzetten. Wanneer iemand zich op Nederlands grondgebied bevindt, heb je ook de opsporingsmiddelen en kun je zondig iemand vastzetten. Wij hebben het hier over misdrijven die zonder meer duidelijk zijn, ook in het buitenland. Ook de relatie van

iemand tot die misdrijven is op zichzelf vrij duidelijk, want anders zouden wij niet kunnen optreden. Op die manier hebben wij in alle gevallen een "prima facie"-zaak. Dan kunnen wij ook de voorlopige maatregelen bij de opsporing van toepassing verklaren. Het risico dat iemand zich wel aan onze grenzen presenteert en dat wij niet onmiddellijk kunnen reageren wanneer wij deze bepalingen eenmaal hebben, acht ik minder groot. Uit dien hoofde acht ik die regeling ook niet nodig.

De heer **Çörüz** (CDA): Er worden nu vaak dossiers aangelegd voor een mogelijke strafvervolging. Het komt voor dat met de gegevens die daarvoor zijn verzameld, niets wordt gedaan. Dit moet dus ook mogelijk zijn voor de vervolging van internationale misdrijven. Ik kan de minister volgen als hij zegt dat dit door capaciteits- en personeelsgebrek niet mogelijk of gewenst is. Het probleem hierbij is echter wel dat je te laat bent als je pas begint met het verzamelen van gegevens als de "vogel" in ons land is. Wat is erop tegen om nu al gegevens te verzamelen die het mogelijk maken om zo'n grote vogel te vangen?

Minister **Donner**: Met dossiervorming kan worden begonnen, zodra men een redelijk vermoeden heeft dat iemand naar Nederland komt. Met het amendement wordt echter beoogd om de opsporing en de vervolging los te knippen en opsporingsbevoegdheden toe te staan voor dossiervorming. Dat is een gevaarlijke stap. Of dossiervorming mogelijk is, is dus voornamelijk afhankelijk van de beschikbare capaciteit.

Mevrouw **Azough** (GroenLinks): Welke rol zal het openbaar ministerie hierbij spelen?

Minister **Donner**: Dat zal in verband met het kaderbesluit moeten worden geregeld. Verder komt het openbaar ministerie hier pas echt in beeld als het Strafhof gaat werken, want dan zullen wij de vraag moeten beantwoorden waar wij de beschikbare capaciteit voor zullen gebruiken. In het algemeen overleg heb ik aangegeven dat het zelfs denkbaar is dat de werkzaamheden over meerdere landen worden verdeeld. Het is namelijk denkbaar dat land A een dossier aanlegt over die en die

persoon en Land B over weer een ander.

Het verzamelen van gegevens kan hooguit stuiten op problemen die te maken hebben met de privacy-bescherming. Er is echter geen probleem met de opsporingsbevoegdheid. Verder kan er ook voor worden gekozen om niet het openbaar ministerie maar een andere instantie te belasten met de dossiervorming.

De **voorzitter**: Het statuut van het ICC bepaalt dat Nederland alleen of samen met andere landen moet komen tot opsporing en vervolging van oorlogsmisdrijven. Een beperking daarbij kan zijn dat alleen personen die op Nederlands grondgebied aanwezig zijn, kunnen worden vervolgd. Om de kans op een succesvolle vervolging te vergroten ligt het voor de hand dat er tijdig wordt begonnen met dossiervorming. Dat daarbij geen gebruik mag worden gemaakt van dwangmiddelen, laat onverlet dat er nog een heel gebied ligt tussen dossiervorming en het toepassen van dwangmiddelen. Ik denk bijvoorbeeld aan het horen van getuigen. Dat gaat immers minder ver dan huiszoeking of voorlopige hechtenis.

Er is een verschil tussen passieve dossiervorming, het je laten aanreiken van informatie, en het actief verrichten van handelingen. Ik kan mij voorstellen dat je verder gaat dan die passieve informatievergaring, omdat dat nodig kan zijn als er tegen iemand een verdenking bestaat die in een later stadium het gebruik van dwangmiddelen kan rechtvaardigen. Die actieve houding is verder ook nodig als je op een gegeven moment gebruik wilt kunnen maken van de opsporingsactiviteiten van andere landen. Het is immers moeilijk voorstelbaar dat een ander land ingaat op ons verzoek om rechtshulp als er Nederlandse autoriteiten niet kunnen aangeven dat er een verdenking tegen een verdachte is. De minister voert om begrijpelijke redenen het capaciteitsprobleem op, maar dat brengt het gevaar met zich dat het openbaar ministerie zich vanwege dit argument niet snel geroepen voelt om tot extensieve dossiervorming over te gaan.

Minister **Donner**: Enerzijds gaat het om de vraag of de informatie kan

worden verzameld. Anderzijds is het getuigenverhoor een uitoefening van opsporingsbevoegdheid en rechtsmacht. Iemand wordt namelijk verplicht om als getuige op te treden. Daarnaast kan er natuurlijk altijd met iemand worden gesproken, waarbij er gewoon sprake is van informatie-inwinning. Nogmaals, de uitoefening van de opsporingsbevoegdheid betreft het spreken met iemand tegen zijn zin en onder ede. In het licht van informatie-uitwisseling kan best worden gesproken met mensen. Het gaat daarbij primair om de vraag: welke capaciteit willen wij ervoor vrijmaken? Willen wij verder die capaciteit, zolang het niet gaat om de uitoefening van opsporingsbevoegdheid, binnen het OM plaatsen of ergens anders? Binnen de EU moeten worden afgesproken hoe de informatie over personen kan worden uitgewisseld. Ook het vestigen van de opsporingsbevoegdheid roept onmiddellijk vragen op. Ten aanzien van wie moet die worden uitgeoefend? Zijn er personen ten aanzien van wie het waarschijnlijk is, ook nadat dit wetsvoorstel is aanvaard, dat zij Nederland zullen inreizen? Als die vraag moet worden beantwoord ten aanzien van iedereen die ooit eens in zijn leven naar Nederland zal komen, vraagt dat een gigantische capaciteit en is nog steeds onzeker of op het juiste moment de juiste informatie uit de kast kan worden geplukt. Op het moment dat zoiets bekend is, kan alsnog informatie worden verzameld. Daarvoor zijn echter geen opsporingsbevoegdheden nodig. Indien die wel zouden worden gebruikt, roept dat de vraag op: waartoe wordt deze bevoegdheid uitgeoefend als er geen besluit tot vervolging is?

De **voorzitter**: Ik denk dat er wel degelijk een verschil is tussen zuiver informatie inwinnen en bijvoorbeeld het opmaken van een proces-verbaal. Het laatste zou niet kunnen als er geen opsporingsbevoegdheid is. Sterker nog, in die fase zou er geen gebruik gemaakt kunnen worden van processen-verbaal opgemaakt in andere landen. Op zijn hoogst zou er kennisgenomen kunnen worden van de omstandigheid dat een dergelijk proces-verbaal in een ander land bestaat. Op het moment suprême is dat niet genoeg om tot de toepassing van dwangmiddelen over te

gaan. Het is verder begrijpelijk, ook in het licht van praktische redenen, dat de minister vraagt: maar wie dan? Het ligt echter voor de hand dat als het komt tot coördinatie in EU-verband, er een lijst wordt opgesteld van mensen over wie prima facie de gedachte postvat dat er vervolging zou kunnen plaatsvinden. Daarbij moet dan wel het bijbehorende beginbewijs worden verzameld. Het gaat dan om een soort "kopstukkenlijst". Een tweede mogelijkheid betreft mensen met wie Nederland een of andere bijzondere relatie heeft. Dat kan op allerlei gronden zijn. Het is bijvoorbeeld niet zo gek, te veronderstellen dat de kans dat Bouterse of een van zijn maten in Nederland opduikt, groter is dan in een ander land; dit gezien de relatie die er tussen de twee landen bestaat. Het is niet gebleken, zo geef ik onmiddellijk toe, maar het zou natuurlijk wel degelijk een meerwaarde hebben als Nederland daaromtrent materiaal kon verzamelen.

Minister **Donner**: Bij het voorbeeld van Bouterse kun je zeggen: als er één land is dat hij mijdt, is het Nederland wel. En dit geldt nu al, zonder deze wet, dus a fortiori als ze er wel is. Dan komt hij zeker niet eerder naar Nederland. Dit soort waarschijnlijkheden doen zich dus juist niet voor, de figuur van Pinochet was inderdaad een uitzonderlijke situatie. Hij zou naar een ander land gaan en dan zou je op een gegeven moment om uitlevering vragen. Dan zie je ook meteen, hoeveel internationale verwickelingen daaraan vastzitten. Wat het getuigenverhoor betreft, je kunt altijd een proces-verbaal van een verklaring opstellen waarop een ambtseed rust. Dat is geen probleem, het punt bij de opsporingsbevoegdheid is dat je iemand onder dwang van de rechtsmacht kunt verplichten om te antwoorden. Maar je kunt altijd wel een vorm vinden om iemand vrijwillig een verklaring te laten afleggen. Of je buitenlandse processen-verbaal kunt inzien, is een andere vraag, maar ik betwijfel of je opsporingsbevoegdheid je die mogelijkheid wel zou bieden in het buitenland, want dan gaat het weer primair om de vervolging en daar is dan eventueel weer die justitiële rechtshulp voor beschikbaar. Maar als je naar het buitenland gaat terwijl je bezig bent met opsporen, maar

niet met vervolgen, dan heb je niet onmiddellijk een basis voor justitiële rechtshulp. Praktisch heeft het dus weinig voordeel, maar het is wel een vrij zwaar wegend principiële punt en ik vermoed dat er eendeloos veel rechtszittingen uit zullen voortvloeien als wij daaraan beginnen, omdat dan onmiddellijk de vraag rijst hoe het zit met de bescherming van de grondrechten. En in alle gevallen geldt dat wij heel goed moeten bekijken hoe wij hiervoor capaciteit inzetten en of wij niet nu al de middelen hiervoor hebben. Zodra je het opneemt, suggereer je iets waarvan je op voorhand weet dat je het niet zult toepassen, behalve bij uitzondering volgens een beperkte lijst.

Neem nu nog eens de voorbeelden uit Joegoslavië. Wij weten precies welke figuren er in dat land gezocht worden; er zijn lijsten gemaakt. Wij weten ook zonder meer waar wij de benodigde informatie moeten halen als wij zo iemand op ons grondgebied aantreffen. Het gaat dus bij die lijsten om een soort misdrijven en om een soort personen waarbij wij weten waar wij de informatie moeten halen, als er iets aan de hand is. Ik moet dus eerlijk zeggen dat ik het grote praktische voordeel niet zie, terwijl er meer verwachtingen worden gewekt dan wij ooit waar zullen kunnen maken.

**De voorzitter:** Dan zou ik u willen uitnodigen, ons informatie te verschaffen over het Canadese systeem, want daar heeft men er kennelijk wel degelijk voor gekozen.

**Minister Donner:** Dan moet ik even nagaan of ik daar op korte termijn voor kan zorgen.

**De heer De Wit (SP):** Ik wil toch nog even proberen om de zaak duidelijk te maken aan de hand van het voorbeeld van Pinochet. Ik kan me herinneren dat in de discussie in de Kamer de vraag aan de orde was, wat er zou moeten worden gedaan als Pinochet, die in een villa in Engeland verbleef, naar Nederland zou vluchten omdat hij anders door Engeland aan Spanje zou worden uitgeleverd. Dan zou er een oorlogsmisdadiger op onze bodem rondlopen zonder dat wij iets in handen zouden hebben. Juist met het oog op dit soort situaties zou je verder moeten kijken dan nagaan waar zich op de wereld dit soort

verschijnselen voordoen. Daarom zie ik ook het nut van het amendement van de heer Van Oven. Het zou toch onverteerbaar zijn geweest als de heer Pinochet in Nederland vrij had kunnen rondlopen, omdat wij op dat moment onvoldoende bewijs hadden om hem op grond van vermoedens van allerlei mogelijke misdrijven te kunnen vastnemen. Voor een dergelijke situatie zou het nuttig en heel belangrijk kunnen zijn dat je wel bewijs verzamelt.

**Minister Donner:** De zaak-Pinochet deed zich acuut voor. Zou deze wet er toen zijn geweest en zou hij naar Nederland zijn gekomen, dan hadden wij op dat moment onmiddellijk geweten waar de informatie zat, namelijk in Spanje, of Spanje had ons gevraagd om uitlevering van betrokkene. Vervolgens zouden wij hem onmiddellijk in hechtenis hebben genomen met het oog op de uitzending en had de zaak hier gediend. Wij doen dat op dit moment bijvoorbeeld met de heer Krekar die ook wordt vastgehouden ter fine van uitzetting. In dergelijke situaties kan ik op grond van deze wet eventueel zelf een vervolging beginnen, maar in die omstandigheden weet ik waar de informatie is of heb ik de tijd om die te vinden. Voordat de zaak-Pinochet publicitair ontplofte omdat hij in Engeland was vastgenomen, zou het niet zinvol zijn geweest om in Nederland een dossier aan te leggen over de heer Pinochet met het oog op de mogelijkheid dat hij ooit in Nederland zou komen. Als wij dat hadden gedaan, gegeven onze middelen, had je je kunnen afvragen of wij niets beters te doen hadden.

**De heer Çörüz (CDA):** Voorzitter. Ik wil u een vraag stellen. Volgens mij heeft de minister volkomen gelijk. Je had deze wet niet nodig in het geval van Pinochet. In het kader van rechtshulp kun je iemand vasthouden, ook buiten deze wet om. Welke meerwaarde zou volgens u die knip tussen opsporing en vervolging hebben? Er is een constante uitwisseling van informatie, of het nu is over Pinochet of andere lieden die worden gezocht en die gepakt zouden moeten worden. Er is ook nog een principiële punt. Het kenmerk van de rechtsstaat is dat voor de opsporing een bepaalde titel of bevoegdheid nodig is. Botst dat niet? Een beetje onschuldige

informatie verzamelen gebeurt op dit moment ook wel. Als je verdergaat, kom je toch al heel snel in botsing met dit soort principiële zaken. Hoe denkt u daarover?

**De voorzitter:** Die botsing met grondrechten zal niet snel plaatsvinden, omdat het nog niet gaat om handelingen die in het kader van een gerechtelijk vooronderzoek moeten gebeuren. Daarvoor is een vervolgingsbeslissing nodig, namelijk het vorderen van een gerechtelijk vooronderzoek. De zwaarste dwangmiddelen zullen dus niet kunnen worden ingezet. Het blijft beperkt tot een eenvoudige reeks van opsporingsmiddelen. De toepassing daarvan zou ik gerechtvaardigd vinden op grond van de aard van de misdrijven waarmee wij hier te maken hebben en de verplichtingen die Nederland in het kader van het statuut is aangegaan. Die brengen mee dat wanneer zo iemand mogelijk in je greep komt, er ook sprake moet zijn van een kansrijke vervolging. Ik zie niet dat dit kan gebeuren als je op dat moment nog moet beginnen met het verzamelen van informatie in het buitenland; ik zie daar althans grote praktische problemen.

**Minister Donner:** Ter correctie: een aantal van die middelen kun je altijd in andere situaties buiten het gerechtelijk vooronderzoek gebruiken. Die zaken vergen niet altijd per definitie een gerechtelijk vooronderzoek. Voor beslaglegging, waarbij de overheid beslag legt op het eigendom van anderen, hoeft niet per definitie een gerechtelijk vooronderzoek geopend te zijn. Ik kan beslag leggen. Moet ik mij dit voorstellen in deze situatie, dan kom ik onmiddellijk met dit soort bevoegdheden in de sfeer van de grondrechten. Men denkt alleen aan getuigenverhoren, maar bij een getuigenverhoor is het alleen dan zinvol om opsporingsbevoegdheden te hebben als men iemand buiten zijn wil wil horen. Dan krijgt men echter te maken met bepalingen in de sfeer van de grondwet. Ik zeg de Kamer evenwel toe zo snel mogelijk informatie over de Canadese situatie te zullen leveren. De immuniteitsregel in het voorstel brengt beperkingen voor de rechtsmacht met zich. Hierover zijn vragen gesteld. Ik wijs erop dat de tekst van artikel 16 eigenlijk de

vertaling is van de directe werking van bestaande bepalingen over volkenrechtelijke immuniteiten. De bedoeling is die bepalingen in onze wetgeving te verwerken en daarmee rechtszekerheid te scheppen. Dus het schrappen van artikel 16 betekent niet dat de immuniteitsregels niet meer zullen gelden. Als dat het geval zou zijn, zou het volkenrecht alleen gelden voorzover wij het zelf hebben erkend. Bovendien gaat het hierbij voor een deel om geschreven en voor een deel om ongeschreven recht. Het schrappen van het artikel brengt dus niet het beoogde effect met zich.

Dat geldt in wezen ook voor de andere suggesties die met de ingediende amendementen zijn gedaan. De bedoeling van het internationale strafrecht is de mogelijkheid van het beroep op immuniteit terug te dringen. Bij raadpleging van deskundigen is ons gebleken dat de immuniteiten die worden verwoord in artikel 16 de immuniteiten zijn die op grond van het internationale strafrecht gelden. Er zijn ook immuniteiten in de relatie tussen staten, naast dus de immuniteiten in de relatie tussen staten en het Internationaal Strafhof. In dit verband denk ik aan de Yerodia-zaak in het proces van Congo tegen België.

De verwoorde immuniteiten in artikel 16 betreffen in de eerste plaats de periode dat iemand, in dit geval het staatshoofd, de functie had. In de tweede plaats betreffen zij het handelen van iemand als staatshoofd. Waarom het dan gaat, is vers twee, maar dit is de escape. In het kader van het terugdringen van de immuniteiten is een bepaalde doctrine ontwikkeld. Iemand zou bepaalde handelingen namelijk nooit als staatshoofd kunnen doen en hij zou dan opereren als private person. Daarom is een uitzonderingsbepaling opgenomen. Dat is met name het gevolg van de internationale rechtsontwikkeling waarmee men de grens tussen deze twee situaties wil wegnemen. Ook hier geldt daarom dat men met het schrappen van de bepaling weinig wint. In wezen wordt in dit artikel namelijk alleen maar het huidige internationale recht vertaald. Ik kan ook niet aangeven waar de grens precies ligt. Deze doctrine is namelijk een gevolg van de rechtsontwikkeling. Er wordt gesuggereerd om in artikel 15, lid 5, onder b en c, bepaalde

elementen te schrappen. Het handelen wordt dan beoordeeld op grond van het militair en oorlogsrecht. Het bombarderen van een stad die wel een militair doelwit is, kan een legitieme militaire doelstelling zijn en daartoe kan het staatshoofd, ervan uitgaande dat hij opperbevelhebber van de strijdkrachten is, het bevel geven. Dan valt dat handelen binnen het oorlogsrecht en kun je zeggen dat hij die opdracht zeker niet heeft gegeven als private person. Hij handelde namelijk als functionaris. De immuniteit voor dat handelen geldt in beginsel ook nadien. Voor het overige geldt de immuniteit gedurende en na de uitoefening van de functie voor het handelen als staatshoofd.

De heer **De Wit** (SP): Hoe zit het dan bijvoorbeeld met Milosevic? Hij werd als president uitgeleverd voor daden die hij als verantwoordelijk staatshoofd tijdens de oorlog heeft gepleegd. Daarop wordt hij nu aangesproken voor het Joegoslavië-tribunaal. Dat is dan toch een uitzondering op de regel die de minister nu zelf formuleert?

Minister **Donner**: Dat is het ook, want de vervolging van Milosevic berust op een apart verdrag waartoe ook Joegoslavië is toegetreden. Het land waarvan hij op dat moment zelfs president was, heeft dat verdrag gesloten. Dat verdrag kent geen beperking ten aanzien van de immuniteiten. Dat is inderdaad een uitzondering op het algemene internationale strafrecht. Als er in de toekomst verdragen worden gesloten, eventueel met de desbetreffende landen, kan men ten opzichte van het Internationaal Strafhof de immuniteit beperken van de staten die dat verdrag hebben getekend.

De heer **De Wit** (SP): Een tweede voorbeeld betreft de heer Chirac, president van Frankrijk. Hij wordt ook aangemerkt in verband met zijn functie als burgemeester. Ik heb begrepen dat een commissie van het Franse parlement een oordeel heeft gevormd over die zaak: zolang u president van Frankrijk bent, houden wij u buiten de rechter, maar daarna is het afgelopen voor zaken uit het verleden. Wij willen nu een aantal zaken regelen. Is het niet schrijnend dat een staatshoofd van alles en nog wat kan doen wat in deze wetten

wordt verboden zonder daarvoor terecht te hoeven staan? Zouden wij het niet moeten omkeren en dat beginsel in deze wet moeten vastleggen?

Minister **Donner**: Nu haalt u twee dingen door elkaar. De situatie in sommige andere landen rond de immuniteit van functionarissen kennen wij ook in Nederland. Het betekent alleen maar dat er geen vervolging kan plaatsvinden. Het betekent niet dat er geen strafbaarheid is. Bij een president aan de overzijde van de Atlantische Oceaan speelden diezelfde vragen over de immuniteit voor iets wat men voor die tijd had gedaan. Over de periode na die tijd hoeven wij ook niet te spreken, want dan is de situatie anders. Ik doel op het handelen in die situatie als president. Zolang iemand president is, valt dat handelen onder eventuele agressie tussen staten en moet het in die hoedanigheid worden beschouwd. Neem nu Saddam Hoessein. In zijn functie als president is hij immuun; ik bescherm de functie. Ook voor datgene wat hij voor die tijd heeft gedaan, is hij immuun zolang hij de functie heeft, omdat ik anders de vertegenwoordiging in internationale betrekkingen van de staatsorganen onmogelijk maak en daarmee internationaal verkeer onmogelijk maak. Dat is het veel belangrijkere beginsel dat ik het internationale verkeer moet beschermen. Zodra betrokkene de functie niet meer uitoefent, komt de vraag aan de orde of wat hij gedaan heeft, strikt eigen en inherent is aan zijn optreden als president. In dat geval handelde hij namens de staat en veroordeel ik met hem de staat. En dat is wat anders. Dan vestig ik een rechtsmacht over staten. Vandaar die doctrine dat men ten aanzien van een aantal zaken zegt: dit is geen legitieme uitoefening meer van de functie als staat, maar hier handelt u als "private person" en derhalve geldt onze rechtsmacht in deze situatie wel. Een en ander veranderen wij niet door het onderscheid hier weg te halen.

De **voorzitter**: Is de minister niet bezig om een momentopname van het internationaal volkerenrecht te drastisch te vertalen in Nederlandse wetgeving die permanent bedoelt te zijn? Ik noem het arrest in de zaak-Yerodia, waaruit men deze

stand van zaken zou kunnen afleiden. Ik wijs er echter op dat het arrest niet onaangevochten is gebleven. Verder is het arrest geweest voordat het statuut van het Strafhof in werking trad. Juist omdat de immuniteit niet geldt ten opzichte van het Strafhof zelf, is het de meest logische aansluiting dat ook in nationaal verband getracht wordt daarbij zoveel mogelijk aan te sluiten. Ik denk even aan de situatie nadat men zijn functie heeft verlaten. Als het dan nog steeds gaat om het staatsbelang, kan dat minder gelden voor landen die zich nadrukkelijk bij het statuut van het Strafhof hebben aangesloten.

Minister **Donner**: Neem nu artikel 16, onderdeel a. Daarin staat dat strafvervolgning is uitgesloten ten aanzien van buitenlandse staatshoofden, regeringsleiders en ministers van buitenlandse zaken – voor ministers van justitie geldt het al niet – zolang zij als zodanig in functie zijn. Deze bepaling is alleen maar bedoeld om bescherming te bieden aan het functioneren in die internationale kanalen en voorzover het gaat om het optreden. Strafvervolgning is ook uitgesloten voor personen voorzover hun immuniteit door het volkenrechtelijk gewoonterecht wordt erkend. Dat biedt nu net door deze formulering alle flexibiliteit ten aanzien van de ontwikkeling van de doctrine in het internationale recht. Als het internationale recht bijvoorbeeld in het geval van Saddam Hoessein zegt: datgene wat u als president gedaan hebt, valt onder de immuniteit van het volkenrecht, dan berust de immuniteit na deze bepaling dus niet op het eerste deel van de zin, maar op het tweede deel, namelijk de verwijzing naar het internationaal gewoonterecht. Het enige wat wij uitdrukkelijk doen is een bepaling van immuniteit creëren uit hoofde van het Nederlandse recht voor mensen zolang zij een van de drie genoemde functies hebben. Dat dat bij het Internationaal Strafhof anders is, komt omdat dat in de relatie met de staten waarvoor immuniteit niet geldt, berust op uitdrukkelijk verdrag. En bij uitdrukkelijk wederzijds verdrag kan ik in onderlinge betrekkingen immuniteiten afschaffen, net zoals de Veiligheidsraad dat voor het Joegoslaviëtribunaal kan. Ik kan echter niet eenzijdig als Nederland ten aanzien van andere landen

immuniteiten gaan opheffen die het internationaal volkenrecht erkent.

De **voorzitter**: In artikel 16, onderdeel a, staat de zinsnede "voorzover hun immuniteit door het volkenrechtelijk gewoonterecht wordt erkend". Dat slaat dus op beide daaraan voorafgaande groepen, zowel op de staatshoofden, regeringsleiders en ministers van buitenlandse zaken, als op andere personen. Dat wordt niet strikt duidelijk met artikel 16, onderdeel a, als zodanig. Als de regering dit zo stellig stelt, wil ik ook weten waarom in de aanloop van deze hele procedure in de richting van de Raad van State in de oorspronkelijke memorie van toelichting is gezegd dat thans moet worden aangenomen dat deze immuniteit in ieder geval niet meer geacht kan worden te bestaan voor de in het statuut van het Internationaal Strafhof genoemde internationale misdrijven.

Minister **Donner**: De eerste vraag gaat over de duidelijkheid. Ik moet toegeven dat er van die punten zijn die heel fijnzinnig zijn. Zou "voorzover" op beide categorieën betrekking moeten hebben, dan had er ingevolge de aanwijzingen voor de wetgevingstechniek een komma moeten staan voor "voorzover". Door het ontbreken van die komma is duidelijk dat "voorzover" alleen op die andere personen slaat.

De **voorzitter**: Dan zijn wij weer terug bij af.

Minister **Donner**: Nee, want de eerste zinsnede geeft immuniteit, zolang iemand in functie is. Dat is precies dezelfde teneur als die van beide amendementen. Zodra hij niet meer in functie is, gaat iemand als Saddam Hoessein of Pinochet vallen onder de "andere personen". En dan geldt het alleen maar voorzover het gewoonterecht het erkent. Het systeem is in die zin dus duidelijk. Uit eigen hoofde geven wij alleen immuniteit aan buitenlandse staatshoofden, regeringsleiders en ministers van buitenlandse zaken, zolang zij in functie zijn. Dat is in het recht tussen staten een wezenlijke zaak om de betrekkingen te regelen. Dat het antwoord in het nader rapport naar aanleiding van het advies van de Raad van State in dat opzicht anders was, komt omdat dit geschreven is voor de uitspraak in de

zaak van Congo versus België. In die zaak is een en ander verduidelijkt. Toen het antwoord geschreven werd, heerste er echter nog enige onduidelijkheid. Ik zat toen trouwens nog bij de Raad van State.

Mevrouw **Azough** (GroenLinks): Het wordt er voor mij niet helderder op. De vraag blijft waarom u dan niet het oordeel van de Raad van State onderschrijft, die terecht opmerkt dat ernstige misdrijven tegen het internationaal recht nimmer tot de uitoefening van de hoedanigheid van personen kunnen worden gerekend. Ik heb u daar nog niet duidelijk op horen reageren.

Minister **Donner**: Dat laten wij nu juist over aan de rechtsontwikkeling. Nogmaals, alleen zolang ze in functie zijn, hebben ze immuniteit, ook als ze als privaat persoon handelen. Ik bescherm namelijk de functie. Als ze uit hun functie zijn, geldt de vraag of hier nu gehandeld is als privaat persoon of niet. Als het internationale recht inderdaad de lijn van de Raad van State volgt en zegt dat je nooit zo handelt als staatshoofd, maar altijd als privaat persoon, dan houdt de formulering die nu is voorgelegd, in dat er geen immuniteit is. We hebben gewoon niet verder willen gaan dan het internationale gewoonterecht nu gaat of in de toekomst zal gaan.

Mevrouw **Azough** (GroenLinks): U hebt het over het volgen van ontwikkelingen in het internationale recht. Misschien is het een vreemde vraag, maar ik wil toch weten waarom u daar geen voortrekkersrol in zou kunnen spelen.

Minister **Donner**: Omdat het om internationaal recht gaat en wij dat niet eenzijdig terzijde kunnen schuiven. Je kunt dus geen voortrekkersrol vervullen, want dan plaats je je buiten de internationale rechtsorde.

De heer **Çörüz** (CDA): Ik heb hier in mijn inleiding ook een vraag over gesteld, omdat het niet helemaal duidelijk was. Het is er echter niet echt duidelijker op geworden. Ik geef even een concreet voorbeeld. Een staatshoofd van een land in Afrika moordt in een naburig staatje mensen uit. Hij is in functie. Als ik de lijn van artikel 16, onderdeel a, volg, geniet hij, zolang hij in functie is,

immuniteit. Als hij niet meer in functie is, dan kunnen wij hem weer oppakken. Begrijp ik dat goed?

Minister **Donner**: Dan kunnen wij hem onmiddellijk oppakken. Hij zal vermoedelijk een beroep doen op immuniteit, maar daar gaat het niet om. Het gaat om straf voor het handelen als Staat. Daarvoor geldt de uitspraak België/Congo. Op dat moment moet worden vastgesteld hoe ver dat reikt. Dat is aan de rechter. De wetgever kan daar geen verandering in aanbrengen. Dat doen wij alleen maar door de verwijzing. Als in de loop van de tijd inderdaad de doctrine wordt gevolgd dat bij dit soort zaken in het internationaal gewoonterecht er nooit sprake is van het handelen als staat, dan biedt ipso facto artikel 16 geen immuniteit meer op dat onderdeel.

De **voorzitter**: Waarbij spanning zou kunnen ontstaan tussen de rechtspraak van het Vredespaleis en het Strafhof zelf.

Minister **Donner**: Dat klopt, maar dan doet zich direct de vraag voor wat het internationaal gewoonterecht is. Dat zullen wij op dat moment moeten bezien, maar daarvoor hebben wij het Internationaal Strafhof dat momenteel overigens niet toekomt aan die vragen, vanwege de immuniteitskwestie.

De **voorzitter**: Mijn vraag blijft of u zich niet te snel neerlegt bij een uitspraak die is gedaan voordat het statuut in werking trad.

Minister **Donner**: De amendementen veranderen niets. Die komen op hetzelfde neer als de huidige tussenzin: zolang ze in functie zijn. Ik leg mij er in zoverre bij neer dat ik het internationaal gewoonterecht niet eenzijdig ga veranderen. Dat kan Nederland rechtens niet eens. Dat is nu juist de directe werking die eventueel aan de orde zou moeten zijn. Dat doen wij bij deze. Als het internationaal gewoonterecht dit op een gegeven moment tot een zinledige categorie maakt, dan is die daarmee ook zinledig in het Nederlands recht. Een ontwikkeling fixeert ik dus niet met deze bepaling. Door de verwijzing naar het internationaal recht neem ik, door het karakter van de glijdende verwijzing, iedere ontwikkeling in het internationaal recht mee. Dat is ook

mijn conclusie aangaande beide amendementen. Die veranderen in wezen niets aan de voorliggende tekst.

De **voorzitter**: U vindt die dus overbodig.

Minister **Donner**: Juist. Dan kom ik op de vraag van de terugwerkende kracht. Er is gevraagd of wij die niet moeten introduceren. Dit betreft een vrij principiële vraagstuk. Juist als je het hebt over dit soort misdrijven moet je je houden aan het recht. Het beginsel "nulla poena sine praevia lege poenali" is vrij fundamenteel voor de gehele rechtsorde. Dat is hier in wezen in het geding. Daarom geven wij aan strafrecht in beginsel geen terugwerkende kracht. Maar het kan wel. Bij het verdrag dat aan Neurenberg en Tokio ten grondslag lag, is het via een apart verdrag gedaan, maar sinds die tijd is dat ernstig omstreden. Dat is een van de redenen waarom wij het Internationaal Strafhof hebben en deze ontwikkeling. De vraag is of wij terug moeten gaan. Ik wijs erop dat de Hoge Raad zelf, tijdens de voorbereiding van het voorstel, in zijn uitspraak inzake de Decembermoorden heeft geconcludeerd dat uit artikel 16 van de Grondwet en uit artikel 1 Wetboek van Strafrecht een absoluut verbod voortvloeit op de berechting en bestraffing door de Nederlandse rechter van personen wegens feiten die op het moment van het plegen niet volgens de Nederlandse strafwet strafbaar zijn. Dat is het beginsel nulla poena. Dat dezelfde gedraging op hetzelfde moment reeds strafbaar was op grond van een verdrag of op grond van een ongeschreven regel van het volkenrecht doet daar niet aan af. Dat is de uitspraak van de Hoge Raad. Ik ben het met de heer Van Oven eens dat wij er nog maar eens over moeten praten of wij artikel 1 Wetboek van Strafrecht en eventueel artikel 16 van de Grondwet moeten wijzigen. Daar kan nu geen sprake van zijn, want anders gaat de wetgever willens en weten in tegen een uitdrukkelijke uitleg van de Grondwet door de rechter. Dat zou ik als lid van het kabinet niet voor mijn verantwoording willen nemen. Moet het internationaal recht geen directe werking hebben in het Nederlandse strafrecht? Op dit moment is dit nog niet mogelijk,

want daarvoor is wetswijziging vereist. Niet alleen internationaal maar ook nationaal is een van de beginselen dat algemeen verbindende voorschriften waarin strafsancities worden gesteld slechts uit hoofde van de wet kunnen worden gevestigd. Dit is het oude artikel 56. Tegenwoordig is dit, naar ik meen, artikel 89 of daaromtrent. Dit artikel is bedoeld om in het strafrecht fundamentele beginselen van rechtszekerheid te scheppen. De strafwet wordt doorgaans ook restrictief uitgelegd. Er mag ook geen onduidelijkheid over deze bepalingen bestaan. Ik noem in dit verband de discussies over het volkenrecht. Je kunt naar de immuniteit verwijzen omdat dit de strafbaarheid ontnemt. In beginsel vloeit de strafbaarheid voort uit de wet en kan er op grond van het volkenrecht een uitzondering volgen. Men kan wel de ene kant op een verlichting bieden door directe werking aan het volkenrecht toe te kennen, maar niet de andere kant opgaan door iets strafbaar te stellen terwijl dit op grond van de formulering van het Nederlandse strafrecht niet direct duidelijk is. Dit is de stand van zaken. Ik ben gaarne bereid om, als er aanleiding toe is, dit punt aan de orde te stellen. Vooralsnog lijkt het mij beter om dit niet te doen, want wij dienen enig houvast te hebben in dit dossier. Voor deze wet is dit overigens niet relevant. Daarmee hoeven wij niet te wachten totdat dit geregeld is.

De **voorzitter**: Dat laatste ben ik met u eens. De ontwikkeling is dat het Strafhof zich als een bovennationaal orgaan in onze rechtsorde vestigt. Het lijkt mij dan ook noodzakelijk om deze discussie te voeren.

Minister **Donner**: Dat zou kunnen. Wij vertalen deze bepalingen in het Nederlandse strafrecht omdat wij anders een probleem zouden hebben. Het is mogelijk dat er op enig moment een discrepantie ontstaat tussen de uitleg van de Nederlandse wet en de uitleg van het Strafhof. Ook dan is het uit een oogpunt van rechtszekerheid gewenst dat de wetgever zelf die keuze maakt. Anders zou je bij iedere uitleg van een Nederlandse rechter door moeten procederen naar het Strafhof vanwege de directe werking. Bepaalde geschillen moeten tot een einde gebracht worden. Als de uitleg

van de Nederlandse rechter in die zin te beperkt zou zijn, valt altijd nog de eventuele uitlevering van die personen aan het Internationaal Strafhof te vorderen, omdat Nederland op dat punt niet zelf beoordeelt en dan moet overdragen. Dan kom ik bij het punt van de opportuniteit en de vervolging. Ik stel voorop dat wij bij internationale misdrijven – en zeker bij deze misdrijven – niet om redenen van capaciteit zouden afzien van opsporing en vervolging in gevallen waarin iemand zich op Nederlands grondgebied bevindt. Ik heb dat ook gezegd in de discussie over het veiligheidsprogramma, waarbij werd gevraagd of wij dit niet ook bij geweld moeten doen. Het opportuniteitsbeginsel blijkt ook bij geweldsmisdrijven nauwelijks meer te gelden, omdat in 87% van de gevallen wordt vervolgd. In dit soort situaties moet je dan ook zeggen dat dit beginsel geen rol zal spelen bij dit soort zaken.

Verder geldt, zoals in de memorie van toelichting uiteen is gezet, dat voor de vervolgingsbeslissing in dezen ook verdragen bepalend zijn. Zo bepalen de verdragen van Genève dat iedere verdragsstaat verplicht is om personen die ervan verdacht worden dat zij een van de ernstige inbreuken hebben gepleegd, op te sporen en voor de eigen gerechten te brengen dan wel ter berechting uit te leveren. Wat bij ons "opportuniteitsbeginsel" heet, is in die zin dus uitgesloten; althans, het is niet uitgesloten, maar het wordt geregeld bij internationaal verdrag. Dat is ook de reden waarom dit naar onze mening bij aanwijzing geregeld zou moeten worden.

In de memorie van toelichting wordt vervolgens aangegeven welke factoren, binnen het kader van de bestaande verdragen, bij de vervolgingsbeslissing in aanmerking kunnen komen om te besluiten of men wel of niet tot vervolging moet overgaan. Naar de mening van de regering is het niet zinvol om binnen dit beperkte kader een wettelijke vervolgingsbepaling op te nemen, want vervolgens gaan de internationale verdragen weer boven de wettelijke bepaling. Bovendien is het niet verstandig om al in dit stadium, waarin wij nog geen echte ervaring hebben met een vervolgingspraktijk, te trachten om dat soort factoren bij wet vast te leggen. Dat kan namelijk ook betekenen dat je bij allerlei zaken

eindeloos bezig bent, zonder dat dat reëel is. Daarom lijkt het ons beter om die factoren, zoals zij beschreven zijn, te ontwikkelen in het licht van de rechtspraak, bijvoorbeeld op het punt van de immuniteit, over de vraag wat "prima facie"-bewijs is en over de vraag of er een reëel perspectief is op succesvolle opsporing. Dat zou dan door het college kunnen worden uitgewerkt. Met een aanwijzing heb ik een iets flexibeler ontwikkelingsmogelijkheid. De heer Van Oven heeft gevraagd naar de met het Strafhof te sluiten zetelovereenkomst. Het eerste overleg daarover met functionarissen van het hof is begonnen. Ik denk niet dat de zetelovereenkomst het juiste kader is om iets te regelen over het vervolgingsbeleid van het Nederlandse OM. Dat is in wezen in eerste instantie een kwestie van nationaal recht. Het is dus niet de bedoeling om dat in de zetelovereenkomst te regelen.

De **voorzitter**: Dat stelt gerust. Dan blijft nog wel de vraag wat de consequentie is van dit standpunt, waarbij ik opmerk dat ik ertoe neig om die redenering te volgen. Maakt het bijvoorbeeld voor een klachtprocedure niet uit? Als iemand vindt dat ten onrechte niet wordt vervolgd, zou hij met een wettelijke bepaling in de hand bij het hof dat daarover moet oordelen wellicht een krachtiger standpunt kunnen innemen dan bij de toepassing van een aanwijzing.

Minister **Donner**: Nee, ik denk dat dat niet zo is. Dat zou alleen gevolgen hebben voor de flexibiliteit. In beginsel heb ik met de aanwijzing ook een vervolgingsbeslissing, die daardoor genormeerd is. Er is natuurlijk een zeker kwaliteitsverschil als het gaat om zaken die niet uitdrukkelijk in de aanwijzing geregeld zijn. Dan krijg je een vraag naar de interpretatie, die bij een wet misschien anders zal worden opgevat dan bij een aanwijzing. Dat is nou net waarom ik de flexibiliteit van de aanwijzing wil en niet de rigiditeit van een wettelijke regeling op dit punt.

De **voorzitter**: Voor alle duidelijkheid: degene die beklag doet, kan dus even goed een beroep doen op de aanwijzingen.

Minister **Donner**: Die zal een beroep

kunnen doen op de aanwijzingen en eventueel op de volkenrechtelijke bepalingen en verplichtingen die op dat punt bestaan.

De **voorzitter**: Dan vraag ik u nog om die aanwijzing te zijner tijd aan de Kamer toe te sturen.

Minister **Donner**: Dat doen wij, althans als dat mag van het OM. Ik moet nog even kijken of dat gebruikelijk is. Ik moet niet opeens in een moment van onbedachtzaamheid afwijken van een al eeuwen geldende regel. Ik begriep inmiddels overigens dat ze openbaar zijn. De heer Çörüz heeft gevraagd of wij agressie en terrorisme niet daarin moeten onderbrengen. Op dit moment zijn internationale misdrijven niet scherp omlijnd. Dat er op termijn nieuwe misdrijven onder zullen vallen, sluit ik zeker niet uit. Dat kan aan de orde komen op het moment dat de bevoegdheid van het Internationaal Strafhof wordt uitgebreid. Dan kan een misdrijf als agressie – ik neem aan dat daarmee internationale agressie wordt bedoeld – in het statuut van het Internationaal Strafhof worden opgenomen. Op dit moment heeft de vergadering van statenpartijen hiervoor al een werkgroep ingesteld. In dat kader komen deze vragen aan de orde. De vraag van het terrorisme speelt in dat kader zeker een rol. Ik wijs er wel op dat wij moeten oppassen dat wij niet geleidelijk aan het gewicht ervan beperken door steeds nieuwe misdrijven in deze categorie misdrijven op te nemen. Een aantal dingen is mogelijk omdat wij allemaal zeggen dat wij dat absoluut niet willen hebben. Hoe onduidelijker het wordt, hoe labieler het gezag wordt van dit onderdeel van het internationaal strafrecht. Dat blijkt ook uit de discussie met de Verenigde Staten over de instelling van het hof. Daar zou ik voor willen waken. Die kanttekening plaats ik dus bij de vragen naar de ontwikkeling van nieuwe misdrijven.

De heer **Çörüz** (CDA): Dat er al wordt gesproken over internationale agressie, is duidelijk. Dat staat ook in de stukken. Ik meen dat wij pas in 2009 weer met nieuwe misdrijven kunnen komen en ik ben een beetje bang dat er tot die tijd alleen over wordt gesproken. In de stukken staat terecht dat op dit moment de prioriteit is om het Internationaal



Strafhof goed van de grond te tillen, maar ik hoop niet dat dit daardoor op de tweede of de derde plaats komt. Wij moeten niet in 2009 tot de conclusie komen dat wij dat indertijd scherper hadden moeten inzetten. Dat wil ik graag meegeven.

**Minister Donner:** Dat zullen wij meenemen in de overwegingen. De volgende vraag betrof de strafmaxima van internationale misdrijven, met name ook in andere landen. De eerlijkheid gebiedt mij om te zeggen dat ik dit niet allemaal paraat heb. Voorzover het mij bijstaat, hebben die wat betreft de strafmaxima aansluiting gezocht bij de systematiek die in die landen geldt. Dat is ook een reden om het voorlopig zo te houden. Ik moet er wel op wijzen dat de aansluiting in de systematiek wordt gekozen op basis van de reële strafduur en niet op basis van de strafmaxima. Dan gaat het met name om de vraag hoe lang men daadwerkelijk zit. Op 3 april van dit jaar is een plan van aanpak voor het NOVO-team van kracht geworden. Dit plan is een reactie op de conclusies en aanbevelingen van een onderzoeksrapport van het WODC naar het functioneren van dit team. Een halfjaar na de totstandkoming van het plan van aanpak stel ik vast dat de voornemens over het algemeen zijn verwezenlijkt. De achterstallige werkvoorraad van het NOVO-team bij de beoordeling van de artikel 1-dossiers is weggewerkt. De door de IND aangeleverde artikel 1-zaken worden binnen de termijn van een maand gescreend. Het gezag van het NOVO-team is verder per 1 september overgegaan naar het landelijk parket. Naar verwachting zal ongeveer 75% van de extra formatieplaatsen bij het NOVO-team, waaronder vooral die van de academische experts, in het eerste kwartaal van volgend jaar zijn vervuld. Voor het resterende deel wordt een nieuwe wervingsronde opgestart. Bovendien wordt er op dit moment bij de Nederlandse politieacademie een speciaal opleidingsprogramma ontwikkeld dat begin volgend jaar van start kan gaan. Er loopt verder een aantal concrete opsporingsonderzoeken.

**De voorzitter:** Ik meen dat was toegezegd dat de formatie van het NOVO-team per 1 januari 2003 op

sterkte zou zijn. Wordt dit streven dus niet gehaald?

**Minister Donner:** Men ging toen uit van het aantal mensen dat zich had aangemeld na de wervingsronde. Naderhand is gebleken dat er meer mensen moesten worden geworven. Waar niets is, gaat zelfs de keizer te voet! De instroom van asielzoekers neemt op dit moment natuurlijk ook af. Dus misschien kruisen die twee ontwikkelingen elkaar nog wel.

**De voorzitter:** Dit team is toch ook bedoeld als een voorbereiding op de vervolging in het kader van het statuut?

**Minister Donner:** Inderdaad. Er wordt dan ook gewerkt aan uitbreiding van de capaciteit. Wij hebben 1 januari als datum genoemd. De werving valt echter tegen en er zal dus nog een ronde moeten worden gehouden. De concentratie bij de rechtbank in Den Haag ligt voor de hand, gelet op de specialistische kennis die de zaken vereisen. Het is de bedoeling dat deze rechtbank in de gelegenheid wordt gesteld om de benodigde kennis op te bouwen. Tot op dit moment stond het oorlogsstrafrecht centraal en daarom lag het voor de hand om de berechting van internationale misdrijven neer te leggen bij de militaire kamer van de rechtbank in Arnhem. Gezien dit wetsvoorstel lijkt dat een minder juiste keuze. Er is immers sprake van een wezenlijke uitbreiding van en verandering in de strafbaarstelling van misdrijven tegen de menselijkheid in relatie met gewapende conflicten en oorlogsvoering. Veel misdrijven worden gepleegd buiten de situatie van het gewapende conflict met min of meer geregelde gewapende groepen of legers. In die situatie zal de militaire expertise dan ook minder bepalend zijn. Die nieuwe expertise kunnen wij beter in Den Haag opbouwen, omdat het Strafhof in deze stad zetelt, hetgeen een zekere onderlinge bevruchting mogelijk maakt. Aanvankelijk had de regering voor Arnhem gekozen. De reden daarvoor was dat deze rechtbank zaken behandelde die waren aangespannen op basis van de Wet oorlogsstrafrecht. Na overleg met het openbaar ministerie en de Raad voor de rechtspraak is gekozen voor Den Haag. Achteraf kan ook worden

gezegd dat deze keuze het meest voor de hand ligt.

**De voorzitter:** Daarmee vervalt dus ook de keuze voor de militaire kamer?

**Minister Donner:** Dergelijke zaken worden door de gewone strafrechter behandeld.

**De voorzitter:** Wie berecht dan verdachte militairen?

**Minister Donner:** Nederlandse militairen die zich aan dergelijke misdrijven schuldig maken, worden in Arnhem berecht. De militaire kamer is niet bedoeld voor buitenlandse militairen die worden aangeklaagd onder de nieuwe wet. Krijgsgevangenen vallen wel onder Arnhem, maar in andere gevallen worden zij primair vervolgd voor misdrijven die onder dit wetsvoorstel vallen.

**De voorzitter:** Dat levert dan opnieuw de situatie op dat oorlogsmisdaden die gezamenlijk zijn begaan door Nederlandse en buitenlandse militairen, vallen onder de bevoegdheid van twee verschillende rechtbanken. Dat lijkt mij een merkwaardige situatie.

**Minister Donner:** Ik erken dat die mogelijkheid zich dan voordoet, maar het gaat om een uitzondering. Het lijkt mij niet verstandig om op basis daarvan de rechtspraak op dit punt te concentreren in Arnhem. Los daarvan is het nog maar de vraag of het vooral militairen zullen zijn. Ik kies dan liever voor concentratie in Den Haag in het kader van het internationaal strafrecht. De militaire kamer blijft echter in Arnhem, omdat deze vooral van toepassing is op Nederlandse militairen, die vaak in de buurt van de Veluwe liggen. Wij moeten ermee leren leven dat dit bij uitzondering tot een probleem kan leiden.

**De voorzitter:** Het "Veluweargument" spreekt mij niet zo aan, omdat misdrijven die door Nederlandse militairen zouden kunnen worden begaan, vermoedelijk niet op de Veluwe zullen plaatsvinden.

**Minister Donner:** Nee, maar de militaire strafkamer behandelt niet alleen deze zaken, maar ook veel andere zaken ten aanzien van

Nederlandse militairen. Dan ontstaat onmiddellijk de vraag: in hoeverre hangt dit samen met hun gedrag als militair? Ik moet steeds kiezen waar ik het gros van de zaken onder vat. De intersectie tussen de twee verzamelingen is naar mijn gevoel vrij klein. In voorkomende gevallen moeten wij daarvoor een oplossing vinden. In uitzonderlijke omstandigheden kan dit inderdaad leiden tot gescheiden bevoegdheden.

Ik kom bij de vragen van de heer Çörüz over artikel 5.5b. Het is juist dat het woord "duidelijk" niet voorkomt in het aanvullend protocol. Dit woord heeft de functie om aan te geven dat de afweging waarom de delictomschrijving vraagt, alleen kan worden gemaakt op basis van gegevens die de militair in casu ter beschikking had op dat moment. Hij kan niet zeggen: dat kon ik niet weten. Het gaat erom dat het op dat moment duidelijk had moeten zijn. Het gaat niet om wijsheid achteraf, dat hij het had moeten weten. In deze zin hebben een aantal NAVO-staten, waaronder Nederland, een verklaring afgelegd bij het ondertekenen en ratificeren van het eerste aanvullend protocol; dit sluit aan op de Nederlandse verklaring terzake. "Duidelijk" heeft wat dat betreft een duidelijke functie.

De heer Çörüz heeft verder gevraagd of de toevoeging "militair doelwit" zou kunnen worden geschrapt. Deze bepaling vindt haar oorsprong in het Haagse Landoorlogreglement en maakt deel uit van het internationaal gewoonterecht. Het is ook exact overgenomen uit artikel 8.2b van het statuut van het Strafhof. Zoals bekend, heeft de regering ernaar gestreefd, zo dicht mogelijk bij de tekst van het statuut te blijven. Dit is mede van belang voor het claimen van universele rechtsmacht. In het algemeen zullen steden geen militair doelwit kunnen zijn. Dit kan echter, ook in het oorlogsrecht, wel gelden voor een gesloten stad. Gebouwen in steden overigens wel degelijk militaire doelen zijn. Deze vallen dus onder de bepaling. Zo kan er bijvoorbeeld een reden zijn om een bom te gooien op het hoofdkwartier, ook als het niet wordt verdedigd. Dan het amendement van de heer De Wit op artikel 13. Het is op zichzelf juist dat de regering heeft voorgesteld, voor enkele internationale misdrijven de mogelijkheid van verjaring te laten voortbestaan. Dit heeft alleen betrekking op de lichtste

oorlogsmisdrijven, de misdrijven waarop in het eerste lid van artikel 7 van de wet een strafmaximum van tien jaar wordt gesteld. Zodra er zich strafverzwarende omstandigheden voordoen zoals aangegeven in het tweede en het derde lid van dit artikel, vervalt de mogelijkheid van verjaring op grond van artikel 13, ook als het strafmaximum niet meer dan 15 jaar is. In alle gevallen waarin het gaat om zwaardere delicten dan de in het eerste lid bedoelde, is er dus geen sprake van verjaring. Ook in het licht van de ontwikkelingen in het commune strafrecht, waarbij de verjaring alleen wordt afgeschaft voor moord, waarop het maximum van 20 jaar of levenslang staat, lijkt het volledig laten vervallen van enige verjaringstermijn dus onevenredig. Dit amendement, dat hiertoe strekt, lijkt mij dan ook onwenselijk.

De heer **De Wit** (SP): Het is in ieder geval een vangnet-artikel, want er wordt van uitgegaan dat niet voorspelbaar is wat voor oorlogsmisdaden er zich nog zouden kunnen voordoen. De misdaden die wij wél kennen, zijn geformuleerd in de artikelen 5 en 6. Het gaat nu inderdaad om de lichtere categorie, maar zoals ik zei, kunnen er andere misdrijven begaan worden die niet onder deze artikelen te rangschikken zijn, maar die wel zo ernstig zijn als de daarin genoemde. Dan zou je dus een van deze artikelen moeten wijzigen of je zou artikel 7, het vangnet-artikel, in die zin moeten wijzigen dat er na verloop van tijd ook ernstige misdrijven onder zouden kunnen vallen.

Minister **Donner**: Maar als je dergelijke misdrijven zou willen "inlezen" in artikel 13, dan geef je er in wezen terugwerkende kracht aan. Als er zich nieuwe misdrijven voordoen die niet uitdrukkelijk in artikel 5 of in artikel 6 genoemd zijn, maar waarvoor het strafmaximum van tien jaar toch te laag is, dan moeten deze uitdrukkelijk in artikel 5 worden opgenomen. Daarom is het ook een vangnet-bepaling; je kunt zulke misdrijven er altijd onder vatten, als ze te ernstig zijn voor het eerste lid van artikel 7. Maar het zou niet terecht zijn om de verjaringsmogelijkheid voor alle misdrijven te laten vervallen omdat er zich nog zeer ernstige nieuwe misdrijven zouden kunnen voordoen. Dat zou het effect van het amendement zijn.

In het amendement op stuk nr. 12 wordt het tijdelijke strafmaximum voor internationale misdrijven verhoogd tot 30 jaar. Nu bevat het statuut van het Strafhof geen bepaling die dwingt of dringt tot de mogelijkheid om tijdelijke vrijheidsstraffen op te leggen van eenzelfde duur als die van het Strafhof. De Kamer kent ook de gedachte van de wetgever achter het bestaande maximum voor tijdelijke gevangenisstraffen, namelijk dat na een nog langere tijdelijke straf terugkeer in de maatschappij niet meer verantwoord zou zijn. Tegen die achtergrond kan een Nederlandse rechter die van mening is dat een tijdelijke gevangenisstraf van 20 jaar niet voldoende recht doet aan de ernst van de feiten in een concreet geval, desgewenst ook levenslang opleggen. Als een tijdelijke gevangenisstraf van meer dan 20 jaar mogelijk was, zou ons eigen systeem doorkruist worden; in zo'n situatie moet gewoon levenslang worden opgelegd. Het amendement geeft uitdrukking aan de uitzonderlijke ernst van de misdrijven waarop het wetsvoorstel ziet, maar ik meen dat het onlogisch is om dit amendement over te nemen. Ik geef u aan wat de praktische overweging is, omdat wij in wezen over de overwegingen van het sanctierecht in het nationale recht ook heen gaan stappen.

De **voorzitter**: De vraag is of de overwegingen die aan het nationale sanctierecht ten grondslag liggen, even zwaar moeten wegen bij een vorm van rechtspleging die juist is bedoeld om complementair te zijn aan de internationale strafrechtspleging. Wanneer daarin nadrukkelijk hoge tijdelijke strafmaxima worden gesteld, kun je zeggen dat in Nederland nog altijd levenslang overblijft. Dat betekent echter dat je de Nederlandse rechter voor soortgelijke misdrijven als ook het Strafhof te beoordelen heeft, een beperkter strafarsenaal biedt dan het Strafhof heeft. De Nederlandse rechter kan alleen gaan tot twintig jaar en daarboven moet hij levenslang opleggen. Hij zou zelfs in de verleiding kunnen komen om levenslang op te leggen, als hij naar eigen gevoel en op basis van de maatstaven die het Strafhof bij dergelijke misdrijven aanlegt, op 30 of 25 jaar had willen uitkomen.

Minister **Donner**: Dit is een

wezenlijke functie die de wetgever moet kiezen: de beoordeling dat iemand die langer dan 20 jaar vastzit, niet meer kan terugkeren in de samenleving. Daarom hebben wij in het nationale recht gekozen voor maximaal 20 jaar en anders levenslang. Dat geldt niet anders als iemand internationaal dit soort misdrijven heeft begaan. Het staat los van wat hij heeft gedaan. Het gaat om het feit dat iemand die zo lang vastzit, niet meer te resocialiseren is. Het is dus niet een minder arsenaal dan het Strafhof heeft. In de situatie waarin de rechter het ernstig genoeg vindt, kan hij levenslang opleggen. Waar je voor Nederlandse mensen meent dat zij na 20 jaar niet meer zijn in te voegen in de samenleving, is het onlogisch om te zeggen dat het voor dit soort mensen wel het geval is. Derhalve is de keuze voor de rechter in die zin hetzelfde. Je zou anders tot een verschillende behandeling kunnen komen. Waarom zou een Nederlander levenslang zitten en een ander 30 jaar?

**De voorzitter:** Dat verschil in behandeling is er sowieso. Het is er of binnen de Nederlandse rechtsorde of tussen de Nederlandse rechtsorde en de statutaire rechtsorde. Wij hebben precies dezelfde discussie gevoerd in het kader van de samenwerkingswet. Toen is Kamerbreed de gedachte aanvaard dat zeer hoge straffen, die niet in Nederland kunnen worden uitgesproken, wel in Nederland kunnen worden geëxecuteerd wanneer zij door het Strafhof zijn opgelegd.

**Minister Donner:** Dat is dan inderdaad de vraag. Maar nogmaals, ik zit hier in het systeem dat ik gekozen heb om mijn eigen strafrecht te beoordelen. Dan is het onlogisch om in die gevallen een onderscheid in het eigen strafrecht te maken. Dat er een verschil ontstaat omdat andere landen misschien andere straffen opleggen of omdat het Internationaal Strafhof andere straffen oplegt, is het gevolg van de verschillende jurisdicties. Het is echter onlogisch om met het oog daarop te zeggen dat wij een onderscheid binnen onze eigen jurisdictie moeten maken. Het is iets anders wanneer ik een straf van 30 jaar die door het Strafhof wordt opgelegd, executeer binnen onze eigen straforde, omdat ik dan in

wezen uitvoering geef aan een andere jurisdictie. Binnen de eigen jurisdictie moet je echter geen onderscheid maken. Ik kom bij de vraag of wij moeten spreken van misdrijven tegen de menselijkheid en bij het schrappen van "burger" in "aanval op de burgerbevolking". Bij het opstellen van het wetsvoorstel is steeds uitgangspunt geweest dat de Nederlandse wetgeving in dezen zoveel mogelijk het volkenrecht en de daarin geldende definitie moet volgen. Er moeten dus goede argumenten zijn om daarvan weer af te wijken, zoals in het amendement-Van Oven op stuk nr. 8, en ook af te wijken van de definitie in het statuut van het Internationaal Strafhof. Ik begrijp dat in het statuut van het Strafhof wordt gesproken over burgerbevolking. Dan is het niet zinvol om hier te spreken van bevolking. Onder het begrip "aanval gericht tegen de burgerbevolking" moet namelijk worden verstaan dat de aanval primair is gericht tegen een burgerbevolking waarvan tevens militairen het slachtoffer zijn. In een dergelijke situatie worden ook de misdrijven tegen de militairen geschaard onder de misdrijven tegen de menselijkheid, mits uiteraard die misdrijven binnen de begripsomschrijving vallen. Als zich dus een militair onder de burgers bevindt, zal het begrip "burgerbevolking" blijven gelden.

**De voorzitter:** Ik meen dat u nu twee amendementen door elkaar haalt.

**Minister Donner:** Ik heb het over het amendement op stuk nr. 8.

**De voorzitter:** Dat amendement strekt ertoe het woord "burgerbevolking" te vervangen door "bevolking". De heer De Wit heeft een amendement op stuk nr. 15 ingediend ter vervanging van het woord "menselijkheid" door "mensheid".

**Minister Donner:** Het amendement op stuk nr. 15 zal ik nog behandelen. Ik heb de amendementen met elkaar verward, omdat in de eerste zin van de toelichting van het amendement op stuk nr. 8 wordt gesproken over misdrijven tegen de menselijkheid. Er is dus geen reden om het begrip "burgerbevolking" te vervangen door "bevolking", omdat zich

eventueel militairen onder de bevolking zouden kunnen bevinden. Denk in dit verband aan de aanvallen van 11 september 2001 op doelen in de Verenigde Staten. De aanval op het Pentagon valt mogelijk ook onder misdrijven tegen de menselijkheid. Die aanval was namelijk een onderdeel van een aantal aanvallen die primair gericht waren tegen de Amerikaanse burgerbevolking. Een aanval op alleen het Pentagon zou een aanval tegen een militair doel zijn, maar in dit geval ging het om een misdrijf tegen de menselijkheid en tegen de burgerbevolking. Ik pleit er daarom voor om vast te houden aan de definitie die in het statuut van het Internationaal Strafhof staat, zodat geen verwarring ontstaat.

**De voorzitter:** Ik heb juist het amendement ingediend om verwarring te voorkomen. Prof. Keijzer heeft in Amsterdam betoogd dat in het geval de aanval op het Pentagon alleen militaire slachtoffers met zich had gebracht, er geen passagiers in het vliegtuig hadden gezeten en er ook geen burgerambtenaren in het Pentagon aanwezig waren geweest, de aanval buiten het bereik van de wet en het statuut zou vallen. Het onderscheid zou dan niet goed te begrijpen zijn.

**Minister Donner:** Ik wijs erop dat wij proberen het internationaal strafrecht te vertalen. Wij moeten dan niet proberen op ieder moment voor iets anders te kiezen. Bij het bepalen van de strafmaxima kiezen wij ook wel eens voor een andere invalshoek. Die bestrijden wij dan weer met goede argumenten. Het is dus niet goed op een enkel punt voor een afwijking te kiezen. Zou het gaan om een aanval op primair militairen waaronder zich eventueel een burger bevindt, dan hebben wij te maken met een aanval op militairen. In dat geval geldt het oorlogsrecht. Zou ik bij deze wet het begrip burgerbevolking veranderen in bevolking, dan wordt het begrip meeromvattend. Dan vallen daar ook militairen onder. Op die manier scheppen wij verwarring tussen de reikwijdte van het oorlogsrecht en de rechtsbepalingen voor misdaden tegen de menselijkheid. Er is gekozen voor een onderscheid, omdat anders het gevaar dreigt dat het oorlogsstrafrecht steeds meer onderdeel wordt van de bepalingen voor misdrijven tegen de menselijkheid. Ik ben het met u eens dat wij

oorlog moeten voorkomen, maar als we oorlogshandelingen onder de bepalingen voor misdrijven tegen de menselijkheid laten vallen, ontcrachten wij die bepalingen.

De heer **Cörüz** (CDA): Tegelijk is deze redenering onlogisch. Een aanval met een vliegtuigje op het Pentagon is geen oorlogsmisdrijf, maar een aanval met een vliegtuigje op de Twin Towers is dat wel.

Minister **Donner**: Het punt is nu juist dat ook de aanval op het Pentagon primair was bedoeld als aanslag op de burgerbevolking en daarmee een misdrijf tegen de menselijkheid was. Als je bijvoorbeeld niet Washington, maar wel het Pentagon bombardeert, dan valt dat er weer niet onder. Het Pentagon is dan een militair doel, ook al zijn er burgers aanwezig. Ik ben van mening dat de aanslag op het Pentagon evenzeer een aanslag op de burgerbevolking is als een aanslag met een vliegtuigje op de Twin Towers.

De **voorzitter**: Het gaat erom dat in het statuut het onderscheid is vervallen tussen gewapende conflicten en situaties daarbuiten. Wanneer een aanval plaatsvindt waarvan uitsluitend militairen het slachtoffer worden buiten de situatie van een gewapend conflict, dan genieten zij niet de bescherming die de strafbaarstelling in het kader van deze wet beoogt te bieden.

Minister **Donner**: Als wij dat hadden gewild, hadden wij dat statuut anders moeten opzetten. Dan hadden wij eerst het onderscheid tussen gewapende conflicten en niet gewapende conflicten moeten invoeren om in een situatie van gewapende conflicten het oorlogsstrafrecht erbij te halen. Wij hebben die keuze gemaakt en nu moeten wij de logica van die situatie volgen. Het is ook een kwestie van de rechtspraak op dit punt. Ik meen dat je in goede moede kunt volhouden dat de aanslag op het Pentagon, ook als het voor een groot deel om militairen gaat, een aanval in vredetijd op de burgerbevolking is. Ik geef toe dat het een heel aparte situatie is, als een duidelijke militaire installatie in vredetijd wordt aangevallen en dit binnen de termen van misdrijven valt. Dan vallen al gauw ook andere situaties eronder.

De **voorzitter**: Dat zou betekenen dat je zelfs de groep non-combattante militairen die in een dergelijke situatie het slachtoffer kunnen worden, geen bescherming biedt, terwijl er werkelijk geen enkele reden is om een onderscheid te maken tussen burgers en non-combattante militairen.

Minister **Donner**: Natuurlijk, maar het gaat nu niet om bescherming tegen een moord of een eventuele aanslag in de nationale situatie. Het gaat om vrij substantiële aanslagen. Als het doel uitsluitend militair is, heb je daardoor een gewapend conflict, tenzij de vraag "internationaal of niet internationaal" aan de orde is. Het gaat nu niet om binnenlandse situaties, maar om internationale situaties waarin een aanslag wordt gepleegd op een primair militair doel. Naar alle waarschijnlijkheid heb je op dat moment een gewapend conflict.

De **voorzitter**: Dat geldt ook voor nationale situaties. Het hoeft niet te gaan om een internationaal conflict.

Minister **Donner**: Ik maak een onderscheid tussen het binnenlandse conflict en het internationale gewapend conflict. De binnenlandse gewapende conflicten haal ik eruit, want dan spreek je over een burgeroorlog.

De **voorzitter**: Helemaal niet. Het kan een gerichte aanval zijn van wie dan ook op een groep militairen in een land. Dat hoeft nog niet direct een aanleiding te zijn voor een gewapend conflict, internationaal of nationaal.

Minister **Donner**: Maar een gerichte aanval op een groep militairen valt toch niet onmiddellijk onder de misdrijven tegen de menselijkheid? Bij een aanval op de schaal waarover wij hier spreken die specifiek is gericht op militairen, is naar mijn gevoel sprake een gewapend conflict. Ik geef toe dat wij voor een andere systematiek hadden kunnen kiezen, maar wij hebben internationaal voor deze systematiek gekozen en dan moeten wij niet proberen om in het nationale recht daarop terug te komen. Ik kom op het onderscheid tussen een internationaal en een niet-internationaal gewapend conflict. Het is beperkt tot het gewapend conflict.

De regering heeft dat onderscheid op goede gronden gehandhaafd. De rechtsontwikkeling op dit punt is nog steeds gaande. Het onderscheid is zeker nog niet ter ziele. Er zijn nog steeds regels van oorlogsrecht, waarvan de gelding in geval van een niet-internationaal conflict slechts door een beperkte groep van staten wordt geaccepteerd. Ook als Nederland die gelding in geval van een niet-internationaal conflict accepteert, is dat nog geen reden om die regels in dit wetsvoorstel te sanctioneren. De misdrijven in het wetsvoorstel worden immers geacht min of meer universele werking te hebben.

Ik benadruk dat het wetsvoorstel niet het eindpunt van de ontwikkeling is. Zodra er meer helderheid is over de gelding van bepaalde regels in geval van een niet-internationaal gewapend conflict, kunnen de delictsomschrijvingen in de Wet internationale misdrijven worden aangepast en aangevuld. Wat dat betreft is het van belang dat het internationale Rode Kruis waarschijnlijk in de loop van volgend jaar met een rapport komt over de status van het internationaal gewoonterecht in het humanitair oorlogsrecht. Op dat moment kunnen de zaken worden overgenomen.

De amendementen van de heer Van Oven en de heer De Wit zijn zeer ingrijpend. Alle delictsomschrijvingen van artikel 5 worden in één klap ook op niet-internationale gewapende conflicten van toepassing verklaard. Het risico dat wij met die rigoureuze aanpak fouten maken tegen het humanitair oorlogsrecht is naar mijn gevoel niet denkbeeldig. Daarom zou ik ten stelligste willen afraden om de artikelen 5 en 6 nog te wijzigen, laat staan om die in elkaar te laten opgaan. Datzelfde risico bestaat mijns inziens ook bij het nu invoegen van enkele specifieke misdrijven, zoals die door de heer De Wit worden voorgesteld in het zesde onderdeel van zijn amendement. Het verbod op antipersoneelsmijnen is nog niet universeel van aard. Nogmaals, het gaat om een recht waarvan wij de aanspraak ontleen aan het universele karakter van de misdrijven. Dan moeten wij ons ook voegen naar wat internationaal als universeel wordt gezien.

De heer **De Wit** (SP): In artikel 5 wordt onder meer het gebruik van

gif en het gebruik van bepaalde soorten kogels genoemd. Het maakt voor mij niet uit of dat in een internationaal conflict of in een niet-internationaal conflict gebeurt. Het effect van het misdrijf is even ernstig. Waarom zouden wij ons moeten neerleggen bij datgene wat kennelijk internationaal aanvaard is, terwijl wij hier een wet maken die bedoelt voor de toekomst een aantal zaken te regelen en die mogelijk trendsetkend is in het kader van het onderzoek dat het Rode Kruis uitvoert?

Minister **Donner**: Theoretisch hebben wij in dezen natuurlijk soevereiniteit, maar het vestigen van een universele rechtsmacht is niet niks. Het betekent in wezen dat ik mijn staatsmacht buiten mijn grenzen projecteer. Dat is de gedachte die aan het wetsvoorstel ten grondslag ligt. Wij moeten die stap nu dus ook niet al te drastisch en eenzijdig willen zetten. Zoals ik heb aangegeven, is het onderscheid tussen internationale en niet-internationale gewapende conflicten een punt dat nog vaak een rol speelt. Ik heb niet gezegd dat ik op dit punt principieel en mordicus tegen het opheffen van dat onderscheid ben. Ik waarschuw er alleen voor om dat in deze fase te doen. Dat is een punt waar wij in een volgende zitting op kunnen komen. Als je het nu in een klap doet, zoals wordt voorgesteld, vrees ik dat je aan de andere kant brokken maakt, omdat je dan namelijk een aantal onderscheidingen die er nog wel zijn, opheft. Dat is dus een argument ten aanzien van het zonder meer toevoegen. Ik ben het met de heer De Wit eens dat het effect even erg is en ik begrijp dat hij het daarom wil aanpassen. Ik blijf echter zitten met de verschillende regels van internationaal oorlogsrecht. Die moet ik er nou net niet onder brengen, want dan wordt het des te minder waarschijnlijk dat je bijvoorbeeld de Verenigde Staten er in een discussie van kunt overtuigen dat zij op dat punt wel rustig kunnen meedoen met dit soort ontwikkelingen. Zij zijn er namelijk benauwd voor dat in het nationale recht plotseling wordt afgeweken van datgene wat volgens het oorlogsrecht wel kan.

Ik kom op het amendement van de heer De Wit op stuk nr. 14 waarin wordt voorgesteld om in verband met genocide de zinsnede "etnische

of godsdienstige groep" te vervangen door "etnische, godsdienstige, sociale of politieke groep". In het kader van het genocideverdrag is dit punt uitdrukkelijk overwogen, maar er is van afgezien om ook sociale en politieke groepen onder reikwijdte van dat misdrijf te brengen. De opstellers van het statuut hebben daar niet van willen afwijken. Om een aantal redenen wil de regering met dit wetsvoorstel aansluiten bij de definities van die beide verdragen. In de eerste plaats stemt het overeen met de tot op heden in de Uitvoeringswet genocideverdrag opgenomen definitie. De regering heeft bij dit wetsvoorstel gekozen voor het opnemen van de bestaande strafbaarstelling, zonder materieel-rechtelijke wijziging. In de tweede plaats is de definitie algemeen aanvaard en kan zij worden gerekend tot het internationale gewoonterecht, zodat ten aanzien daarvan ook extraterritoriale rechtsmacht kan worden uitgeoefend. Voorts is het, praktisch gezien, veel minder eenvoudig om te bepalen of iemand tot een sociale of politieke groep behoort dan tot een van de groepen die wel in de definitie zijn opgenomen. In het licht van het feit dat vervolging bij het plegen van misdrijven tegen een sociale of politieke groep veelal ook mogelijk zal zijn wegens misdrijven tegen de menselijkheid, meen ik dat het onjuist zou zijn om nu de definitie van genocide daarmee uit te breiden. Ook hier geldt dat je termen, door ze te breed te definiëren, hun acuitheid en hun betekenis gaat ontnemen. Om die reden, meen ik dat het amendement onwenselijk is.

De heer **De Wit** (SP): Is voor de minister nu duidelijk wat in artikel 3 bedoeld wordt met een godsdienstige groep? Is het voor hem duidelijk wie er onder die groep vallen?

Minister **Donner**: Ik geef zonder meer toe dat ook "nationale" of "etnische" niet helemaal duidelijk is, maar die termen geven meer houvast dan een term als "sociale" of "politieke". Nationaliteit, etniciteit en godsdienst worden beschermd, omdat dit dingen zijn die je niet wisselt. Die behoren namelijk tot je identiteit. Een politieke overtuiging kan in die zin altijd nog wijzigen. Dat is de reden waarom wij in andere verdragen op dit soort punten ook

een onderscheid maken. Daarom valt een mening er ook niet onder. Ik ben het eens met het gestelde over een sociale groepering. Zodra je in een klassenmaatschappij woont, kun je je daaraan minder gemakkelijk onttrekken. Zo zit een samenleving nu eenmaal in elkaar. Dit zijn dingen die wij ook op het punt van discriminatie al heel snel beschermen, omdat het de meest wezenlijke dingen van je identiteit zijn. Daar kun je geen afstand van nemen. Vanwege de historie hebben die een aparte gevoeligheid. Dat moeten wij ook erkennen, maar door het concept van genocide te breed te maken, dreig je de morele verwerpelijkheid daarvan af te zwakken.

De **voorzitter**: Daar staat de vraag tegenover of het uit moreel oogpunt verdedigbaar is om bijvoorbeeld de slachting van communisten in Indonesië onder het Soehartobewind buiten het bereik van een degelijke wet te laten vallen.

Minister **Donner**: Dit valt buiten de term genocide, maar onmiddellijk binnen de term misdrijven tegen de mensheid. Het gaat hier alleen om het gebruik van de term genocide. Daarmee ontsnapt die kwestie dus niet. Wij praten hier over het heel specifieke begrip genocide. Wie dat te veel uitbreidt, ontnemt daaraan de aparte verwerpelijkheid.

De heer **Çörüz** (CDA): In artikel 4.1.h is de kwestie van de politieke gronden opgenomen.

Minister **Donner**: Er had voor een andere systematiek kunnen worden gekozen. Wij kunnen dat in de toekomst altijd nog doen, maar wij hebben nu geprobeerd materieel-rechtelijk zoveel mogelijk aan te sluiten bij wat er was. Wij kunnen echter altijd nog praten over het aanbrengen van andere wijzigingen, alhoewel ik blijf vinden dat het begrip genocide een apart begrip is en dus een aparte betekenis moet blijven houden. Dan kom ik op het amendement over de kwestie menselijkheid of mensheid. Het is vooral een terminologisch begrip. Volgens Van Dale gaat het in beide gevallen om de menselijke natuur, het mensdom. Menselijkheid heeft de extra betekenis van mededogen. Persoonlijk vind ik dat mensheid een meer abstracte betekenis heeft, in die zin

dat het gaat om een misdrijf tegen de gehele mensheid. In wezen is dat een nog grotere dimensie. Het is een taalkundige kwestie, maar gevoelsmatig vind ik het begrip mensheid zwaarder dan het begrip menselijkheid. Om het omvattende karakter aan de orde te hebben, vind ik dat wij het bij menselijkheid moeten houden. Maar ik ben soepel op dat punt.

De heer **De Wit** (SP): Is het de minister bekend dat de genocidewet in België het begrip misdrijven tegen de mensheid kent?

Minister **Donner**: Taalkundig zijn er meer verschillen tussen de Belgische en de Nederlandse wetgeving die ik gaarne in stand wil houden. Het gaat wat mij betreft om een gevoelswaarde. Ik zal schriftelijk reageren op de vraag over het Canadese systeem. De op dit moment in de zaal aanwezige kennis leidt tot de indruk dat de knip tussen vervolging en opsporing weinig effect heeft.

De **voorzitter**: Dat antwoord moet er dan wel morgen zijn, want het voornemen is om hier aanstaande woensdag over te stemmen.

De heer **De Wit** (SP): Voorzitter. Ik kom even terug op de term "mensheid". Prof. Röling stelt dat het misdrijven zijn die de mensheid aantasten in een van de samenstellende delen. In het Nederlands juristenblad schrijven de heer Van Elst en mevrouw Boot dat het begrip "menselijkheid" gebaseerd is op een verkeerde vertaling van de Engelse term "humanity". Zij zijn van mening dat het beter is om niet te spreken van onmenselijke misdrijven, wat het geval kan zijn als "menselijkheid" wordt gebruikt. Dit misverstand kan voorkomen worden door de term "mensheid" te introduceren. Ik heb een amendement voorbereid om een aantal misdrijven uit artikel 5 onder te brengen in artikel 6. Ik noem de aanvallen op cultuurgoederen, het gebruik van gif en giftige wapens, het gebruik van verstikkende giftige en andere gassen en overige soortgelijke vloeistoffen en het gebruik van kogels die in het menselijk lichaam gemakkelijk in omvang toenemen enzovoorts. Kortom, ik ben van plan, voor te stellen om de misdrijven die zijn omschreven in artikel 5 over te

hevelen naar artikel 6. Wat is de mening van de minister hierover? Zo nodig dien ik dit amendement alsnog in.

Ik blijf moeite houden met de uitleg van de minister inzake de immuniteit, mede gelet op de uitleg van de heer Van Elst en mevrouw Boot terzake. Ik blijf het moeilijk vinden dat ex-staatshoofden en ex-diplomaten niet vervolgbaar zijn voor hetgeen zij in hun functie hebben gedaan.

Ik trek mijn amendement dat gelijkenis vertoont met dat van de heer Van Oven in.

De **voorzitter**: Het amendement-De Wit (stuk nr. 18) is ingetrokken.

De heer **De Wit** (SP): Ik heb een probleem met de verjaring. Stel dat de wet van toepassing is en er sprake is van een ernstig misdrijf dat niet gerangschikt kan worden onder de artikelen 5 en 6, maar wel onder artikel 7. Terwijl het om een misdrijf gaat in de rangorde van die omschreven in de artikelen 5 en 6, kan het dan toch verjaren. Vindt de minister dit theoretische voorbeeld een aanvaardbare consequentie van het handhaven van de verjaring met betrekking tot artikel 7?

Mevrouw **Azough** (GroenLinks): Voorzitter. Allereerst wil ik een vraag herhalen. De minister heeft gezegd dat dossiervorming en informatieverzameling wel mogelijk zijn. Hij noemde daar wel enkele praktische bezwaren tegen, maar in hoeverre zal hij op het punt van die informatievoorziening en -verzameling en internationale taakverdeling actie ondernemen? Daar kan nu natuurlijk nog geen definitief antwoord op worden gegeven, maar ik heb geen duidelijk antwoord gekregen op de vraag of de minister hier iets in ziet. Met betrekking tot de immuniteit ben ik het geheel met mijn collega van de SP-fractie eens dat het tamelijk ingewikkeld is: zeker als het gaat om dit soort ernstige misdrijven, begrijp ik niet waarom staatshoofden, ministers en dergelijke niet vervolgd kunnen worden voor wat zij in hun functie hebben gedaan. In dit recht zou toch een zekere signaalfunctie vervat kunnen zijn. "Immuniteit" geeft aan dat de handeling legitiem zou kunnen zijn omdat het tot de taakomschrijving als staatshoofd of minister kan behoren. Het gaat

echter om bijzonder ernstige misdrijven, waartegen wij gewoon niet restrictief of beperkt moeten optreden.

Het laatste punt is natuurlijk de terugwerkende kracht. Wij hebben de bezwaren en alle andere fracties gehoord, maar mijn fractie blijft bij het standpunt dat daarover een discussie moet worden gevoerd, zeker gelet op internationale bepalingen en het internationale gewoonterecht. Dat zegt de minister zelf ook, met het oog op de toekomst. Mijn vraag is vervolgens op welke termijn dat volgens de minister kan gebeuren; op welke termijn zullen wij daar, volgend op de ontwikkelingen in het internationaal recht, aan toe zijn? Wij zijn daar nu al aan toe; de minister niet, maar wanneer dan wel?

De **voorzitter**: Ook ik heb een aantal opmerkingen. Als ik het goed heb, heb ik geen antwoord gekregen op mijn vraag over de vergadering van lidstaten en het daarbij aan de orde zijnde gebrek aan aandacht voor eenvormigheid van de wetvorming op nationaal niveau.

Mijn tweede opmerking is algemeen. Het spijt mij dat de regering op een aantal punten een zuinige houding inneemt; dat ben ik met de heer De Wit eens. Ik vind dat dit niet past bij de positie van Nederland als voorvechter van de internationale rechtsorde en als gastland van het Strafhof. Dan moet je er veel aan gelegen zijn om ook van de nationale wetgeving een daadwerkelijk succes te maken.

Op een aantal punten heeft de regering mij overigens wel overtuigd. Wat de directe werking betreft, neem ik aan dat het debat daarover nog wel eens op gang komt, zij het dat dit debat kennelijk niet op korte termijn door de regering zal worden geïnitieerd.

Wat de uitvoeringsconsequenties van de toepassing van het opportuniteitsbeginsel betreft, zal ik de redenering met name om praktische redenen accepteren. Ik begrijp ook dat er nog een aanwijzing komt van het OM en onder verantwoordelijkheid van de minister. Daarbij is ook van belang dat klagers daarop een beroep kunnen doen.

Nu kom ik bij de door mijn fractie ingediende amendementen. Ik ben nog niet overtuigd op het punt van het amendement op stuk nr. 8, dat betrekking heeft op "burgerbevol-

king" en "bevolking". Ik erken dat het statuut ons niet verplicht om dat onderscheid tussen militairen en niet-militairen niet te maken. Ik blijf het echter een anomalie vinden dat militairen die zelfs in een niet-militaire situatie slachtoffer worden van een van de misdrijven als bedoeld in het statuut niet de bescherming van dat statuut krijgen, zuiver vanwege hun functie. Een soortgelijk argument geldt voor het verschil tussen een internationaal en een niet-internationaal gewapend conflict. Dat was neergelegd in het amendement op stuk nr. 10. Het Rode Kruis voert aan dat het onaanvaardbaar is dat gedrag dat zonder twijfel strafbaar is tijdens een internationaal conflict, zoals het uithongeren van burgers, niet strafbaar zou zijn wanneer dit als methode van oorlogsvoering wordt gebruikt tijdens een intern gewapend conflict. Het statuut maakt het onderscheid wel, overigens niet erg sterk of helemaal niet gemotiveerd. De Nederlandse wetgever kan echter verder gaan dan dat statuut. Wij hoeven het statuut niet naar de letter te volgen, zoals de minister ook zelf heeft betoogd in de discussie over de strafmaxima. De minister is uitgebreid ingegaan op de immuniteiten. Ik ben nu wel overtuigd van de waarde van het ontbreken van de komma in artikel 16, onder a, maar dat neemt mijn ongerustheid nog niet weg. Ik vind dat wij wel moeten proberen om de internationale rechtsontwikkeling, ook op het gebied van de immuniteiten, wat verder te helpen. Dat was kennelijk ook de aanvankelijke opinie van de regering, toen zij het wetsvoorstel aan de Raad van State aanbod. De regering laat zich nu als het ware terugfluiten door de Yerodia-uitspraak. De vraag is of dat nu werkelijk zo dwingend is dat wij het ook op die manier moeten accepteren. Het grootste risico dat wij lopen is dat wij te ver gaan en net als de Belgen worden teruggefloten, maar in het kader van de bevordering van de rechtsontwikkeling is dat misschien het risico waard. Ik wijs er opnieuw op dat het arrest-Yerodia is geweest voordat het statuut van het Strafhof in werking kwam. Er zou dus een spanning tussen beide rechtssystemen kunnen optreden. Niettemin denk ik dat het amendement op stuk nr. 9 zal moeten vervallen, maar ik zal mij met collega

De Wit nog buigen over de vraag of wij tot een andere formulering kunnen komen. Ik aanvaard de uitleg van de minister dat dit amendement overbodig is. Ik heb met betrekking tot de strafmaxima al tussen de regels door aangegeven dat ik weinig voel voor de redenering van de minister. Ik zie wel degelijk een meerwaarde in een meer genuanceerd en een uitgebreider strafsysteem voor de Nederlandse rechter dat ook beter aansluit bij het statuut. Ik zou de Nederlandse rechter ook niet graag in de situatie brengen dat hij eerder zijn toevlucht moet nemen tot levenslang, terwijl hij eigenlijk een straf bedoelde van 25 of 30 jaar. Ik wijs op het voorbeeld van een bepaalde groep oorlogsdelinquenten van wie een aantal al door het Strafhof is berecht. Zij hebben een bepaalde straf gekregen en vervolgens worden andere leden van dezelfde groep voor de Nederlandse rechter geroepen die ze een straf oplegt. Als zich onder die vervolggroep een relatief zwaardere dader bevindt, kan het verschil in straftoemeting tot gevolg hebben dat de relatief zwaardere dader, hetzij een levenslange gevangenisstraf moet worden opgelegd, hetzij een lager straf dan door het Strafhof zou zijn opgelegd. Dat is een onwenselijke situatie. Omdat de internationale strafrechtsorde via het statuut toch al ingrijpt de Nederlandse strafrechtsorde, is er mijns inziens geen overwegend bezwaar om de internationale strafrechtsorde ook door te laten werken in de straftoemeting. De minister en ik kunnen waarschijnlijk maar moeilijk tot elkaar komen op het punt van de universele rechtsmacht. Uit bladzijde 10 van de nota naar aanleiding van het verslag blijkt dat een aantal lidstaten bij het statuut voor andere oplossingen hebben gekozen. Zo zijn er landen die het aanwezigheidsvereiste niet stellen, hetgeen betekent dat die landen de bezwaren van de minister, zoals de botsing van de rechtsmacht, blijkbaar niet delen. Ik moet toegeven dat sommige landen andere tradities hebben. Dat geldt echter zeker niet voor alle landen, zo heeft Duitsland een systeem aanvaard dat in wezen wezensvreemd is aan het eigen opsporings- en vervolgingssysteem. Men heeft er namelijk voor gekozen, het aanwezigheidsvereiste niet te stellen

en het legaliteitsbeginsel voor dit soort zaken te laten vallen. Ik herhaal dat het het streven van mijn fractie is om te komen tot een praktische oplossing. Dat laat natuurlijk onverlet dat ook wij vinden dat er prioriteiten moeten kunnen worden gesteld. De kans op succesvolle vervolging moet tegelijkertijd wel worden geoptimaliseerd. De minister zegt dat dat ook binnen het door hem voorgestane systeem mogelijk is, omdat er dossiers kunnen worden aangelegd. Dat raakt echter alleen aan de proactieve fase, waarin informatie niet zozeer wordt ingewonnen als wel wordt "ingenomen". Deze keuze maakt een systematische opslag van gegevens onmogelijk, laat staan de opbouw van een dossier dat is gericht op de vervolging van een verdachte. Ik betwist verder dat een getuige in het kader van een opsporingsonderzoek kan worden gehoord. Het is immers niet toegestaan om een getuige te horen in het kader van een opsporingsonderzoek tegen mijnheer X als de doctrine, waarnaar op bladzijde 11 van de nota naar aanleiding van het verslag wordt verwezen, onverkort zou gelden. Het is met het oog hierop wel degelijk noodzakelijk om opsporingsbevoegdheden te creëren. Nogmaals: als opsporingsbevoegdheden in strijd zijn met bepaalde grondrechten, moet de rechter zich hier sowieso over uitspreken. Als zij daar niet mee in strijd zijn, dan maken wij ook in onze nationale rechtspraak een onderscheid. Ik denk dan aan beslaglegging, want dat is mogelijk zonder voorafgaande rechterlijke toestemming. Als daartoe wordt besloten, zijn daar bepaalde rechtsmiddelen tegen in te brengen. Ik zou het dan ook helemaal geen kwalijke zaak vinden als er in Nederland beslag kan worden gelegd op goederen van iemand die verdacht wordt van oorlogsmisdaden. Dat laat natuurlijk onverlet dat hij in de gelegenheid moet worden gesteld om daartegen beklag te doen. Daarbij verdient het de voorkeur dat het in zijn aanwezigheid kan gebeuren, want dan kan er ook direct met hem worden gesproken. Al met al zie ik niet in dat hiertegen overwegende bezwaren bestaan. Ik blijf overigens bijzonder geïnteresseerd in de uitwerking van het Canadese systeem, omdat men

daarin wel heeft voorzien in deze mogelijkheid.

Alles bijeengenomen hoop ik dat de regering alsnog een meer actieve houding inneemt en daarvan blijkt geeft in de beoordeling van de amendementen.

Minister **Donner**: Voorzitter. De heer De Wit heeft gevraagd of een deel van de in artikel 5 genoemde misdrijven zou kunnen worden overgeheveld naar artikel 6. Het uitgangspunt bij dit wetsvoorstel is echter om voorlopig uit te gaan van de bestaande onderscheidingen. In de lente komt het rapport van het internationale Rode Kruis, in het licht waarvan een aantal van deze delicten opnieuw kan worden gezien. Voor mij is het geen principieel punt, in de zin dat wij het zo zouden moeten doen ook als de rest van de wereld het anders doet. Het gaat primair om de vraag of wij als Nederland aansluiten bij de internationale ontwikkelingen op dit punt. Naar aanleiding van het rapport kan worden gediscussieerd over concrete voorstellen. Als wij dat nu doen, moeten wij wellicht in een volgende fase constateren dat er internationaal gezien bezwaren zijn. Het aannemen van het wetsvoorstel zou dan alsnog een probleem worden. Bij dit soort recodificaties moet worden uitgegaan van wat er materieel al is. De heer Van Oven geeft aan dat hij niet snapt dat uithongering bij een internationaal gewapend conflict wel een probleem is en bij een niet-internationaal conflict niet. Uithongering als zodanig staat inderdaad niet in artikel 6 vermeld, maar dit valt wel onder bijvoorbeeld lid 1a "aanslag op het leven van burgers", want dat is uithongering. In die zin gaat het om de uitleg van het artikel. Bij internationale conflicten wordt nu eenmaal een bepaalde terminologie gebruikt, die gehandhaafd blijft. Er is meer mogelijk dan nu, maar het gaat bij dit wetsvoorstel om de stand van zaken in het internationale recht op dit moment. Als het verslag er is, kan dit punt aan de orde komen, maar het is onberaden om op dit moment in één klap een deel of het geheel over te hevelen of het verschil op te heffen.

Naar mijn idee zijn de Kamer en ik het eens over de immuniteit, behalve op het punt – dit is ten laatste genoemde door de heer Van Oven – dat wij eenzijdig zouden moeten zeggen: wij zetten het internationale

recht nadrukkelijk opzij. De onduidelijkheid in het internationale recht zit door de verwijzing verwerkt in het artikel. Dan nog is de waarde vermoedelijk relatief. De rechter zal namelijk zeggen: het internationale recht gaat boven het nationale recht, zodat op dit punt de immuniteit wel geldt. De discussie moet op dit punt dus niet hier en nu worden gevoerd. Dat geldt ook voor de vraag of het internationaal gewoonterecht verandert door de vestiging van het Internationaal Strafhof. Dat is wezenlijk anders, omdat het gaat om de regeling van verhoudingen bij verdrag, en niet bij gewoonterecht. Het is dus logisch dat je daarvan afwijkt, net als bij het Joegoslaviëtribunaal. Dit geldt niet voor het gewoonterecht, maar zolang functionarissen in functie zijn, genieten zij uit hoofde van hun functie bescherming. Als daarnaast ingevolge het internationale strafrecht bepaalde handelingen beschouwd worden als handelingen van de functionaris, dan geldt de immuniteit daar ook voor. Maar voorzover de redenering van mevrouw Azough juist is dat er bij dit soort handelen nooit van officieel handelen sprake is, is dit automatisch ook de betekenis van dit artikel. Het is dus gewoon de vraag hoe het internationale strafrecht uitgelegd zal worden. Het enige wat ik wil zeggen, is dat je het in dit geval niet eenzijdig anders moet willen doen dan volgens het internationale gewoonterecht.

De heer De Wit heeft nog een vraag gesteld over artikel 7. Bij dit soort bepalingen is het altijd mogelijk dat er sprake is van een misdrijf dat je veel ernstiger zou vinden, maar dit betekent niet dat je de verjaring van alle dingen die je niet ernstig vindt, zou moeten afschaffen. Zodra zich zo'n ernstig misdrijf blijkt voor te doen, zul je de wet moeten wijzigen, maar het is geen argument om de verjaringmogelijkheid van de hele categorie dan maar op te heffen.

De heer **Çörüz** (CDA): Voorzitter. Ik wil nog even terug naar artikel 16, over de immuniteit. Zegt de minister nu met zoveel woorden dat het niet zinvol zou zijn om de zaak in Nederland te veranderen, omdat wij dan problemen zouden krijgen met het internationale volkenrecht?

Minister **Donner**: Dat was mijn argument in eerste instantie. Ik heb

gezegd dat het schrappen van artikel 16 vermoedelijk het beoogde effect niet zal hebben, voorzover een Nederlandse rechter zegt dat het internationale gewoonterecht, zeker nu het gaat om het eenzijdig vestigen van rechtsmacht over wat elders gebeurt, een beperking vormt. En uit de toelichting op het amendement blijkt dat Nederland hiermee eenzijdig tegen het internationale recht zou willen ingaan. Ik zou dit toch sterk willen ontraden.

Naar aanleiding van de vraag van mevrouw Azough over de dossiervorming moet ik zeggen dat ik nog in de fase van het inrichten van de wet verkeer. Het gaat eigenlijk om de vraag, in welke gevallen en voor welke categorie personen geldt dat de verwachting gerechtvaardigd is dat zij zich binnen afzienbare tijd in Nederland zouden kunnen bevinden, zodat er over hen acuut informatie nodig zou zijn als er werd besloten om hen vast te nemen. Deze vraag wil ik gaarne bezien als het wetsvoorstel eenmaal klaar is, want dan is het reëel om hiernaar te kijken. Het is ook in het verband van de JBZ-raad aan de orde gekomen, omdat het ook de vraag is in hoeverre er bij het kaderbesluit op dit punt enige coördinatie tussen de landen van de Europese Unie tot stand gebracht zal worden. Ik kan dus wel toezeggingen doen, maar ik weet niet om hoeveel mensen het zal gaan en welke verwachtingen reëel zijn. Ik zeg echter niet dat ik hier principieel niet op vooruit zou willen lopen.

De **voorzitter**: Overigens kan hierbij een belangrijk en ook merkwaardig verschil optreden, nu het te verwachten is dat een aantal lidstaten het aanwezigheidsvereiste zal hanteren, terwijl andere dat niet zullen doen, wat hun opsporingsbevoegdheid in vergaande mate uitbreidt.

Minister **Donner**: Daarbij speelt iets anders. U moet wel onderkennen dat in het Angelsaksische recht geen berechting bij verstek mogelijk is. Men heeft dus op een andere wijze het aanwezigheidsvereiste ingevoerd. Aangezien wij verstekvonnissen kunnen hebben, moeten wij de rechtsmacht vestigen door de aanwezigheid. Uit het feit dat de eis niet wordt gesteld, moet je niet afleiden dat die er niet is. Duitsland



heeft in afwijking van het legaliteitsbeginsel gesteld dat je ervan mag afwijken als de persoon niet in het binnenland is. Het is precies hetzelfde, alleen omgekeerd. Men zegt dat men in wezen afziet van vervolging in de gevallen dat een verdachte buitenslands is. Het ligt dus op een of andere wijze besloten in de wetgeving van de meeste lidstaten.

Dit brengt mij op de vraag waarom op dit punt niet meteen is aangestuurd op eenvormigheid. Het antwoord is in eerlijkheid: omdat ik dan al dit soort verschillen moet oplossen. Ik ben dan enorm veel tijd kwijt. Eenvormigheid op dit punt zal ook vaak tot verscheidenheid leiden, omdat die eenvormige bepalingen binnen verschillende rechtssystemen moeten worden uitgelegd. Ook dat is een kwestie van eerst kijken waar de prioriteit moet liggen in de tijd die ook internationaal schaars beschikbaar is. Binnen Europa kent het Verenigd Koninkrijk het woonplaatsvereiste. Duitsland kent het op verkapte wijze. Frankrijk kent het. In Zwitserland en Noorwegen is het onduidelijk, terwijl andere Angelsaksisch georiënteerde landen het hebben doordat er geen verstekvonnissen zijn.

**De voorzitter:** U zegt dat Duitsland het op verkapte wijze heeft. In feite gaat het Duitse systeem verder dan het amendement dat ik heb ingediend, omdat daarin niet alleen de opsporing, maar ook de vervolging in beginsel mogelijk is als iemand niet in het land aanwezig is.

**Minister Donner:** In Duitsland moet het openbaar ministerie afzien van vervolging, als de verdachte voor een internationaal strafgerecht of in een andere staat met een sterker aanknopingspunt wordt vervolgd. Het is dus een andere wijze, maar je moet hem eerst hebben. Als er geen vervolging is, kun je in Duitsland vervolgen en opsporen. Wat de opsporing betreft kan ik de informatie verzamelen. Er is eerder verwezen naar Corstens. Hij zegt dat de opsporingsbevoegdheden door de doelbinding van de vervolging nu een betekenis krijgen. Door de opsporingsbevoegdheden uit te oefenen los van de doelbinding die besloten ligt in de vervolging, verliezen ze hun betekenis. Daardoor kom ik ook in moeilijkheden. Het is iets waarvan ik zeg dat wij nu niet

moeten experimenteren op dit punt, omdat hetgeen je ermee kunt winnen, waarschijnlijk marginaal is ten opzichte van hetgeen nu al kan via dossiervorming.

Dit brengt mij op het meer algemene kritiekpunt van de heer Van Oven dat de regering een zuinige houding inneemt. Dat is nu juist om een succes te maken van wat wij doen. Je kunt verbaal geweldig royaal zijn en qua inspanning kunnen wij geweldig royaal zijn, maar de effectiviteit en het succes van deze bepalingen blijken op het moment dat wij iemand vasthebben en kunnen veroordelen. Die blijken niet door het aantal centimeters tekstbepaling in de wetboeken of het aantal bevoegdheden dat wij kunnen uitoefenen en waar wij geen effect voor hebben. Wij moeten hiermee oppassen. Laten wij juist om het tot een succes te maken, niet in een klap proberen om het zo breed mogelijk te doen. Laten wij eerst maar eens kijken hoe dit werkt.

Wat het punt van de terugwerkende kracht betreft: volgens de Hoge Raad is die op basis van de Grondwet niet mogelijk. Dan wil ik zoiets niet bij wet regelen. Voor wijziging van de Grondwet zie ik geen aanleiding, want het gaat hier om een vrij fundamenteel beginsel: iets is niet strafwaardig als niet eerst is vastgesteld dat het feit is gepleegd. Je moet heel goede papieren hebben om daaraan iets te kunnen veranderen.

Wat de vervanging van "burgerbevolking" door "bevolking" betreft: je kunt hierover verschillend denken, maar ik wijs erop dat militairen niet per definitie uitgezonderd zouden zijn van de burgerbevolking, omdat zij militairen zijn. In de meeste gevallen, zeker in vreedstijd en bij niet-gewapende conflicten, behoren militairen tot de burgerbevolking. Het feit dat zij een uniform dragen en zich onder de burgerbevolking bevinden, maakt niet dat er geen sprake zou zijn van een aanslag op de burgerbevolking. Hier geldt hetzelfde als wat ik op andere punten heb gezegd: laten wij in het kader van deze wetgeving niet gaan schuiven; laten wij daarentegen vasthouden aan de definitie van het statuut.

Waarom kunnen militairen niet onder de bescherming van het statuut vallen? Zij krijgen die bescherming niet door deze wet te veranderen. Dus met wijziging van deze wet

zouden zij nog steeds de bescherming van het statuut niet genieten. In het statuut wordt namelijk deze beperking aangebracht.

**De voorzitter:** Maar zij zouden wel bescherming op grond van het Nederlandse strafrecht genieten.

**Minister Donner:** Die hebben zij ook op grond van het oorlogsrecht. Nogmaals, de uitleg van de term "burgerbevolking" brengt niet met zich dat een militair daarvan geen onderdeel zou uitmaken.

Wat de gevangenisstraf van 30 jaar betreft: het complementariteitsbeginsel van het statuut van het ISH brengt met zich dat het Nederlandse recht wordt ingericht naar de Nederlandse inzichten. De straf maakt niet dat mijn inzichten ten aanzien van het nationale strafrecht anders moeten zijn en dat iemand na 20 jaar niet meer geschikt zou zijn om in de samenleving terug te komen. Stel dat ik eigener beweging tot wijziging op dit punt zou besluiten, dan moet ik daaraan consequenties verbinden. Dan moet een dergelijke overweging ook gelden voor misdadigers van de eigen nationaliteit. Het motief is niet het gewicht van het misdrijf, de aard van de veroordeling of de aard van de jurisdictie, maar de conclusie: na 20 jaar gaat het niet meer om tijdelijke straffen, maar om levenslange straffen, straffen die echt levenslang zijn. Dat geldt voor eigen onderdanen en voor vreemde onderdanen. Of ik nu de ene kant of de andere kant op ga, ik houd een verschil.

**De voorzitter:** Ik concludeer dat het amendement op stuk nr. 18 is ingetrokken. Het amendement op stuk nr. 9 wordt ook ingetrokken, maar dat zal waarschijnlijk leiden tot een omgebouwd amendement. De stemming is voorzien voor woensdag aanstaande, wat consequenties heeft voor de nog toegezegde informatie over het Canadese systeem. Ik moet de vraag op tafel leggen of woordvoerders op dit moment nog behoefte hebben aan een plenaire voortzetting.

**De heer De Wit (SP):** Wat mij betreft niet, maar ik wil mij nog wel beraden op het amendement waarop ik heb gedoeld over het overhevelen naar artikel 6. Dat hoort u morgen.

De **voorzitter**: Het is natuurlijk niet uit te sluiten dat nieuw of opnieuw geformuleerde amendementen toch leiden tot een heel korte voortzetting.

De heer **De Wit** (SP): Daarom heb ik het nu genoemd. Wat mij betreft, is het duidelijk. Alleen wanneer het nog zinvol is, zal ik dat doen.

Minister **Donner**: Ik moet woensdag toch in de Kamer zijn wegens het slachtofferspreekrecht.

De **voorzitter**: Het gaat erom dat je in een paar minuten nog een aantal zaken kunt becommentariëren.

Mevrouw **Azough** (GroenLinks): In hoeverre is het nog mogelijk om ons te beraden op een plenaire voortzetting? Moet nu het definitieve antwoord worden gegeven?

De **voorzitter**: Als u rekening houdt met de mogelijkheid dat..., kunt u het nu beter aankondigen.

Mevrouw **Azough** (GroenLinks): Dan houd ik rekening met de mogelijkheid dat....

De heer **Çörüz** (CDA): Wanneer zal het verslag van deze bijeenkomst beschikbaar zijn?

De **voorzitter**: Morgenochtend is er een stenogram.  
Ik bedank de minister en de hem begeleidend ambtenaren voor de gegeven informatie en de betoonde inspanningen.

Sluiting 21.48 uur.