

Vergaderjaar 2001–2002

28 337

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

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 15 juli 2002

De vaste commissie voor Justitie¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, brengt als volgt verslag uit van haar bevindingen. Onder het voorbehoud dat de regering de gestelde vragen tijdig zal hebben beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

1. Inleiding

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van dit wetsvoorstel en wensen een aantal punten in te brengen die in de loop van dit verslag aan de orde komen.

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel dat voornamelijk strekt tot codificatie in het Nederlandse strafrecht van – kort samengevat – de misdrijven zoals genoemd in het Statuut van het Internationaal Strafhof. Het betreft de meest ernstige misdrijven: genocide, misdrijven tegen de menselijkheid, foltering en oorlogsmisdrijven. De Nederlandse strafrechter zal na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel bevoegd zijn om deze misdrijven in bepaalde gevallen te berechten. De rechtsmacht van het onlangs opgerichte Strafhof wordt beheerst door het beginsel van de complementariteit. Dit brengt met zich dat het Strafhof vervolging van genoemde misdrijven op zich kan nemen indien deze niet in Nederland strafbaar zijn gesteld. De leden van de VVD-fractie zijn daarom van oordeel dat spoedige inwerkingtreding van het voorliggende wetsvoorstel wenselijk is.

De leden van de PvdA-fractie verheugen zich over de indiening van het onderhavige wetsontwerp. Zij merken daarbij op dat zij het wel betreuren dat die indiening niet op een zodanig moment heeft plaatsgevonden dat het mogelijk was de parlementaire afhandeling te doen geschieden voor de daadwerkelijke inwerkingtreding van het Statuut.

De leden van deze fractie hebben begrip voor de beslissing en de motivering om, anders dan op 8 december 2000 nog werd aangekondigd, de in Nederland al eerder strafbaar gestelde oorlogsmisdrijven uit de Wet oorlogsstrafrecht (WOS) te halen en in dit nieuwe wetsontwerp onder te

¹ Samenstelling:

Leden: Van de Camp (CDA), Van Heemst (PvdA), Dittrich (D66), Fng. Voorzitter, Kamp (VVD), Vos (GroenLinks), Rouvoet (Christen-Unie), B. M. De Vries (VVD), Van Blerck-Woerdman (VVD), De Wit (SP), Nicolai (VVD), Arib (PvdA), Rietkerk (CDA), Halsema (GroenLinks), Albayrak (PvdA), Eurlings (CDA), Çörüz (CDA), Janssen van Raaij (LPF), Teeven (LN), Wolfsen (PvdA), J. M. De Vries (CDA), Van Haersma Buma (CDA), Schonewille (LPF), Stuger (LPF), Van Vroonhoven-Kok (CDA) en Varela (LPF).

Plv. leden: Ross-van Dorp (CDA), Vacature (PvdA), Th. C. De Graaf (D66), Vacature (VVD), Azough (GroenLinks), Van der Staaij (SGP), Vacature (VVD), Vacature (VVD), Lazrak (SP), Vacature (VVD), Vacature (PvdA), De Pater-van der Meer (CDA), Karimi (GroenLinks), Vacature (PvdA), Aasted-Madsen-van Stiphout (CDA), Jager (CDA), Wiersma (LPF), Jense (LN), Vacature (PvdA), Vacature (CDA), Vacature (CDA), van As (LPF), Zeroual (LPF), Joldersma (CDA) en Eerdmans (LPF).

brengen. Uit een oogpunt van overzichtelijkheid is die beslissing overigens wel te betreuen.

Deze leden aanvaarden ook de beslissing om deze materie bij gewone wet te regelen. Dit is in lijn met de in het Statuut geregelde autonomie op het gebied van het strafrecht. Dit neemt niet weg dat de strafbaarstelling van internationale misdrijven een verplichting is die het Koninkrijk als zodanig is aangegaan. In die zin past toch wel enige oplettendheid ten aanzien van de inspanningen van de andere landen van het Koninkrijk op dit gebied. Kan de regering een overzicht geven van de stand van zaken in de Nederlandse Antillen en in Aruba?

De leden van de fractie van GroenLinks hebben met grote belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel waarin, kort gezegd, een aantal misdrijven tegen de menselijkheid in Nederland strafbaar gesteld worden. Zij benadrukken het grote belang van dit wetsvoorstel en spreken de hoop uit dat deze wet eraan bijdraagt dat ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht in de nabije toekomst niet onbestraft zullen blijven.

Deze leden betreuen het dat de behandeling van het onderhavige wetsvoorstel overschaduwd wordt door de manier waarop met name de Verenigde Staten van Amerika het bereik en de werking van het Internationaal Strafhof trachten te frustreren. Zij spreken hun afschuw uit over de berichten die circuleren over de ophanden zijnde Amerikaanse invasiewet, die het mogelijk maakt Nederlands territorium te betreden om Amerikaanse staatsburgers te ontzetten als ze onder de rechtssfeer van het Internationaal Strafhof vallen. Zij vragen de regering zich te blijven inzetten voor een werkbare situatie waarin het Internationaal Strafhof dient te functioneren. De leden van de GroenLinks-fractie hopen dat ook in Amerika het besef zal ontstaan dat de complementaire rechtsmacht van het Internationaal Strafhof geenszins eigen berechting van eigen onderdanen door de Verenigde Staten van Amerika blokkeert, mits deze berechting voldoet aan de normale eisen die aan een strafrechtelijk rechtsgeding gesteld mogen worden.

De leden van de fractie van GroenLinks constateren op onderdelen van het wetsvoorstel belangrijke omissies in de onderbouwing van wetsbepalingen, waarvan ze zich afvragen of de regering in gemoede gemeend heeft in een zo belangrijke wet als onderhavige te volstaan. De kritiek van de leden richt zich met name op de vage delictomschrijvingen van internationale misdrijven, het ontbreken aan terugwerkende kracht, de regeling van de immuniteiten en de rechtsmacht.

De leden van de SP-fractie reageren positief op het onderhavige voorstel maar hebben nog wel enkele opmerkingen, die in de loop van dit verslag aan de orde komen.

Met uitzondering van het opvolgen van bevelen, moet er voor vervolging sprake zijn van *handelen* om een internationale misdaad tegen de menselijkheid te begaan. Dit in tegenstelling tot het *nalaten* van optreden ertegen, wat alleen in de artikelen 5 lid 2 en 9 wordt aangemerkt als misdrijf. Zou het niet wenselijk zijn om bij alle delicten het nalaten van ingrijpen strafbaar te stellen?

De leden van de PvdA-fractie vragen in dit verband om een nadere uiteenzetting van de beslissing om nalatigheid niet onder oorlogsmisdrijven onder te brengen (behoudens de uitzonderingen).

De leden van de fractie van D66 vragen of de regering de oplossing van België, om een algemene eigenlijke ommissiebepaling op te nemen om ook niet-handelen dat leidt tot een internationaal misdrijf in zijn algemeenheid onder de wet te laten vallen, als mogelijke oplossing ziet en of zij bereid is een dergelijke bepaling toe te voegen.

De leden van de fractie van D66 hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel, waarmee Nederland voorziet in de bestraffing van ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht. Het is van het grootste belang dat er op den duur een internationale rechtsorde ontstaat waarbinnen misdrijven tegen de menselijkheid, genocide en foltering nooit meer onbestraft blijven. Dit wetsvoorstel is een stap in die richting. Ten aanzien van een aantal aspecten en artikelen van het voorstel hebben deze leden nog enige vragen en kanttekeningen.

Kan de regering ingaan op de problemen die het niet-ratificeren van het Statuut van het Internationaal Strafhof door de Verenigde Staten van Amerika met zich meebrengt voor een effectieve vervolging van verdachten van internationale misdrijven, zo vragen de leden van de fractie van D66. Is Nederland van plan of in staat in de toekomst uitzonderingen en clausuleringen te maken bij de uitvoering van het Statuut ten aanzien van de eigen onderdanen, bijvoorbeeld omdat andere bij een vredesmissie betrokken landen dat verlangen? Zo ja, acht de regering dat wenselijk?

Kan de regering aangeven hoe zij nader invulling wil (laten) geven aan het vervolgingsbeleid inzake internationale misdrijven?

In dit wetsvoorstel erkent de regering verschillende malen het principe dat zeer ernstige internationale misdrijven niet mogen verjaren. Wil de regering reageren op de opvatting van de leden van de D66-fractie dat dit principe evenzeer moet gelden voor zware misdrijven in het *nationale* strafrecht? Is de regering bereid initiatieven van D66 in deze positief tegemoet te treden?

De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. De voorliggende Wet internationale misdrijven strekt tot materiële aanpassing van de Nederlandse wetgeving naar aanleiding van de totstandkoming van het Internationaal Strafhof.

Gelet op de bij andere gelegenheden reeds gevoerde gedachtewisseling over de feitelijk beschreven misdrijven, willen deze leden zich thans beperken tot een aantal punten, waaronder in het bijzonder de strafrechtelijke reikwijdte en de kwestie van de immuniteit.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Hun algehele indruk is dat de inhoud van het wetsvoorstel en de toelichting daarop goeddeels bevredigend genoemd kan worden. Niettemin gevoelen zij behoefte tot het stellen van enige vragen, die in de loop van dit verslag aan de orde komen.

2. De internationale misdrijven

De regering kiest voor een vooralsnog beperkte opzet van de Wet internationale misdrijven, zo constateren de leden van de CDA-fractie. Het gaat thans om de misdrijfcategorieën genocide, misdrijven tegen de menselijkheid, foltering en oorlogsmisdrijven. Uitgangspunt van de regering is geweest om ten minste te voorzien in de strafbaarstelling van de misdrijven die ook tot de competentie van het Internationaal Strafhof behoren zodat Nederland daarmee aan haar verplichtingen voldoet die voortvloeien uit het aan het Statuut ten grondslag liggende complementariteitsbeginsel. Wel ziet de regering op termijn, mede afhankelijk van de internationale rechtsontwikkeling en de competentie van het Internationaal Strafhof, mogelijkheden voor uitbreiding van het aantal delicten. De leden van de CDA-fractie vragen de regering of zij een rol kan spelen in voornoemde rechtsontwikkeling, en zo ja, welke. Voorts vragen zij de regering in te gaan op de belemmeringen die zij ziet voor een strafbaarstelling van de overige in de memorie van toelichting genoemde catego-

rieën internationale misdrijven (te weten onder meer: vliegtuigkaping, misdrijven tegen de vrede en agressie).

De leden van de PvdA-fractie begrijpen de beperking tot die misdrijven die ook in het Statuut van het Strafhof geregeld worden. Zij maken daarbij echter wel de kanttekening dat op termijn en in lijn met een eventuele uitbreiding van de competentie van het Strafhof, toevoeging van andere misdrijven mogelijk moet zijn. Zij herinneren de regering daarbij aan haar verzoek, gedaan tijdens de behandeling van de Uitvoeringswet Internationaal Strafhof, om binnen de Vergadering van Lidstaten zo spoedig mogelijk de discussie te openen over het opnemen van terrorisme als een misdrijf vallende onder de competentie van het Strafhof.

De leden van de fractie van de PvdA steunen de wetssystematische beslissing om voor wat betreft de wettelijke omschrijving van de delicten zoveel mogelijk aansluiting te zoeken bij de internationale instrumenten waarin die feiten als misdrijf zijn aangemerkt. De lex-certa-eis staat daaraan volgens deze leden niet in de weg nu het bijzonder ernstige, als het ware als vanzelf in het rechtsbewustzijn gewortelde normen gaat. Tot een blote verwijzing naar die internationale instrumenten is terecht niet gekozen. Dit behoudens het in artikel 7 voorgestelde, een uitzondering waar deze leden zich dan ook over hebben verbaasd.

De leden van de PvdA-fractie delen ook de mening van de regering dat de Nederlandse rechter zich voor wat betreft de invulling van delictsbestanddelen en de strafrechtelijke aansprakelijkheid dient te oriënteren op het internationale recht dienaangaande, zoals het Statuut en de in het kader daarvan opgestelde Elementen van Misdrijven en de internationale jurisprudentie. De vraag is wel of de opmerking van de regering hierover in de memorie van toelichting volstaat, de rechter wordt hiertoe immers niet verplicht. Dit zou in voorkomende gevallen kunnen leiden tot afwijkende interpretatiebeslissingen van de feitenrechter die, wellicht in verband met het vaak deels feitelijke karakter van die beoordeling, nauwelijks cassabel zouden kunnen blijken te zijn. Is het niet veiliger een algemene interpretatieregel voor de rechter in de wet zelf op te nemen?

De leden van de GroenLinks-fractie zetten enige vraagtekens bij de argumenten die de regering aanvoert tegen de stelling dat de Nederlandse delictsomschrijvingen van internationale misdrijven strijdig zijn met het in de Nederlandse strafrechtspleging gehanteerde lex-certa-vereiste. De leden erkennen de mogelijke lastige definitiekwesties die het overnemen van internationaal geformuleerde wetsbepalingen met zich brengt. Deze internationale bepalingen zijn evenwel minder geschikt om door nationale rechters toegepast te worden. Niet ontkend wordt dat iedereen zich wel een voorstelling kan maken bij de in het wetsvoorstel genoemde internationale misdrijven, maar dat is voor het strafrecht in de praktijk onvoldoende. In de specifieke context moet de betekenis van de gehanteerde begrippen met voldoende helderheid en exactheid te bepalen zijn, zowel door burgers die zich in het hypothetische geval willen beraden over het al dan niet begaan van strafbare feiten, als door de strafrechter.

De leden van de fractie van GroenLinks zien niet in waarom een op de Nederlandse rechtspraak toegespitste delictsomschrijving een miskenning inhoudt van het internationale karakter van onderhavige misdrijven. De relativering van de lex-certa-eis met het oog op de worteling van de ernstige misdrijven in het internationale gemeenschappelijke rechtsbewustzijn is nu juist de kwintessens. Het is de vraag of vage delictsomschrijvingen niet contraproductief werken.

De leden van de fractie van D66 vragen de regering nauwkeurig aan te geven waarom zij het niet eens is met het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten en enkele andere organisaties, die stellen dat door het overnemen van de – dikwijls wat vager geformuleerde –

omschrijvingen uit het internationale recht, spanning ontstaat met het zogenaamde *lex-certa*-beginsel. Kan van burgers nog wel verwacht worden dat zij zodanig inzicht hebben in de ontwikkeling van de internationale normstelling dat zij kunnen weten welke gedraging nu precies strafbaar zijn gesteld? Kan dit van politie en Openbaar Ministerie worden verwacht? Bent u bereid de delicten in dit wetsvoorstel nauwkeuriger te omschrijven?

Voor wat betreft de keuze van de regering om de strafbepalingen meer te laten aansluiten bij de internationale instrumenten dan de in het Wetboek van strafrecht gehanteerde, veelal preciezer formuleringen, merken de leden van de ChristenUnie het volgende op. Zij kunnen zich het een en ander bij deze redenering en de motivering daarvan voorstellen, in die zin dat er gemeenschappelijke overeenstemming zal bestaan over de opvatting dat misdrijven als genocide of misdrijven tegen de menselijkheid verwerpelijk zijn en dus niet behoren. Niemand kan daardoor verrast zijn. Anderzijds blijkt in de praktijk dat casusposities leiden tot een geleidelijk verdere invulling van de norm, en dan kunnen toch verrassingen optreden, waarbij de vraag rijst: hoe zeker was de wet? Bij wijze van voorbeeld wijzen deze leden er op dat al aanklachten zouden zijn ingediend bij het IHS inzake het gebruik van verarmd-uranium-munitie door de Verenigde Staten bij verschillende conflicten. In zekere zin veronderstelt een bepaling als artikel 5 min of meer theoretisch dat er een «nette» oorlog bestaat. Zeker als een oorlog wordt uitgevochten in een omgeving waarin veel burgers verkeren, is er evenwel een aanhoudende spanning tussen enerzijds doen wat noodzakelijk is, en anderzijds het waken voor overschrijding van de internationale norm.

Genocide

De leden van de PvdA-fractie menen dat zowel de definitie van genocide als de toelichting daarop mager is uitgevallen. De exacte draagwijdte van de begrippen «nationaal», «etnisch», «ras» en «religieus» is niet aangegeven. Ook de leden van de fractie van D66 verzoeken om een uitwerking van deze elementen.

Voorts ontbreekt, aldus de leden van de fractie van de PvdA, een motivering waarom politieke en sociale groeperingen ontbreken in de opsomming in artikel 3. Hoewel dit in lijn is met het resultaat van de Diplomatieke Conferentie in Rome belet de voorgestelde redactie de Nederlandse rechter nu feitelijk die groepen onder het bereik van de genocidedefinitie te brengen. De leden van de fractie van de PvdA vragen of dit vanuit een oogpunt van rechtsontwikkeling gewenst is. Ook de leden van de fracties van de SP, D66 en de SGP vragen naar de reden van het niet opnemen van sociale en politieke groeperingen in artikel 3. De leden van de fracties van de SP en van D66 vragen of de regering bereid is deze alsnog op te nemen. De leden van de SGP-fractie vragen of door het ontbreken hiervan de Nederlandse rechter niet wordt belet de definitie van genocide uit te breiden tot handelingen die zijn gepleegd met de opzet om groepen te vernietigen anders dan die in artikel 3 zijn opgesomd, zelfs als zulke andere groepen zijn te beschouwen als permanent en stabiel.

Vervolgens valt het de leden van de PvdA-fractie op dat de samenzwering om genocide te plegen, zoals geregeld in artikel III c van de Genocide-Conventionie, niet in de definitie is opgenomen. Wel is de «samenspanning» opgenomen, maar bij de duiding daarvan wordt verwezen naar de samenspanning in de zin van artikel 96 Sr. Niet duidelijk is of dit begrip hetzelfde betekent als de samenspanning in de zin van «conspiracy» zoals die in het Anglo-Saxische recht wordt bedoeld (en ook in artikel 4 lid 3 onder b van het Statuut ICTY). Deze leden verzoeken de regering hier met een nadere verduidelijking te komen. Ook de leden van de fracties van D66 en van de

SGP menen dat een eenduidige uitleg van de (keuze voor) het begrip samenspanning ontbreekt en verzoeken om een nadere toelichting.

Misdrijven tegen de menselijkheid

De leden van de PvdA-fractie kunnen zich verenigen met de definitie die met betrekking tot dit misdrijf is gegeven. Wel stellen zij ook hier de vraag of voor wat betreft de interpretatie van dat begrip de verwijzing naar de Statuten en de jurisprudentie van de ad hoc-tribunalen voor Joegoslavië en Rwanda volstaat. Met name de begrippen «wijdverbreid» en «stelselmatig» verdienen nadere uitleg. Kunnen bij deze uitleg voorbeelden worden gegeven?

Oorlogsmisdrijven

De leden van de PvdA-fractie kunnen zich verenigen met de (systematische) scheiding tussen misdrijven gepleegd in internationale conflicten en misdrijven gepleegd in niet-internationale conflicten. Wel valt het hen op dat het begrip «niet internationaal conflict», anders dan in het Statuut zelf (waarin in artikel 8 lid 2 sub f staat dat artikel 8 lid 2 sub e enkel geldt voor *langdurige* gewapende conflicten) niet nader omschreven is. Deze leden vragen daarom om een nadere omschrijving in het onderhavige wetsvoorstel. Zij zijn van mening dat de mededeling op pagina 13 van de memorie van toelichting inhoudende dat «steeds aan de hand van de feitelijke situatie zal moeten worden beoordeeld of sprake is van een (al of niet internationaal) gewapend conflict» nauwelijks geruststellend kan worden genoemd. De leden van de SGP-fractie sluiten zich aan bij de vraag om een nadere omschrijving van het begrip «niet-internationaal gewapend conflict».

De leden van de D66-fractie vragen in dit verband of het niet beter is om, zoals het Nederlandse Rode Kruis voorstelt, het onderscheid tussen internationale en niet-internationale conflicten in dit wetsvoorstel op te heffen, zoals door de Duitse en de Belgische wetgever in vergelijkbare wetgeving is gedaan. Op die manier zou de rechter niet steeds weer gedwongen zijn per geval de aard van het conflict vast te stellen.

De leden van de fractie van de PvdA hebben bezwaar tegen de redactie van artikel 7 van het ontwerp waarin «andere ernstige schendingen van de wetten en gebruiken die toepasselijk zijn in een internationaal conflict» als zodanig strafbaar worden gesteld (de zogenaamde vangnetbepaling). Een limitatieve opsomming ontbreekt hier. Hier is sprake van een opvallende breuk met het lex-certa-beginsel die niet anders wordt gemotiveerd dan dat deze bepaling betrekking zou hebben op «niet nader genoemde, maar in het internationaal recht mogelijkserwijs nog te ontwikkelen oorlogsmisdrijven». Ook in de toekomst nog te ontwikkelen normen zouden hier dus strafbaar worden gesteld. Nu ook «gebruiken» onder deze bepaling vallen is het zelfs de vraag of hier wel in lijn gehandeld wordt met de toepasselijke rechtspraak op dit punt (EHRM, Kokkinakis, 25 mei 1993, later bevestigd in Basakaya en Okcuoglu, 8 juli 1999 en HR, Bouterse II, de uitspraak inzake de interpretatie van artikel 16 Grondwet). De leden van de PvdA-fractie vragen de regering nadrukkelijk de keuze voor de niet-limitatieve opsomming in deze vangnetbepaling te heroverwegen. Het zou volgens deze leden pijnlijk zijn wanneer het zover zou moeten komen dat de Nederlandse rechter in een voorkomend geval in verband met de onbepaaldheid van de strafbaarstelling tot ontslag van rechtsvervolging zou moeten besluiten.

Wat betreft de strafmaat valt het de leden van de fractie van de PvdA op dat de regering niet is meegegaan met de suggestie van de Raad van State om, voor de meest ernstige misdrijven, naast levenslange gevangene-

nisstraf, een tijdelijke gevangenisstraf van 30 jaar in te voeren. De regering verwijst hierbij naar de strafsysteematiek van het Wetboek van strafrecht. Personen die meer dan 20 jaar achtereenvolgens in de gevangenis hebben doorgebracht zouden ongeschikt moeten worden geacht om in het vrije leven terug te keren. Hiertegenover kan volgens deze leden worden aangevoerd dat het gevangeniswezen anno 2002 bepaald anders is ingericht dan ten tijde van de invoering van het Wetboek van Strafrecht in 1886. Bovendien is er de mogelijkheid van vervroegde invrijheidstelling waardoor een tijdelijke straf van 30 jaar feitelijk 20 jaar betekent. De leden van de PvdA-fractie achten het ongewenst dat de Nederlandse rechter bij de berechting van misdrijven die in het Statuut gedefinieerd worden veel minder ruimte zou krijgen dan het Strafhof zelf, waar immers een tijdelijke gevangenisstraf van 30 jaar kan worden opgelegd. Het niet bieden van de mogelijkheid een tijdelijke gevangenisstraf van meer dan 20 jaar op te leggen zou volgens deze leden zelfs kunnen betekenen dat de Nederlandse rechter dan in arren moede kiest voor levenslange gevangenisstraf in plaats van voor een tijdelijke straf, terwijl dat laatste uit een oogpunt van resocialisatie de voorkeur zou kunnen hebben. De leden van de fractie van de PvdA geven de regering in overweging haar standpunt bij te stellen in de zin zoals door de Raad van State gesuggereerd.

3. Rechtsmacht en vraagstukken die hiermee verbonden zijn

Universele rechtsmacht

Artikel 2 van voorliggend wetsvoorstel vestigt een secundaire universele rechtsmacht, zo constateren de leden van de CDA-fractie. De regering heeft daarmee gekozen voor een beperkte vorm van rechtsmacht, waarbij de staat waar de verdachte wordt aangetroffen de mogelijkheid heeft om die verdachte te vervolgen in het geval dat de staat met primaire rechtsmacht om een of andere reden niet tot optreden overgaat of kan overgaan. Daarbij is de vraag door de regering bezien of staten verder kunnen gaan en ook universele rechtsmacht kunnen vestigen voor het geval dat de verdachte zich niet op hun grondgebied bevindt, zoals België heeft gedaan. Deze vraag wordt door de regering beantwoord met de opvatting dat het vestigen van een dergelijke ruimere universele rechtsmacht naar de huidige stand van het volkenrecht niet kan. De leden van de CDA-fractie zijn het eens met de keuze van de regering, maar wensen ten behoeve van de duidelijkheid, evenals de Raad van State, een nadere onderbouwing van deze keuze in paragraaf 3 onder a van de memorie van toelichting. Voorts verzoeken deze leden de regering te reageren op de door verschillende deskundigen geuite vrees voor een «omstanders-effect», waarbij verschillende landen met (secundaire universele) rechtsmacht toekijken en niemand ingrijpt.

De leden van de VVD-fractie stellen voorop dat plegers van misdrijven als genoemd in het voorliggende wetsvoorstel niet onbestraft mogen blijven. Zij zijn met de regering van oordeel dat de voorgestelde modaliteit van jurisdictie tezamen met effectieve mogelijkheden tot uitlevering aan (onder meer) het Internationaal Strafhof hierin voldoende kan tegemoetkomen.

De leden van de PvdA-fractie kunnen zich verenigen met de vestiging van universele rechtsmacht en de daarvoor gegeven motivering. Op zich rechtvaardigt de ernst van de hier aan de orde zijnde misdrijven het vestigen van universele rechtsmacht. Dergelijke misdrijven mogen nu eenmaal nooit onbestraft blijven.

Voor wat betreft de voorgestelde beperking van die universele rechtsmacht tot verdachten die aanwezig zijn op het grondgebied van de staat merken de leden van de PvdA-fractie het volgende op. Bij de huidige

stand van de jurisprudentie is onzeker of, en zo ja in welke mate en onder welke voorwaarden, een nationale wetgever bevoegd is om universele jurisdictie te verlenen aan zijn nationale rechter. Een expliciete verplichting daartoe bestaat op dit ogenblik niet. De regering geeft aan dat «de vormgeving van de vestiging van universele rechtsmacht voor oorlogsmisdrijven (...) van staat tot staat kan verschillen» (pagina 18 memorie van toelichting) en voorts dat het door de regering voorgestelde stelsel in lijn is met de wetgeving van Canada, het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk (pagina 19); de leden van de PvdA-fractie vragen de regering hieromtrent een uitgebreider overzicht te verschaffen. De vraag is ook of dit onderwerp geen punt van bespreking zou dienen te zijn tijdens de Vergadering van Lidstaten die in september van dit jaar voor het eerst zal worden gehouden. Juist ten aanzien van een dergelijk onderwerp zou het volgens deze leden te verkiezen zijn om één lijn te trekken.

Intussen kan onder de bestaande omstandigheden akkoord worden gegaan met de beperking van de uitoefening van de universele rechtsmacht tot die situaties waarbij de betrokkene zich in Nederland bevindt. De door de regering gegeven praktische argumenten (geen berechting bij verstek, vermijden van jurisdictieconflicten) spreken de leden van de PvdA-fractie aan. Bovendien zou een berechting bij verstek (eventueel afgedwongen na een klacht op grond van artikel 12 Sv) een effectieve berechting in een land waar de verdachte zich daadwerkelijk bevindt, in verband met het ne-bis-in-idem beginsel in de weg kunnen staan. Om praktische redenen ligt dus voor de hand dat allereerst de lidstaten met een direct aanknopingspunt met de zaak hun verantwoordelijkheid nemen. Dit zal overigens niet alle jurisdictiegeschillen wegnemen, omdat het heel goed mogelijk is dat verschillende lidstaten directe aanknopingspunten met een zaak hebben (bijvoorbeeld wanneer sprake is van meerdere verdachten van verschillende nationaliteit en/of slachtoffers van verschillende nationaliteit). Over de oplossing van dergelijke geschillen vinden de leden van de fractie van de PvdA de memorie van toelichting («Indien mogelijk zal in onderlinge afstemming door deze staten en het Internationaal Strafhof moeten worden bepaald waar de zaak voor het gerecht zal worden gebracht», pagina 19) bijzonder vaag. Dat laat de mogelijkheid open dat vóór die beslissing door onderscheiden lidstaten reeds allerlei opsporingshandelingen zijn verricht, maar ook dat geen overeenstemming wordt bereikt en zaken verspreid over verschillende lidstaten zouden worden behandeld. Hoe denkt de regering te bevorderen dat een zo praktisch mogelijke gedragslijn wordt gevolgd? Zou in de Vergadering van Lidstaten voor dit onderwerp een specifieke procedure moeten worden ontwikkeld?

Hoewel de leden van de PvdA-fractie om de genoemde redenen akkoord gaan met de beperking die de regering op de universele rechtsmacht aanbrengt, zetten zij grote vraagtekens bij de manier waarop dat vervolgens wordt uitgewerkt. Wanneer ook de bevoegdheid tot opsporing pas zou ontstaan op het ogenblik dat de betrokken verdachte «daadwerkelijk wordt aangehouden dan wel het Openbaar Ministerie ernstige reden heeft om te vermoeden dat de verdachte zich op Nederlands grondgebied bevindt» (pagina 35 memorie van toelichting) dan zou dat de kans op een succesvolle vervolging aanzienlijk beperken. Voor het in hechtenis doen stellen en houden van een verdachte zal immers voldoende prima faciebewijs nodig zijn. Wanneer ten tijde van de aanhouding nog geen of nauwelijks opsporingsonderzoek is verricht, zou het makkelijk kunnen voorkomen dat de rechter het bewijs als onvoldoende beoordeelt. Wanneer daarentegen het OM op het moment dat het ernstige reden heeft om te vermoeden dat de betrokkene zich op Nederlands grondgebied bevindt, opsporingshandelingen gaat verrichten zonder direct tot aanhouding over te gaan dan zouden die opsporingshandelingen de betrokkene er wellicht toe kunnen brengen het grondgebied (als een gewaarschuwd mens) weer te verlaten.

De gestelde beperking inzake de opsporing is volgens de leden van de fractie van de PvdA ook in zoverre onpraktisch dat het geen recht doet aan de mogelijkheden om op voorhand bewijs te verzamelen in internationaal verband. Mede met het oog daarop zijn toch de contactpunten oorlogsmisdrijven in JBZ-verband opgericht (op voorstel van de Nederlandse regering daartoe uitgenodigd door de leden van de PvdA-fractie). Wanneer opsporingshandelingen pas geoorloofd zijn wanneer de betrokkene zich op Nederlands grondgebied bevindt, terwijl ook andere EU-lidstaten een dergelijk wetgevingspatroon zouden volgen, dan zou de meerwaarde van die contactpunten bijzonder beperkt zijn. Deze leden verzoeken de regering daarom na te gaan of, voor wat betreft het vestigen van beperkte universele rechtsmacht, geen onderscheid gemaakt zou kunnen worden tussen enerzijds de *vervolgning* (die pas zou kunnen aanvangen wanneer de betrokkene zich metterdaad op Nederlands grondgebied zou bevinden) en anderzijds de *opsporing* (waartoe onbeperkte universele bevoegdheid zou kunnen bestaan). Zeker in geval men erin zou kunnen slagen die opsporingshandelingen in internationaal verband (EU en/of Vergadering van Lidstaten) te coördineren zou dat de effectiviteit van de vervolging van oorlogsmisdadigers kunnen bevorderen.

De leden van de SP-fractie vragen de regering of zij haar keuze om geen extra-territoriale bevoegdheden te geven aan de Nederlandse rechtbanken, te heroverwegen. Zij zijn van mening dat de toekenning van extra-territoriale bevoegdheden er voor kan zorgen dat oorlogsmisdadigers minder kans hebben om hun straf te ontlopen.

«De doodsteek voor een effectieve handhaving» noemt het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten (NJCM) de rechtsmachtbepalingen in het voorliggende wetsvoorstel, aldus de leden van de D66-fractie. Zij merken op dat volgens de regering het geldende volkenrecht namelijk geenszins gebiedt dat een onbeperkte universele rechtsmacht voor internationale misdrijven wordt gevestigd, en dat vanuit die gedachte de rechtsmacht in dit voorstel is vormgegeven. Het NJCM stelt ten aanzien van de voorwaarde dat Nederland slechts rechtsmacht heeft wanneer de verdachte na begaan van het strafbare feit naar Nederland komt, dat er op grond hiervan waarschijnlijk nooit een zaak in Nederland aanhangig gemaakt zal worden. De hele rechtsgang wordt immers afhankelijk gesteld van het handelen van de verdachte. Verder wordt een vraag die relevant is voor opportuniteit van vervolging hier volgens het NJCM ten onrechte geformuleerd als een rechtsmachtvoorwaarde. Er is het NJCM in deze geen enkele (Nederlandse) strafzaak bekend waarin de toepassing van het passieve nationaliteitsbeginsel de grondslag vormde voor een vervolging, terwijl de derde genoemde voorwaarde voor rechtsmacht (het geval dat een Nederlander die zich buiten Nederland schuldig maakt aan een internationaal misdrijf) nauwelijks iets toevoegt aan wat ook bereikt kan worden met artikel 5 van het Wetboek van strafrecht. De leden van de fractie van D66 zien graag een reactie van de regering op deze kritiek van het NJCM.

Tegenover de kritiek van de NJCM staat de opvatting dat bijvoorbeeld universele jurisdictie in absentia onwenselijk is omdat het zou leiden tot een buitensporige toestroom van klachten waardoor het rechtssysteem overbelast raakt en wat bovendien leidt tot ingewikkelde diplomatieke perikelen. Dit zou onder meer blijken in België, waar een dergelijke vorm van universele jurisdictie bestaat.

Kan de regering nader aangeven welke argumenten een rol spelen bij de afweging die leidde tot de voorgestelde beperkte vorm van universele rechtsmacht, zo vragen de leden van D66. Zou het niet wenselijk zijn dat elke staat die het Statuut ratificeert, een ruime vorm van universele

rechtsmacht toepast, zoals bijvoorbeeld België dat doet, opdat de verdachte van een internationaal misdrijf nergens meer veilig is?

De leden van de fractie van de ChristenUnie begrijpen dat de regering de rechtsmacht die uit dit wetsvoorstel voortvloeit, wil beperken tot de situatie dat de verdachte zich in Nederland bevindt. In beginsel kan met name het tweede lid van artikel 2 op dit beginsel evenwel een belangrijke uitzondering vormen. Dat kan er toe leiden dat – hoewel dat op zichzelf natuurlijk niet gewenst is – toch rechtszaken zullen gaan plaatsvinden bij absentie van de verdachte. Dat leidt al gauw tot onbevredigende uitkomsten, omdat een feitelijke ondergraving van de norm mogelijk het gevolg zal kunnen zijn, dan wel problemen zich zullen gaan voordoen van dezelfde praktische of diplomatieke aard als de vestiging van extra-territoriale rechtsmacht als zodanig. Zij vragen de minister hierop een nadere toelichting te geven.

Wat betreft de toepassing van de wet en de voorgestelde secundaire universele rechtsmacht kunnen de leden van de SGP-fractie zich met de keuze van de regering verenigen. Zij stellen nog de vraag of deze keuze ertoe leidt dat oorlogsmisdrijven gepleegd in interne conflicten en misdrijven tegen de menselijkheid, waarvoor onder internationaal recht dezelfde regels gelden inzake aansprakelijkheid en vervolging als voor oorlogsmisdrijven gepleegd in internationaal conflict en genocide, wat jurisdictie betreft op dezelfde wijze behandeld worden.

Immunititeiten

Artikel 16 van voorliggend wetsvoorstel sluit de strafvervolging voor een der in deze wet omschreven misdrijven uit ten aanzien van onder meer buitenlandse staatshoofden, regeringsleiders en ministers van Buitenlandse Zaken zolang zij als zodanig in functie zijn. De regering merkt hieromtrent in de memorie van toelichting op dat dit evenwel niet betekent dat genoemde hoogwaardigheidsbekleders nooit strafrechtelijk aansprakelijk gehouden kunnen worden voor internationale misdrijven die zij mogelijk begaan hebben. Mogelijkheden voor strafrechtelijke aansprakelijkheid liggen zowel op nationaal als op internationaal niveau. De leden van de CDA-fractie verzoeken de regering om een verduidelijking van de mogelijkheden die op nationaal niveau hiertoe ter beschikking staan. Uit het vonnis van het Internationale gerechtshof van 14 februari 2002 (Congo vs België) volgt dat de in artikel 16 van voorliggend wetsvoorstel genoemde hoogwaardigheidsbekleders zich ook na verlies van hun desbetreffende officiële hoedanigheid op immuniteit kunnen beroepen terzake van handelingen in die hoedanigheid. De Raad van State vraagt de regering met betrekking tot artikel 16 of zij zich wil uitlaten over de vraag of ernstige misdrijven tegen het internationale recht nimmer tot de uitoefening van de officiële hoedanigheid kunnen worden gerekend. De leden van de CDA-fractie ondersteunen deze vraag van de Raad van State en verzoeken derhalve de regering deze vraag in haar antwoord te betrekken. Deze leden vragen waarom de immuniteit op ministerieel niveau zich kennelijk alleen beperkt tot de minister van Buitenlandse Zaken en zich niet bijvoorbeeld ook uitstrekt tot andere ministers (te denken valt bijvoorbeeld aan de ministers van Binnenlandse Zaken en Defensie temeer daar deze ministers lid zijn van hetzelfde kabinet als de minister van Buitenlandse Zaken).

Ook voor wat betreft de regeling van de immunititeiten herkent de PvdA-fractie zich in de hoofdlijn daarvan: uit het Yerodia-arrest van het Internationaal gerechtshof kan worden afgeleid dat *zittende* ministers van Buitenlandse Zaken op grond van internationaal gewoonterecht volledige strafrechtelijke immuniteit bezitten voor handelingen in functie verricht,

een immuniteit die alleen niet geldt voor internationale tribunalen. Juist in verband met die wel bestaande bevoegdheid van het Strafhof zelf kan deze vergaande rechtsmachtbeperking worden aanvaard. Een conclusie die ook getroffen kan worden ten aanzien van staatshoofden en regeringsleiders. Hier kan nog wel de vraag gesteld worden of deze functies (in het bijzonder die van minister-president of minister van Buitenlandse Zaken, denk aan ministers van Ontwikkelingssamenwerking, van Defensie of van Europese Zaken) voldoende afgeperkt zijn van andere ministeriële functies of bevoegdheden om dit verstrekkende onderscheid te dragen. Wanneer deze vergaande uitzondering op de strafrechtelijke aansprakelijkheid echter gebaseerd wordt op de stelling dat dergelijke functies anders niet goed uitgeoefend zouden kunnen worden, omdat het onderhouden van internationale betrekkingen anders onmogelijk zou worden, dan valt niet in te zien waarom ook oud-staatshoofden, oud-regeringsleiders en oud-ministers van Buitenlandse Zaken daarvoor in aanmerking zouden moeten komen. Het onderhouden van de internationale betrekkingen rechtvaardigt met betrekking tot oorlogsmisdrijven misschien een tijdelijke opschorting van rechtsmacht er is geen reden die te doen voortduren voor de tijd dat het onderhouden van die internationale betrekkingen dat niet meer vergen. In verband daarmee verzoeken de leden van de PvdA-fractie de regering de functionele immuniteit van ex-bewindslieden te heroverwegen.

De leden van de fractie van GroenLinks betreuren de omvangrijke uitsluitingen van strafvervolgning waarvoor in het onderhavige wetsvoorstel is gekozen. Juist waar het ernstige misdrijven betreft kan niet worden volstaan met het toekennen van immuniteit voor andere personen voor zover dat wordt erkend door het volkenrechtelijk gewoonterecht. Hieronder vallen zoals bekend ook gewezen buitenlandse staatshoofden en bewindslieden.

Bij immuniteiten wordt onderscheid gemaakt tussen typische overheids-handelingen, de zogenaamde *acta jure imperii*, en de handelingen die gelijk staan aan handelingen van particulieren, de zogenaamde *acta jure gestionis*. Is het nu niet juist een verworvenheid in het internationale recht dat bij internationale misdrijven individuen rechtstreeks aansprakelijk gehouden kunnen worden en zich niet kunnen verschuilen achter abstracte entiteiten zoals staten? Graag de reactie van de regering hierop.

De leden van de fractie van de SP vragen een heroverweging van het standpunt van de regering wat betreft de immuniteit van een minister of staatshoofd die evidente misdaden tegen de menselijkheid begaat of goedkeurt. De uitgebreide beschouwing geeft weer dat er geen straffeloosheid bestaat, maar op grond van de wettekst wordt toch immuniteit verleend. De leden van de SP-fractie stellen voor artikel 16 te schrappen om duidelijkheid te scheppen in de situatie. Daarvoor willen deze leden de volgende argumenten te berde brengen. Ten eerste is het de vraag of een ministerschap of premierschap in het licht van eventueel begane misdaden tegen de menselijkheid wel wenselijk is. Ten tweede vinden de leden van de SP-fractie dat de internationale contacten zeer beperkt open gehouden moeten worden, aangezien toenadering juist verzachtend en in die zin vergoelijkend kan werken. Ten derde gaat er van de wet een duidelijk signalerende functie uit, juist in de richting van staatshoofden en ministers. De huidige tekst geeft geen duidelijk signaal af. Tot slot bestaat er de mogelijkheid dat vanwege de immuniteit ook het Internationaal Strafhof niet (meer) zal kunnen vervolgen. Als Nederland vanwege het complementariteitsbeginsel een serieus onderzoek doet naar een staatshoofd die duidelijke misdaden heeft gepleegd en moet concluderen dat het staatshoofd immuun is, dan zal het Internationaal Strafhof dat waarschijnlijk moeten respecteren en besluiten ook niet te vervolgen. Door het complementariteitsbeginsel en de Nederlandse immuniteit zou Nederland

dus als het ware «misbruikt» kunnen worden door misdadige staats-
hoofden, regeringsleiders, ministers en andere immune personen.

De leden van de fractie van D66 vragen de regering nader aan te geven
waarom nu precies is gekozen voor immuniteit voor:

- staatschefs persoonlijk (ratione personae)
- staatschefs in de handelingen die zij doen namens de staat (ratione
materiae)
- ministers, bijvoorbeeld een minister van Buitenlandse Zaken.

Hoe verhoudt zich de keuze van de regering (zie artikel 16) tot het feit dat
het Statuut van Rome dergelijke immuniteiten niet erkent? Is het niet juist
de bedoeling van het Statuut van het Internationaal Strafhof dat de
betrokken staten hun rechtsmacht daadwerkelijk, ongehinderd door
immuniteiten, kunnen uitoefenen? Graag een reactie op deze vragen van
de fractie van D66.

Kan de regering ingaan op de veronderstelling dat de plegers van de in dit
wetsvoorstel bedoelde delicten welhaast per definitie tot de hooggeplaat-
sten in een staat behoren en dat deze immuniteiten een daadwerkelijke
uitvoering van het wetsvoorstel ernstig belemmeren?

Kan de regering een beeld schetsen van de risico's zoals zij die ziet van
een verstoring van de internationale betrekkingen van ons land, zoals die
het gevolg zouden kunnen zijn van de voorliggende wet en tevens voor
het geval dat de nu opgenomen immuniteiten (deels) worden opgeheven?

Zou niet juist elk land dat het Statuut ratificeert de immuniteiten bij deze
misdrijven, gezien de ernst ervan, terzijde moeten schuiven? Op die
manier zou internationaal immers ook weer een gelijkwaardige situatie
ontstaan en vervalt het argument van verstoring van de internationale
betrekkingen grotendeels. De leden van de fractie van D66 vragen hierop
een reactie van de regering. Tenslotte vragen zij een reactie van de rege-
ring op het feit dat België, maar ook Duitsland, in hun equivalent van dit
wetsvoorstel, de immuniteiten niet of nauwelijks erkennen. Kan de rege-
ring de exacte verschillen tussen het Nederlandse wetsvoorstel en de
Duitse en Belgische wet, op het gebied van immuniteit en rechtsmacht, op
een rij zetten? Is het niet verstandiger met deze buurlanden één lijn te
trekken?

Met betrekking tot de immuniteit van zittende staatschefs stelt de rege-
ring zich op het standpunt dat een staatschef in functie ook voor interna-
tionale misdrijven immuun is. Eerder stelt de regering dat dit ook geldt
voor gewezen staatschefs in verband met handelingen die zij in het
verleden hebben begaan uit hoofde van hun functie. De leden van de
fractie van de ChristenUnie vragen hoe dit standpunt zich verhoudt met
de stelling op pagina 21 van de memorie van toelichting dat strafrechtelijke
aansprakelijkheid toch aan de orde kan zijn vanaf het moment dat de
betrokkene niet meer in functie is. Op welke gronden zou vervolging dan
mogelijk zijn? Tevens vragen deze leden waarom de opvatting van de
regering dat oud-staatschefs een dergelijke immuniteit genieten voor
vervolging van misdrijven op grond van dit wetsvoorstel die zij als
zodanig tijdens de periode dat zij hun functie bekleedden hebben begaan,
niet in artikel 16 is opgenomen.

De leden van de SGP-fractie vragen of ingevolge de voorgestelde wet een
ex-staatschef functionele immuniteit geniet.

Terugwerkende kracht

De leden van de PvdA-fractie kunnen zich verenigen met het niet verlenen
van terugwerkende kracht aan de voorgestelde wetgeving, hoewel dit
toch enigszins afbreuk doet aan het absolute karakter van dit soort straf-

rechtspleging. Het arrest van de Hoge Raad d.d. 18 september 2001 lijkt echter de mogelijkheid van terugwerkende kracht niet open te laten zonder wijziging van artikel 16 Grondwet en artikel 1 Wetboek van strafrecht. Een andere redenering van de wetgever ten aanzien van die artikelen is alleen daarom al minder wenselijk, terwijl door de spoed die met dit wetsontwerp betracht moet worden het niet toelaatbaar is dat daaraan eerst een (debat over de wenselijkheid van) een grondwetswijziging vooraf gaat. Overigens valt niet uit te sluiten dat een dergelijk debat, al dan niet onder invloed van internationaalrechtelijke ontwikkelingen, in de toekomst toch gevoerd zal moeten worden. Ook praktische argumenten, zoals door de regering aangegeven (tot hoever moet je teruggaan) pleiten voor het verbod van terugwerkende kracht.

De leden van de GroenLinks-fractie verbazen zich enigszins over het ontbreken van terugwerkende kracht. Met de regering zijn de leden van oordeel dat artikel 1 lid 1 Sr vereist dat vóórdat gedragingen strafbaar zijn er een delictsbepaling moet zijn. In een aantal gevallen met betrekking tot internationale misdrijven bestaat in verdragen reeds voldoende helderheid welke gedragingen strafbaar zijn en welke strafbedreiging erbij hoort. Voor deze delicten is terugwerkende kracht wel degelijk mogelijk.

Omdat de regering het niet verlenen van terugwerkende kracht voor een belangrijk deel op geldende jurisprudentie van de Hoge Raad baseert, vragen de leden van de fractie van D66 of de regering, mede gezien het aandringen van de Kamer in deze, niet een *eigen* besluit kan nemen over dit onderwerp. Waren de in dit wetsvoorstel genoemde misdrijven bovendien niet al strafbaar, bijvoorbeeld krachtens internationaal gewoonterecht, en is dit wetsvoorstel in dat opzicht niet slechts declaratoir? Is bijvoorbeeld het misdrijf genocide niet tevens moord, in veelvoud gepleegd? Moord is strafbaar, dus waarom zou genocide niet met terugwerkende kracht strafbaar zijn?

De leden van de SGP-fractie vragen of de regering bij het niet verlenen van terugwerkende kracht uitgaat van de vanzelfsprekendheid dat een vervolging op grond van het internationaal gewoonterecht of de algemene rechtsbeginselen uitgesloten is, zelfs wanneer aan de eisen van het (internationaal) legaliteitsbeginsel zou zijn voldaan?

4. Algemene onderwerpen van strafrechtelijke aansprakelijkheid

Algemeen

Voor wat betreft de mogelijke vervolging van rechtspersonen doet zich nog de vraag voor naar de vervolgbaarheid van publiekrechtelijke rechtspersonen. Naar de huidige stand van Nederlands recht is de Nederlandse staat niet vervolgbaar (HR 25-1-1994 NJ 1994, 598), lagere publiekrechtelijke rechtspersonen onder omstandigheden wel. Maar dat is eerder jurisprudentieel recht dan dat het voortvloeit uit de tekst van artikel 51 Sr. Bovendien is dat standpunt niet onaangevochten. Goed denkbaar is dat de vervolgbaarheid van ook de nationale staat de komende jaren zijn beslag krijgt. De leden van de PvdA-fractie zijn daar in ieder geval voorstander van.

Hoe dit ook zij, voorzover de PvdA-fractie bekend, is de vervolgbaarheid van een vreemde staat voor de Nederlandse strafrechter niet aan de orde geweest. Betekent het niet-uitsluiten van rechtspersonen van de werking van onderhavig wetsvoorstel dat niet-Nederlandse publiekrechtelijke rechtspersonen voor de Nederlandse rechter vervolgbaar zouden zijn, inclusief andere staten, maar de Nederlandse staat niet? Uit een oogpunt van rechtsgelijkheid is dat volgens de leden van de PvdA-fractie niet fraai. Maar daarnaast speelt de vraag naar de wijze van vervolging van de

opdrachtgevers en feitelijke leidinggevers. Houdt de uitsluiting van de vervolgbaarheid van de Nederlandse staat – en eventueel ook van andere staten – in dat ook opdrachtgevers en feitelijke leidinggevers niet op de wijze als voorzien in artikel 51 Sr vervolgd zouden kunnen worden? De leden van de PvdA-fractie vragen waarom – in navolging van het Statuut – onvrijwillige intoxicatie niet als aanvullende strafuitsluitingsgrond wordt opgenomen opdat daarmee het systeem van het Statuut zoveel mogelijk wordt gevolgd.

Voor wat betreft de toepasbaarheid van de algemene regels van het commune strafrecht wordt – naar de mening van deze leden terecht – als uitgangspunt gekozen dat dit uitzondering lijdt daar waar het commune strafrecht bepaalde regels niet kent dan wel die regels duidelijk afwijken van hetgeen onder het Statuut van het Strafhof geldt. Betekent dit dat de in het Statuut geformuleerde algemene regels allen getoetst zijn aan de in Nederland geldende algemene strafrechtsregels in die zin dat alle afwijkingen hun plaats in dit ontwerp hebben gevonden, dan wel expliciet in de memorie van toelichting zijn behandeld?

Hoe staat het bijvoorbeeld naar de mening van de regering met de verhouding van artikel 20 van het Statuut waarin het ne-bis-in-idem beginsel is geregeld, tot de Nederlandse formulering van dat beginsel in artikel 68 Sr? Is het niet zo dat de formulering van artikel 20 Statuut veel ruimer is ten aanzien van de beperkingen die in het derde lid (feitelijk) aan het bereik van het ne-bis-in-idem beginsel zijn gesteld dan artikel 68 Sr dat dergelijke beperkingen niet kent? Zou dit bijvoorbeeld kunnen betekenen dat een verdachte van een misdrijf op grond van onderhavig wetsvoorstel in Nederland op grond van het ne-bis-in-idem beginsel van rechtsvervolgning wordt ontslagen terwijl, indien hij direct voor het Strafhof vervolgd zou zijn, artikel 20 Statuut aan zijn veroordeling niet in de weg zou staan? En is zelfs denkbaar dat de betrokkene, nadat hij door de Nederlandse rechter buiten vervolging is gesteld en terzake van hetzelfde feit voor het Strafhof zou worden gedagvaard, vervolgens ook daar buiten vervolging zou moeten worden gesteld? Een dergelijke gang van zaken zou volgens de leden van de fractie van de PvdA heel slecht stroken met de strekking van de hier aan de orde zijnde wet.

Aansprakelijkheid van de meerdere

De leden van de PvdA-fractie volgen de redenering met betrekking tot de vervolgbaarheid van een meerdere in verband met feitelijke handelingen van zijn ondergeschikte. De ontwikkeling waarbij steeds meer de nadruk wordt gelegd op de meerdere, wordt daarmee recht gedaan. Waarom is, in ieder geval voor de opzetvariant, niet voor een hoger strafmaximum gekozen? Dat zou volgens deze leden eerder recht doen aan de verschillende verantwoordelijkheden.

De regering noemt de aansprakelijkheid als hier geregeld een aansprakelijkheid *sui generis* maar verwijst wel naar de soortgelijke aansprakelijkheid als naar Nederlands recht erkend in de Slavenburg-arresten van de Hoge Raad. Betekent dit dat de regering verwacht dat de Nederlandse rechter zich voor wat betreft de invulling van dit begrip ook door die (Nederlandse) jurisprudentie zal laten leiden? Dat zou dan volgens de leden van de fractie van de PvdA een uitzondering zijn op de internationaalrechtelijke oriëntering die de regering in het algemeen van de rechter verwacht.

5. De bevoegde rechter

De leden van de PvdA-fractie gaan akkoord met concentratie van de berechting bij de rechtbank te Arnhem en wel bij de gewone strafrechter. Alleen Nederlandse militairen zouden voor de militaire kamer van die rechtbank terechtstaan. Dit gelet op hun positie onder de Wet militaire

rechtspraak. Volgens de regering leidt het voorgestelde systeem ertoe dat zoveel mogelijk zaken en verdachten naar dezelfde strafrechter gaan. Deze leden hebben sterke aarzelingen bij een dergelijke scheiding. Wanneer eenmaal de beslissing genomen is om dit soort zaken in de regel bij de gewone strafrechter onder te brengen dan zou dat toch ook voor de Nederlandse militair kunnen gelden? Is het niet merkwaardig om buitenlandse militairen voor de gewone Nederlandse strafrechter te brengen en Nederlandse militairen niet? Zelfs niet wanneer zij gezamenlijk activiteiten hebben verricht die hen onder het bereik van onderhavig wetsvoorstel brengen? De leden van de PvdA-fractie zouden er de voorkeur aan geven dat de berechting van misdrijven op grond van dit wetsvoorstel, ongeacht de persoon, bij één specifieke kamer van de rechtbank te Arnhem zou worden ondergebracht. Zij verzoeken de regering die mogelijkheid te overwegen.

6. Uitvoeringsconsequenties

De Nederlandse overleveringsplicht van het NAVO status verdrag van 1951 (artikel VII lid 5 sub a) houdt in dat in het geval een in Nederland gelegen Amerikaanse militair die een naar Amerikaans recht wel maar naar Nederlands recht niet strafbaar feit pleegt, Nederland desverzocht de militair in overleveringsbewaring neemt en in de macht brengt van de autoriteit die jurisdictie wil gaan uitoefenen. In bovengenoemd voorbeeld zou dat naast de Verenigde Staten ook het Internationaal Strafhof kunnen zijn, en is er voor Nederland een competentiestrijd. De leden van de CDA-fractie vragen de regering hier een toelichting op te geven. Ook de leden van de VVD-fractie verzoeken de regering om inzicht te geven in mogelijke conflicterende verdragsbepalingen betreffende de keuze om een in Nederland bevindende persoon, verdacht van enig misdrijf als genoemd in het voorliggende wetsvoorstel, al dan niet uit te leveren. Wat als bedoelde verdachte een militair is met de nationaliteit van een van de lidstaten van de NAVO?

De regering betoogt dat, wanneer een verdachte van een internationaal misdrijf in Nederland wordt aangetroffen, dit op zichzelf geen plicht met zich meebrengt om de betrokkene voor de Nederlandse rechter te vervolgen. De regering wijst er daarbij op dat het Statuut geen expliciete verplichting voor staten tot vervolging voor eigen gerechten bevat maar dat uit het complementariteitsbeginsel moet worden afgeleid dat de primaire verantwoordelijkheid voor de vervolging en berechting bij de staten ligt. De leden van de PvdA-fractie betwijfelen sterk of in die situatie volstaan kan worden met de beschrijving van het beslissingskader van het OM zonder dat daaraan een aparte wettelijke bepaling wordt gewijd. Dit betekent immers, wat er ook zij van de hier gegeven afwegingsgronden, dat wezenlijk niet wordt afgeweken van het opportuniteitsbeginsel zoals dat op grond van artikel 167 Sv geldt. Zeker wanneer als criterium zou worden gehanteerd het antwoord op de vraag «of er, gelet op de specifieke omstandigheden van het geval, een voldoende reëel perspectief is op een succesvolle opsporing en vervolging, die ook nog eens binnen een redelijke termijn zal kunnen worden afgerond». De gewone opportuniteitscriteria maken het immers heel wel denkbaar dat, bijvoorbeeld zuiver of voornamelijk op grond van capaciteitsproblemen, van opsporing en vervolging wordt afgezien. De leden van de PvdA-fractie achten dat niet in overeenstemming met de in het Statuut neergelegde complementariteitsgedachte waaraan Nederland zich heeft gebonden. In verband daarmee verzoeken deze leden de regering alsnog een bijzondere vervolgingsbepaling in het kader van de het onderhavige wetsvoorstel te ontwerpen. Daarbij zou bijvoorbeeld gedacht kunnen worden aan een vertaling van de verklaring die de Nederlandse regering heeft afgelegd bij de ratificatie van het bomterrorismeverdrag in verband waarmee, ter gelegenheid van de

parlementaire behandeling van de goedkeuringswet, over dit onderwerp is gesproken. Daarbij is duidelijk gemaakt dat een beslissing tot niet vervolging gebaseerd zou moeten zijn op procestechnische gronden. Het wettelijke vastleggen van die uitspraak, van toepassing gemaakt op misdrijven die in het onderhavige wetsvoorstel strafbaar zijn gesteld, zou met name van belang kunnen zijn voor de beoordeling van klachten inzake de niet-vervolging van dit soort misdrijven.

De leden van de fractie van D66 willen graag van de regering vernemen welke consequenties de voorwaarde van aanwezigheid van de verdachte in Nederland precies heeft voor opsporingsactiviteiten. Kan vóórdat de verdachte in Nederland aankomt daadwerkelijk geen enkele opsporingsactiviteit plaatsvinden, waardoor bij een verdachte die maar kortstondig in Nederland is, eigenlijk nooit tot vervolging zal kunnen worden overgegaan?

7. Artikelsgewijs

Artikel 1

In artikel 1 lid 1 sub d en e wordt een onderscheid gemaakt tussen marteling en foltering. De leden van de GroenLinks-fractie vragen, ondanks de uitleg van de regering in de memorie van toelichting, of er in de huidige formulering niet een overlap bestaat tussen het begrip foltering en marteling. Immers, ook bij foltering zal de gefolterde zich in gevangenschap of in de macht van de persoon die beschuldigd wordt bevinden.

De leden van de VVD-fractie verzoeken de regering om aan te geven of onder het begrip «onrechtmatig» (artikel 1 lid 1 sub f) ook steeds het begrip «onregelmatig» moet worden verstaan. Verwezen wordt in dit verband naar het Engelse begrip «unlawful».

De leden van de PvdA-fractie vragen met betrekking tot artikel 1 lid 1 sub g of het feit dat de handelingen moeten zijn begaan met de «opzet dat regime in stand te houden» de draagwijdte van de bepaling niet te zeer beperkt. De handelingen kunnen immers ook het (niet minder kwalijke) doel hebben een dergelijk regime *te vestigen*. Daarvan zou bijvoorbeeld sprake hebben kunnen zijn in Rwanda in het kader van, grof gezegd, de tegenstelling Hutu's en Tutsi's.

Ook vragen de leden van de fractie van de PvdA of de verwijzing in lid 2 naar de betekenis van ambtenaar in het Wetboek van strafrecht voldoende is. Het begrip ambtenaar in de zin van artikel 84 Sr heeft immers in de rechtspraak een veel breder bereik gekregen. Is dit bredere bereik ook in het onderhavige wetsontwerp bedoeld?

Artikel 2

De leden van de VVD-fractie geven de regering in overweging om ten behoeve van de duidelijkheid in artikel 2 lid 1 sub a de zinsnede «de verdachte» te vervangen door «deze persoon».

Artikel 2 vestigt onder meer rechtsmacht ten opzichte van een persoon die zich buiten Nederland heeft schuldig gemaakt aan een van de in het wetsontwerp omschreven misdrijven. In de memorie van toelichting wordt, onder verwijzing naar artikel 4 onder 7° Sr en het arrest van de Hoge Raad inzake Bouterse II, betoogd dat als ijkpunt voor de rechtsmacht de aanhouding wordt beschouwd. Voorafgaand aan de aanhouding zouden dan wel opsporingsactiviteiten mogen worden ontplooid op grond van het ernstige vermoeden dat de betrokkene zich op Nederlands grondge-

bied bevindt. Zonder zo'n vermoeden zouden geen opsporingsactiviteiten mogen worden ontplooid. De leden van de PvdA-fractie merken op dat het systeem bijzonder kwetsbaar voorkomt. De rechtmatigheid van opsporingshandelingen voorafgaand aan de aanhouding moeten gebaseerd zijn op een ernstig vermoeden dat de betrokkene zich in Nederland schuilhoudt. Dit vermoeden zou gewettigd kunnen worden door een later volgende aanhouding op Nederlands grondgebied. Maar evengoed zou bij die aanhouding kunnen worden betoogd dat de betrokkene, voorafgaand aan die aanhouding maar (eventueel deels) ten tijde van de opsporingshandelingen, zich nog niet op Nederlands grondgebied bevond.

Vindt de aanhouding niet (of pas veel later) plaats dan komen de opsporingshandelingen helemaal in de lucht te hangen. Wat is dan de status van het als gevolg van die opsporingshandelingen gevonden bewijs? Is het onrechtmatig verkregen? Zou het door opsporingsautoriteiten in andere landen of bij het Strafhof nog kunnen worden gebruikt? De vervolgingsinstanties kunnen hierdoor volgens de leden van de PvdA-fractie nodeloos in de problemen komen.

De leden van de fractie van de PvdA vinden de mededeling in de memorie van toelichting dat de regering ervan uitgaat dat indien als gevolg van de aanhouding rechtsmacht is ontstaan en de verdachte zou daarna naar het buitenland ontkomen, de rechtsmacht blijft bestaan, niet geruststellend. Uit de tekst van artikel 2 kan dit volgens deze leden niet worden afgeleid. Is een mededeling als hier door de regering gedaan in de memorie van toelichting voldoende om daadwerkelijk rechtsmacht te vestigen? Bovendien heeft het afhankelijk stellen van de rechtmatigheid van de opsporingshandelingen van de daadwerkelijke aanhouding tot gevolg dat indien in één zaak twee verdachten naar Nederland komen en tegen beide een opsporingsonderzoek wordt gestart, terwijl vervolgens één van hen (A) wordt aangehouden maar vervolgens naar het buitenland ontsnapt en de ander (B) zonder te zijn aangehouden weer vertrekt, de opsporingshandelingen tegen A valide zouden zijn maar tegen B niet. Ook vanwege al deze praktische bezwaren zouden de leden van de PvdA-fractie er voor voelen de rechtsmacht met betrekking tot enerzijds opsporingshandelingen en anderzijds vervolgingshandelingen te splitsen.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen de regering zich nog eens omstandig uit te spreken over de argumenten waarom gekozen is voor een beperkte uitleg van het universaliteitsbeginsel. Kort gezegd wordt rechtsmacht in het onderhavige wetsvoorstel slechts dan aangenomen indien de verdachte zich in Nederland ophoudt en de verdachte of het slachtoffer de Nederlandse nationaliteit heeft. Kan de regering ingaan op de vraag of deze beperking past bij de ernst van de misdrijven, waardoor de band met de Nederlandse rechtssfeer minder van belang is? Heeft de regering overwogen om voor bepaalde internationale misdrijven onbeperkte universele rechtsmacht te vestigen? Welke berichten heeft de regering reeds ontvangen van non-gouvernementele organisaties die pleiten voor de invoering van een onbeperkte universele rechtsmacht? Op welke wijze gaat de Nederlandse regering zich ervoor inzetten dat de beperking van de universele rechtsmacht ertoe leidt dat er in strafzaken geen vervolging wordt ingesteld als Nederland van vervolging in concrete strafzaken afziet? Kan de regering uitgebreid ingaan op de problemen die zij voorziet voor internationale samenwerking als Nederland onbeperkte universele rechtsmacht invoert?

Artikel 3

De begrippen «zwaar lichamelijk» en «geestelijk letsel» (artikel 3 lid 1 sub b) hebben in het commune strafrecht een bepaalde invulling gekregen. De leden van de VVD-fractie verzoeken de regering om aan te geven in

hoeverre de strafrechter gehouden is aan deze invulling danwel of een andere invulling kan worden gegeven op grond van het volkenrechtelijk gewoonterecht.

De leden van de VVD-fractie verzoeken de regering om aan te geven in hoeverre de zinsnede «onder dwang overbrengt» (artikel 3 lid 1 sub e) zich verhoudt tot de definitie van «deportatie of onder dwang overbrengen van bevolking» zoals neergelegd in het voorgestelde artikel 1 lid 1 sub c. Kan de regering bij de beantwoording van deze vraag in elk geval betrekken het criterium «rechtmatig bevinden»?

De regering stelt dat de begrippen «samenspanning» en «opruiing» (artikel 3 lid 2) dezelfde betekenis hebben als bedoeld in het Wetboek van Strafrecht. Het begrip «opruiing» zoals neergelegd in artikel 131 Sr bevat echter een beperking terzake de wijze waarop die opruiing kan plaatsvinden. De leden van de VVD-fractie verzoeken de regering om aan te geven of een dergelijke beperking ook voortvloeit uit de corresponderende bepaling in het Statuut van het Internationaal Strafhof. Volgt uit dat Statuut voorts dat het begrip «poging» op eenzelfde wijze dient te worden ingevuld als bedoeld in het Wetboek van Strafrecht?

De leden van de fractie van de PvdA willen graag weten of de verwijzing in de memorie van toelichting naar het Akayesu-vonnis van het Rwanda-tribunaal voldoende is voor de Nederlandse rechter om verkrachting en seksueel geweld als middel van genocide te beschouwen.

De leden van de fractie van D66 achten de definitie van het begrip genocide nu op enkele punten onduidelijk. Naast de onder 2 genoemde opmerkingen vragen zij of de regering tevens het begrip «oogmerk» in de omschrijving van het begrip genocide nader kan uitwerken, bijvoorbeeld aan de hand van de progressieve interpretaties van het ICTR en het ICTY?

Artikel 4

De leden van de VVD-fractie verzoeken de regering om aan te geven of het begrip «opzettelijk doden» (artikel 4 lid 1 sub a) steeds inhoudt het begrip «murder» als bedoeld in artikel 7 lid 1 sub a van het Statuut van het Internationaal Gerechtshof.

Voor wat betreft «slavernij» (artikel 4 lid 1 sub c) is de vraag van de leden van de PvdA-fractie of er inderdaad van uit kan worden gegaan dat mensenhandel, indien wijdverbreid of stelselmatig gericht tegen bijvoorbeeld vrouwen behorende tot een bepaalde bevolkingsgroep, als zodanig onder dit artikel kan worden begrepen. Als dat zo is, is de maximumstraf gesteld op mensenhandel en strafbare exploitatie van prostitutie als bedoeld in artikel 250a Sr daar dan nog mee in overeenstemming?

Als misdrijf tegen de menselijkheid wordt in artikel 4 lid 1 sub g onder meer genoemd de gedwongen sterilisatie. Hoe verhoudt deze strafbaarstelling zich met de in 1995 in China bij wet voorgeschreven gedwongen sterilisatie van mensen met een (zeer) laag IQ, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

Voor wat betreft «vervolging» (artikel 4 lid 1 sub h) vragen de leden van de PvdA-fractie naar de meerwaarde van de voorwaarde dat het misdrijf moet plaatsvinden in samenhang met enig ander misdrijf omschreven in het voorstel. Vrijspraak van «het andere misdrijf» brengt dan vrijuitgaan voor de vervolging met zich mee hoewel die vervolging op zich heel goed bewezen zou kunnen worden. Zou bijvoorbeeld het beleid waarbij in Zimbabwe land wordt ontnomen van blanke boeren *als zodanig* onder het bereik van dit artikel kunnen vallen?

In artikel 4 wordt niet gesproken van een gewapend conflict. Betekent dit, zo vragen de leden van de fracties van de SP, D66 en de SGP dat de misdrijven tegen de menselijkheid ook in vredetijd kunnen worden gepleegd? Is een band met een gewapend conflict dus niet (meer) nodig?

Artikel 5

De leden van de PvdA-fractie suggereren in plaats van de term «grove schending» (lid 1 en lid 2) de term «ernstige inbreuk» te hanteren overeenkomstig de Verdragen van Genève en aanvullende Protocolen alsmede het Statuut.

De leden van de PvdA-fractie merken op dat in artikel 5 lid 2 sub c onder 6 in plaats van de term «kenteken» beter de term «embleem» gebruikt kan worden waar dit beter aansluit op de Verdragen van Genève.

Wat betreft lid 5 sub b menen de leden van de PvdA-fractie dat het OM door toevoeging van het element «die duidelijk buitensporig zijn in verhouding tot het te verwachten concrete en directe algehele militaire voordeel» met een nauwelijks hanteerbare bewijslevering wordt opgezaald. Welke criteria zouden OM (en rechter) hierbij moeten hanteren?

Wat betreft lid 5 sub c constateren de leden van de PvdA-fractie dat de toevoeging «en geen militair doelwit zijn» kennelijk is ontleend aan het Statuut. In het Landoorlogsreglement uit 1907 komt de toevoeging niet voor. Deze aanvulling is naar het oordeel van deze leden onwenselijk aangezien steden in het algemeen geen specifiek militair object zullen vormen en het verbod zoals opgenomen in artikel 51 lid 4 en 5 Protocol I Genève te allen tijde geldt.

Lid 5 sub g tot en met i benoemt de strafbaarstelling van het gebruik van gif of giftige wapens, bepaalde gassen of soortgelijke vloeistoffen, materialen of apparaten en bepaalde kogels. De leden van de CDA-fractie vragen of deze formulering ruimte laat voor in de toekomst te ontwikkelen wapens. Waar vallen chemische en biologische wapens onder? Anders gesteld, zullen chemische en biologische wapens in alle gevallen onder de strekking van bovengenoemd artikel vallen?

De leden van de fractie van de PvdA suggereren om in lid 5 sub n de zinsnede «alsmede personeel overeenkomstig internationaal recht» te vervangen door «alsmede personeel dat overeenkomstig internationaal recht gebruik maakt van». Het gaat hier immers niet over het personeel, maar over het rechtmatig gebruik van emblemen van hulporganisaties.

De regering heeft de term «burgerdoelen» gewijzigd in «burgerobjecten». De leden van de fractie van de PvdA merken op dat in artikel 5 lid 5 sub o en artikel 6 lid 6 sub c de term «burgerdoelen» is blijven staan.

De leden van de fractie van D66 vragen de regering waarom het Aanvullend protocol van 8 juni 1977 bij de Conventies van Genève van 12 augustus 1949 inzake de bescherming van de slachtoffers van niet-internationale gewapende conflicten niet onder de werking van het onderhavige wetsvoorstel is gebracht.

Zou niet, zoals het Nederlandse Rode Kruis voorstelt, ook een verbod op het gebruik van wapens die overbodig letsel en nodeloos lijden kunnen veroorzaken (zoals chemische en biologische wapens en anti-personele landmijnen) in dit artikel of althans in dit wetsvoorstel moeten worden opgenomen, zowel voor wat betreft internationale als niet-internationale gewapende conflicten? Hoe staat de regering tegenover de suggestie van het Nederlandse Rode Kruis om in de lijst van oorlogsmisdaden die

gepleegd worden in *niet*-internationale gewapende conflicten een tweetal misdrijven op te nemen die nu alleen nog in het onderhavige artikel worden genoemd, te weten het uithongeren van een bevolking en aanvallen op cultuurgoederen zo vragen de leden van de fractie van D66. De leden van de CDA-fractie sluiten zich bij deze vraag aan, en merken op dat immers ook na een gewapend conflict strijdende partijen uithongeren kunnen gebruiken als een methode van oorlogsvoering of aanvallen doen op cultuurgoederen.

Is de regering, zo vragen de leden van de fractie van D66, tevens bereid om de toevoeging «en geen militair doelwit zijn» in artikel 5 lid 5 sub c te schrappen, aangezien steden in het algemeen geen specifiek militair object zullen (mogen) vormen en het verbod zoals opgenomen in artikel 51 lid 4 en 5 van het Eerste Aanvullende Protocol bij de Verdragen van Genève te allen tijde geldt? Is de regering ook bereid de toevoeging «duidelijk» ten aanzien van «buitensporige aanval» in artikel 5 lid 5 sub b te laten vervallen, aangezien deze term ook niet in het Eerste Aanvullende Protocol wordt gehanteerd en het een duidelijk hogere drempel stelt voor wat betreft de buitensporigheid van een aanval?

Artikel 6

De leden van de PvdA-fractie suggereren om in artikel 6 lid 3 sub c na «vredesmissies overeenkomstig het Handvest van de Verenigde Naties» in te voegen «of andere internationale organisaties zoals de Europese Unie of de NAVO» omdat niet vaststaat dat vredesmissies altijd onder VN-vlag worden uitgevoerd.

Ook suggereren zij om in lid 3 sub h «oorlogsomstandigheden» te vervangen door «omstandigheden van het conflict». Dit sluit beter aan bij de wettekst waar in de inleiding gesproken wordt van «in geval van een gewapend conflict».

Artikel 7

De bezwaren tegen de redactie van dit artikel hebben de leden van de PvdA-fractie al eerder in dit verslag (onder 2) naar voren gebracht. Hier wordt nog opgemerkt dat de gewraakte vaagheid van de bepaling zich wellicht in het bijzonder zal doen gevoelen in geval van een niet-internationaal gewapend conflict, omdat dat gebied immers, meer dan wanneer het internationale conflicten betreft, in beweging is. Kan de regering een overzicht geven van de wijze waarop artikel 8 WOS, de voorloper van deze bepaling, door de rechter is toegepast?

De leden van de fractie van D66 vragen hoe de regering reageert op de opvatting dat de zogenaamde «vangnetbepaling» van artikel 7 wel erg algemeen geformuleerd is, waardoor het risico bestaat dat de rechter het artikel om die reden buiten toepassing laat en ontslag van rechtsvervolging van de dader het gevolg kan zijn? Hoe reageert de regering op het voorstel van het Nederlandse Rode Kruis om de in dit artikel bedoelde categorie internationale misdrijven wat betreft strafmaat en verjaring gelijk te behandelen als de misdrijven in artikel 5 en 6, omdat deze vangnetbepaling zich immers ook richt op nog te ontwikkelen misdrijven, die qua ernst vergelijkbaar kunnen zijn met de zwaarste categorie misdrijven?

Met betrekking tot de «vangnetbepaling» van artikel 7 stellen de leden van de SGP-fractie de vraag of de formulering «andere ernstige schendingen van de wetten en gebruiken die toepasselijk zijn in een internationaal gewapend conflict» wel strookt met het *lex-certabeginsel*.

Artikel 8

De leden van de VVD-fractie verzoeken de regering criteria te noemen op grond waarvan kan worden beoordeeld of sprake is van een «overheid» als bedoeld in artikel 8 lid 1.

De leden van de fractie van D66 vragen of er ook nadelen verbonden zijn aan het nog slechts strafbaar stellen van marteling als onderdeel van foltering, waarbij marteling niet meer afzonderlijk strafbaar wordt gesteld?

Artikel 9

De leden van de PvdA-fractie ondersteunen de gedachte dat het bij dit artikel om een *feitelijk* meerdere-begrip moet gaan, dus ook om personen die, buiten iedere militaire aanstelling om, gezag voeren over strijdkrachten zoals ministers of staatshoofden. De expliciete vermelding van juist deze categorie is wel opmerkelijk nu in het kader van ditzelfde wetsontwerp in artikel 16 strafvervolgning van buitenlandse staatshoofden, regeringsleiders en ministers van Buitenlandse Zaken wordt uitgesloten, ook nadat zij hun functie hebben neergelegd. Feitelijk zou het in artikel 9 dus enkel gaan om Nederlandse gezagsdragers. Zij vragen met betrekking tot ministers die het misdrijf *in functie* zouden hebben gepleegd, hetgeen al snel het geval zal zijn, hoe de in artikel 15 geregelde exclusieve bevoegdheid van de rechtbank te Arnhem zich verhoudt tot de regeling inzake de strafrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid waarbij de Hoge Raad als forum privilegatum is aangewezen.

Voor wat betreft de in lid 1 gebezigde term «opzettelijk» meldt de regering dat het voor de hand ligt ervan uit te gaan dat hieronder ook voorwaardelijk opzet zal vallen. Nu van de rechter nadrukkelijk een oriëntering op de internationale rechtspraak gevraagd wordt is het naar het oordeel van de leden van de PvdA-fractie van belang die rechtspraak te vermelden om onduidelijkheid te voorkomen.

Artikel 11

De leden van de PvdA-fractie stellen, naar aanleiding van de opmerking van de regering dat de in artikel 11 verwoorde strafuitsluitingsgrond een ruimer bereik heeft dan het in het Wetboek van strafrecht erkende «ambtelijk bevel», het merkwaardige gevolg vast dat een Nederlander die wordt vervolgd op grond van de Wet internationale misdrijven vrijuit zou kunnen gaan op grond van een bevel van een niet-Nederlandse overheidsdienaar, terwijl hij, terechtstaande voor de gewone rechter voor een minder ernstige variant van hetzelfde misdrijf (bijvoorbeeld mishandelingen zonder «oorlogsaspect») op die strafuitsluitingsgrond geen beroep zou kunnen doen.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen de regering zich nader uit te spreken over de praktische uitwerking van de disculpatiegrond in artikel 11, tweede lid. De in legers gebruikelijke strikte hiërarchie en de strenge gehoorzaamheidsplicht mogen volgens de regering in beginsel de conclusie rechtvaardigen dat het bevel van de meerdere bevoegd gegeven is. Is die stelling ook in de context van het schenden van regels van het humanitaire recht houdbaar?

De leden van de fractie van D66 vragen of de regering kan aangeven of, en zo ja op welke wijze, een pleger van een internationaal misdrijf van schuld kan worden uitgesloten wanneer hij zelf door zijn meerdere wordt bedreigd met geweld.

Artikel 14

De leden van de VVD-fractie verzoeken de regering om aan te geven waarom zij het klaarblijkelijk wenselijk vinden dat ontzetting uit genoemde rechten slechts kan worden uitgesproken indien een gevangenisstraf van tenminste één jaar is opgelegd. Kan de regering voorts aangeven waarom is voorgesteld dat ontzetting uit slechts één van de in artikel 28 van het Wetboek van Strafrecht genoemde rechten kan worden uitgesproken?

Artikel 15

Voor wat betreft de concentratie van rechtsmacht bij de rechtbank te Arnhem wordt door de regering opgemerkt dat in geval voorafgaand een zitting waarbij iemand beschuldigd wordt van een algemeen strafbaar feit zou blijken dat het wezenlijk om een oorlogsmisdrijf gaat, de dagvaarding zou kunnen worden ingetrokken en de zaak in Arnhem zou kunnen worden aangebracht. Dit betekent dat die mogelijkheid na aanvang van de zitting niet meer zou bestaan. Dit lijkt op gespannen voet te staan met de bestaande mogelijkheid in het Nederlands strafvorderingssysteem waarin strafverzwarende omstandigheden na aanvang van het onderzoek alsnog mondeling ten laste gelegd kunnen worden (artikel 312 Sv). Zou dit nu voor de gewone rechter door het OM gedaan worden op een manier die het tenlastegelegde feit binnen het bereik van het onderhavige wetsvoorstel zou brengen, dan doet de vraag zich voor welke rechter vanaf dat moment bevoegd is. Omdat het opnieuw aanbrengen van dezelfde zaak niet mogelijk zou zijn, is zelfs denkbaar dat geen enkele rechter nog bevoegd is.

Ook is in het door de regering voorgestelde systeem niet duidelijk of de officier van justitie, indien hij de zaak in Arnhem aanbrengt, subsidiair een algemeen misdrijf (een mindere variant van het «oorlogsmisdrijf») ten laste zou mogen leggen indien de Arnhemse rechtbank niet bevoegd zou zijn daarvan als zodanig kennis te nemen.

De leden van de PvdA-fractie vragen het commentaar van de regering op deze opmerkingen en geven in overweging artikel 15, indien nodig, in meer praktische zin te redigeren.

Kan de regering omstandig ingaan op de consequenties van het toekennen van absolute competentie voor het functioneren van de arrondissementsrechtbank Arnhem, en dan met name voor het NOVO-WOS-team, zo vragen de leden van de GroenLinks-fractie.

Artikel 16

De regering stelt dat voormalige regeringsleiders en ministers van Buitenlandse Zaken van strafvervolging zijn uitgesloten. De leden van de VVD-fractie verzoeken de regering aan te geven in hoeverre deze stelling ook volgt uit de tekst van deze voorgestelde bepaling. Is het juist dat een en ander zou voortvloeien uit het volkenrechtelijk gewoonterecht? Zo ja, kan de regering dat dan nader motiveren?

In het Nederlandse strafrecht is de immuniteit van de kroondrager niet wettelijk geregeld, maar wordt die geacht voort te vloeien uit de ministeriële verantwoordelijkheid, zo merken de leden van de PvdA-fractie op. Nu het Statuut voor staatshoofden nadrukkelijk geen immuniteit toelaat behoort duidelijk te zijn hoe dit geregeld is in het kader van dit wetsontwerp dat immers het Statuutssysteem beoogt naar Nederlands recht te vertalen. Nu artikel 16 spreekt van buitenlandse staatshoofden vragen de leden van de PvdA-fractie om een verduidelijking ten aanzien van de vervolgbaarheid van het Nederlands staatshoofd. Daarbij wordt opge-

merkt dat, nu voor de vervolging van het staatshoofd geen forum privilegiatum is geregeld, in dat geval de rechtbank te Arnhem bevoegd zou zijn. Dezelfde vraag stellen de leden van de PvdA-fractie ten aanzien van leden van de volksvertegenwoordiging voor mondelinge of schriftelijke uittalingen die in de vergadering worden gedaan. Voor het Strafhof zelf genieten zij geen immuniteit, in artikel 16 worden zij niet genoemd maar op nationaal niveau ligt dat anders. Zou die immuniteit in het kader van de schriftelijke voorbereiding van het wetsontwerp toch duidelijk kunnen worden vastgelegd?

Eerder in dit verslag kwamen vragen van de fractie van D66 betreffende de immuniteitsregels in dit wetsvoorstel reeds aan de orde. Graag vernemen deze leden van de regering of het voorliggende wetsvoorstel door de ruime immuniteitsregeling niet in grote mate haar waarde als instrument ter bestrijding van internationale misdrijven verliest.

De fungerend voorzitter van de commissie,
Dittrich

De griffier voor dit verslag,
Stahlie