

27 484 (R 1669)

Goedkeuring van het op 17 juli 1998 totstandgekomen Statuut van Rome inzake het Internationaal Strafhof

VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIES VOOR BUITENLANDSE ZAKEN EN VOOR JUSTITIE¹

Vastgesteld 29 mei 2001

De vaste commissies voor Buitenlandse Zaken en voor Justitie, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, hadden de eer het volgend verslag uit te brengen, waarin enkele opmerkingen werden gemaakt en navolgende vragen gesteld.

De leden van de fractie van het **CDA** hadden met veel waardering kennis genomen van het statuut en met een zekere bewondering voor het werk van de betrokken juristen, niet in de laatste plaats de vertegenwoordigers van Nederland, dat in dit statuut zijn weerslag heeft gevonden. Het statuut vormt een codificatie van materieel en formeel recht op een terrein waar het volkenrecht tot dusver beperkte supranationale ontwikkeling te zien gaf, te weten het strafrecht. De leden hier aan het woord juichten deze belangrijke stap van harte toe.

Het had deze leden echter verbaasd, dat de goedkeuringsprocedure zoveel tijd in beslag heeft genomen. Juist Nederland zou het niet misstaan hebben de grootst mogelijke spoed te hebben betracht bij deze procedure. Deze leden brachten in dit verband in herinnering, dat vanuit de CDA-fractie herhaaldelijk op spoed is aangedrongen.

Op 23 maart 1999 is bij de begrotingsbehandeling van Buitenlandse Zaken daarop aangedrongen bij monde van de heer van Gennip (Handelingen EK 24–1022). De heer Hirsch Ballin heeft op 15 febr. 2000 (Handelingen EK 17–679) gevraagd naar het tijdstip, waarop het wetsontwerp zou worden ingediend en kreeg toen als antwoord van de minister van Justitie, dat hij hoopte, dat de goedkeuringswet in maart 2000 in de Rijksministerraad zou worden behandeld (Handelingen EK 17–703) en hij heeft de regering op 28 maart 2000 de regering gevraagd, waarom het twintig maanden moest duren om met het wetsontwerp ter goedkeuring te komen en dan de Staten-Generaal te vragen het «prioritair» te behandelen (Handelingen EK 22–955; zie ook 22–999). Op 9 mei d.o.v. werd door de heer Hirsch Ballin namens deze fractie gesteld, dat het pijnlijk begon te worden, dat juist Nederland de eerste stap ter ratificatie nog moest zetten (Handelingen EK 27–1266 en 1268.) Op 15 mei 2000 kreeg de Eerste Kamer de n.a.v. laatstgenoemde vraag toegezegde brief van de minister van justitie

¹ Samenstelling:

Buitenlandse Zaken:

Van Gennip (CDA) (*voorzitter*), Van Eekelen (VVD), Roscam Abbing-Bos (VVD) (*plv. voorzitter*), Van den Berg (SGP), Lycklama à Nijeholt (PvdA), Zwerver (GL), Ruers (SP), Van Thijn (PvdA), De Vries (RPF/GPV), Van der Linden (CDA), Rosenthal (VVD), Kohnstamm (D66), Walsma (CDA).

Justitie:

Holdijk (SGP), Rensema (VVD), Jurgens (PvdA), Le Poole (PvdA), Ruers (SP), Rosenthal (VVD) (*plv. voorzitter*), Dölle (CDA), Kohnstamm (D66), Kneppers-Heijnert (VVD), Timmerman-Buck (CDA) (*voorzitter*), De Wolff (GL), Van de Beeten (CDA).

waarin werd gemeld dat het wetsvoorstel na behandeling in de Rijksministerraad van 27 febr. 2000 voor spoedadvies aan de Raad van State was voorgelegd. Op 3 oktober constateerde de CDA-fractie in een voorlopig verslag over andere wetsvoorstellen dat de goedkeuringswet nog steeds niet was ingediend: «De leden van de CDA-fractie stelden deze vragen met het oog op de ontwikkeling van de internationale rechtsorde bij de bestrijding van grensoverschrijdende misdaad. Om dezelfde reden hadden zij de minister in de eerder genoemde debatten bevroegd inzake de ratificatie van het Statuut voor het Internationaal Strafhof. De minister had de Kamer op 15 mei 2000 geschreven dat daarover na de Rijksministerraad van 27 februari 2000 spoedadvies aan de Raad van State was gevraagd; zodra het advies was ontvangen en verwerkt, zou het Statuut ter parlementaire behandeling worden aangeboden (26 697, Eerste Kamer 1999–2000, nr. 218a). De leden van deze fractie lazen in bijlage 2 bij de toelichting op de Justitiebegroting 2001 (27 800 VI, nr. 3) dat het advies van de Raad van State op 15 juni was uitgebracht. Wanneer kan het wetsvoorstel nu tegemoet worden gezien?» (26 468 (R 1637) en 26 469, nr. 13 p. 2). In de memorie van antwoord (ontvangen 27 november 2000) meldde de minister van justitie in antwoord op deze vraag dat de indiening «een dezer dagen» zou plaatsvinden (26 468 (R 1637) en 24 469, nr. 13a, p. 2).

In het één dag later ontvangen antwoord op Kamervragen van de leden Van Gennip en Hirsch Ballin (EK 2000–2001, nr. 5) meldde de minister van buitenlandse zaken dat die indiening intussen had plaatsgevonden. Dat laatste klopte: de koninklijke boodschap was gedateerd 7 november 2000. De Eerste Kamer behandelt het verdrag dat zo lang bij de regering heeft gelegen dus een half jaar na indiening. De opstelling van het nader rapport na het advies van de Raad van State nam 4 1/2 maand. In zijn brief van 8 februari 2001 (27 400 V, nr. 49) gaat de minister van buitenlandse zaken uitgebreid – en betreurend – in op de procedure bij de indiening van het onderhavige wetsvoorstel. De CDA-fractie kan alleen maar haar teleurstelling over deze procedurele gang van zaken bevestigen.

Een ander punt van zorg betreft de onduidelijkheid betreffende het karakter van de uitvoeringswetgeving. Op blz. 10 van de memorie van toelichting wordt een uniforme uitvoeringswetgeving binnen de drie landen van het Koninkrijk bij rijkswet in het vooruitzicht wordt gesteld. Die keuze verdient steun en zou vaker moeten worden toegepast als het gaat om de implementatie van verdragen. Het zou niet aanvaardbaar zijn als het ook bij dit verdrag jaren zou duren vooraleer het hele Koninkrijk partij is, omdat in de Nederlandse Antillen en Aruba de uitvoeringswetgeving nog op zich laat wachten.

In de goedkeuringswet is dan ook geen onderscheid qua inwerkingtreding gemaakt tussen de landen van het Koninkrijk. In de genoemde passage van de memorie van toelichting wordt een notitie over deze uitvoeringswetgeving aangekondigd na het zomerreces 2000 (hetgeen wel vreemd aandoet in een stuk dat in november 2000 aan de Kamer werd gezonden). Die notitie is intussen op 8 december 2000 verschenen en bevat de volgende passage: «Het streven is om begin 2001 wetsontwerpen gereed te hebben, die vervolgens aan een aantal instanties voor consultatie kunnen worden voorgelegd. Vervolgens kunnen de wetsvoorstellen in het voorjaar van 2001 aan de Raad van State worden gezonden, waarna ze naar verwachting na de zomer bij de Tweede Kamer kunnen worden ingediend» (26 262, nr. 9, p. 5). Kan de regering allereerst indiceren, waarom wederom zo'n geruime tijd nodig is voor de uitvoeringswetgeving en kan zij mededelen, of naar haar verwachting tenminste dit tijdschema zal worden gehaald?

Maar bijzonder verwarrend en verontrustend in het licht van het bovenstaande is de mededeling in genoemde notitie, dat overleg plaats vindt

met de Nederlandse Antillen en Aruba over de vraag, of de implementatie voor alle Koninkrijksdelen gezamenlijk – dat wil zeggen bij Rijkswet – zal geschieden dan wel of ieder Koninkrijksdeel de implementatie voor zichzelf zal verrichten. Induceert deze passage een duidelijke verandering van standpunt t.a.v. de eerdere intentie van een Rijkswet en waarom vindt zulks dan plaats tegen de achtergrond van de eerdere, ook door de CDA-fractie toegejuichte, voorkeur voor een Rijkswet? Is de regering zich bovendien bewust van de mogelijkheid, dat ten gevolge van de mogelijke vertragingen op grond van gescheiden wetgevingen het gehele Koninkrijk gebonden wordt, vanaf de datum van de inwerkingtreding van het verdrag, namelijk zodra het minimum aantal ratificaties is bereikt?

Betreffende de positie van de Verenigde Staten merkte de minister van buitenlandse zaken in het plenaire debat naar aanleiding van een vraag terzake op, dat voor dit land in ieder geval de complementariteit en de positie van de aanklager onderwerpen waren die het gewijzigd wilde zien op een ook voor Nederland onaanvaardbare wijze (Handelingen TK 56–4076, midden). Waren er nog andere onderwerpen waarvoor dit gold, zo vroegen deze leden.

Meer in het algemeen vroegen de leden van de CDA-fractie aandacht voor de onwil bij een aantal landen, waaronder de VS en Israël om het verdrag goed te keuren, resp. te ratificeren. Weliswaar heeft de Amerikaanse President Clinton op het allerlaatste moment van zijn presidentschap het Verdrag alsnog getekend, maar er zijn weinig aanwijzingen, dat in de nieuwe politieke context in de VS een spoedige ratificatie te verwachten valt.

Bij de begrotingsbehandelingen van Buitenlandse Zaken en Ruimtelijke Ordening en Milieu is namens de CDA-fractie uitvoerig aan de orde gesteld, dat deze realiteiten met name terzake de opstelling van de VS bij de uitbouw van internationaalrechtelijke arrangementen een nieuwe en indringende dimensie toevoegen aan de rol van Europa. De vraag, die allereerst dan rijst, is welk beleid en welke stappen de Europese Unie heeft ontwikkeld en genomen en denkt te nemen om de wereldwijde werking van het Strafhof te bevorderen? Waar het hier gaat om een van de hoekstenen van een internationale rechtsorde en een vertaling van een van de grotere positieve ontwikkelingen in het denken over mensenrechten, mag van Nederland en van Europa een uiterste inspanning gevraagd worden in de sfeer van internationale politiek en «justitie-diplomatie» om zoveel mogelijk landen in dit proces medeverantwoordelijkheid te geven.

In de opvattingen van de leden van de CDA-fractie vindt de verdere Europese eenwording, die ooit begonnen is als een verzoenings- en vredesproces, op dit moment vooral haar motivering in de rechtsbijdrage van ons continent aan het proces van globalisering. Op dit cruciale dossier vraagt dat, naar het oordeel van deze leden, dan ook een zeer geëngageerde inzet en zouden zij graag een concrete invulling van dat engagement beschreven zien. Daarbij volstaat niet een soort parajuridisch internationaal pragmatisme. Als belangrijke staten geen partij worden bij dit verdrag, ontbreekt van meet af aan de geloofwaardigheid.

Zijn er concrete ideeën op welke wijze bijvoorbeeld de VS en Israël alsnog partij kunnen worden en hoe aan hun zorgen voor vexatieve vervolging kan tegemoet worden getreden? Zou het in dit verband een gedachte zijn een beroepsprocedure te ontwikkelen buiten het Internationaal Strafhof tegen vervolgingsbeslissingen? Is het denkbaar, dat op het hoogste Europese niveau intensief en niet aflatend aan de acceptatie van het Internationaal Strafhof gewerkt wordt?

De geloofwaardigheid van het komend Strafhof is ook in het geding als de opsporing en vervolging te weinig effectieve instrumenten wordt

geboden. In dit verband is de soms lakse, soms nadrukkelijk terughoudende opstelling van de NAVO-troepen in met name Bosnië voor de voorgeleiding bij het Joegoslavië Tribunaal een en ander maal aan de orde geweest. Kan de regering meedelen, hoe zij thans de situatie terzake beoordeelt en of er een daadkrachtiger optreden verwacht, resp. bevorderd kan worden?

Een ander belangrijk uitvoeringsaspect betreft de detentie-capaciteit. Bij de behandeling van het verdrag inzake het Rwanda-tribunaal had de CDA-fractie bij monde van de heer Hirsch Ballin op het belang van dit aspect gewezen (dec. 1997, Handelingen EK 10- 428). Het gaat dan om lastenverdeling, het gaat om het onder ogen zien van de consequenties van een duaal penitentiair systeem in landen, die – nog – niet aan de internationale standaarden voldoen, het gaat om de bereidheid om b.v. o.s.-middelen in te zetten om landen te helpen hun aandeel adequaat te leveren. Welke garanties en perspectieven zijn er voor de opzet, financiering en allocatie van een passend detentiesysteem? Bij genoemd Rwanda-debat is ook aan de orde geweest de vraag naar een behoorlijke toerusting van de researchediensten en i.h.a. de bestaffing van dit soort instellingen. De CDA-fractie had bij die gelegenheid een beetje de vrees uitgesproken, dat als sommige VN-praktijken bij het benoemingenbeleid hier zouden worden toegepast, dat dan niet de kwaliteit en de onafhankelijkheid van het Hof ten goede zouden komen. Kan de regering aangeven, welke verwachtingen zij heeft t.a.v. een hoogwaardig en onafhankelijk personeelsbeleid door de benoemende instanties?

Een aspect dat in het kader van de uitvoeringswetgeving aandacht vraagt, betreft de relatie met de Grondwet. De leden van de CDA-fractie spraken hun steun uit voor de prudentie van de Raad van State en de regering betreffende toepassing in deze goedkeuringsprocedure van artikel 91 lid 3 Gw. Niettemin rezen vragen die deels al in de Tweede Kamer aan de orde zijn geweest, zoals de vraag of de in het statuut neergelegde strafbare feiten alle en met dezelfde personele reikwijdte zijn verankerd in de Nederlandse strafwet; of de onschendbaarheid van de koning, resp. de parlementaire immuniteit in de weg staat aan nationale vervolging van de persoon van de koning, leden van het kabinet of van de Staten-Generaal. In het plenaire debat heeft de heer Van Middelkoop in tweede termijn min of meer uit de beantwoording door de regering van deze vragen de conclusie getrokken, dat waar staatsrechtelijke onschendbaarheid of parlementaire immuniteit geldt in feite complementariteit van de rechtsmacht van het Strafhof tegenover de Nederlandse strafrechter niet aan de orde is: in die gevallen is alleen het Strafhof bevoegd (Handelingen TK 56, 4101 kolom midden). Die conclusie is zijdens de regering niet weersproken in tweede termijn. Zou de regering zich daarover willen uitlaten? Is de regering van plan om in het kader van de implementatiewetgeving ook aandacht te besteden aan de situatie dat de persoon van de koning, een lid van het kabinet of een lid van de Staten-Generaal vóór verkrijging van die hoedanigheid zich schuldig gemaakt blijkt te hebben aan een in het statuut opgenomen strafbaar feit? Is de regering voornemens aandacht te besteden in het kader van de implementatiewetgeving aan de uitleveringsproblematiek ten aanzien van Nederlandse staatsburgers en met name de koning en leden van het kabinet en de Staten-Generaal? Hoe ziet de regering in dit verband de relatie tussen de nationale strafrechtelijke aansprakelijkheid van kabinetsleden in het Statuut? Is de regering bekend met de implementatie van het statuut in landen als Spanje, Noorwegen en Groot-Brittannië wat betreft de positie van het staatshoofd? Ter toelichting merkten de leden van de fractie hier aan het woord op, dat deze vragen vooral zijn ingegeven door zorg over het mogelijke verwijt van derde-landen, dat Nederland niet consequent

uitvoering zou geven aan zijn verplichtingen die naar de letter en de geest uit het statuut voortvloeien.

Het statuut vereist, dat een nadere regeling wordt getroffen omtrent de relatie van het Strafhof met de VN, de VN-organen en hun organisaties. In dit verband vroegen de leden van de CDA-fractie zich af wat de relatie zal zijn tussen het Strafhof en het Internationale Hof van Justitie. In de eerste plaats in personele zin. Zien de leden hier aan het woord het goed, dat leden van het IHJ in beginsel (via vermoedelijk alleen de B-lijst) lid zouden kunnen worden van het Strafhof? Ziet de regering enig bezwaar tegen personele unies? Dan in termen van competentie. Het is bepaald niet uitgesloten, dat op basis van een statenklacht bij het IHJ gedragingen van een staat aan de orde komen die dezelfde materie betreffen als bij het Strafhof aanhangig in de vorm van strafklachten tegen natuurlijke personen die bij die gedragingen waren betrokken. Op welke wijze kan dan worden voorkomen, dat twee – in beginsel op hetzelfde niveau geplaatste rechterlijke colleges tegengestelde uitspraken doen? Dit geldt met name de kwalificatie van situaties of complexen van handelingen als bijvoorbeeld genocide of – zodra dat begrip een voldoende rechtsbasis heeft gekregen – agressie. Deze vragen leidden de leden hier aan het woord tot de vervolgvraag in relatie tot de complementariteit van de rechtsmacht van het Strafhof in hoeverre straks uitspraken van het IHJ waarin situaties of complexen van handelingen als genocide of agressie worden gekwalificeerd (of juist die kwalificaties worden afgewezen) betekenis hebben voor de uitspraken van nationale rechters over individueel gepleegde strafbare feiten die tevens onderdeel uitmaken van die situatie of dat complex. Meer specifiek: hoe dient de Nederlandse strafrechter met zo'n IHJ-uitspraak om te gaan? Min of meer met dezelfde problematiek samenhangend, maar dan niet in relatie tot het IHJ, is de vraag hoe de Nederlandse strafrechter moet omgaan met een strafzaak tegen een persoon die mede-pleger of medeplichtige is bij strafbare feiten die bij het Strafhof aanhangig zijn tegen een andere dader of medeplichtige. Graag vernemen de leden hier aan het woord of dit aspect ook aandacht krijgt in het kader van de implementatie van het statuut in de Nederlandse rechtsorde.

De leden van de CDA-fractie waren nog geïnteresseerd in het antwoord op de vraag of de regering in de toekomst voorziet dat wellicht toch een strafproces bij verstek kan worden gevoerd. Zij vroegen dit met name, omdat bij beantwoording van een vraag terzake in het plenaire debat in de Tweede Kamer door de minister van justitie werd geantwoord op een wijze die de indruk vestigde, dat Nederland zich wel had ingezet voor een verstekprocedure, maar dit achteraf gezien beter niet had kunnen doen. De minister had namelijk gewezen op de vertraging die door een verzet-procedure na verstek zou optreden. De leden hier aan het woord konden dit antwoord niet goed begrijpen. Indien de verdacht zich zou blijven onttrekken aan vervolging treedt immers ook vertraging op. Voorts zou het met name in het belang van de slachtoffers en van de rechtsorde als geheel kunnen zijn om toch die verstekmogelijkheid te openen. Gaarne vernamen de leden van de CDA-fractie een nadere reactie van de regering.

De leden hier aan het woord onderkenden de samenhang tussen de persoonlijke aanwezigheid van de verdachte als vereist in art. 63 en de categorische blokkade van enige verjaring van feiten die kwalificeren onder het statuut. Op dit punt rezen enkele aanvullende vragen. Kan de regering de indruk wegnemen, dat een aantal in het statuut strafbaar gestelde gedragingen naar Nederlands strafrecht zouden kwalificeren als (commune) delicten waarvoor wel degelijk een verjaringstermijn geldt, bijvoorbeeld de moord als bedoeld in artikel 8 lid 2 sub b onder xi Statuut? Is de regering bekend met verjaringstermijnen in nationale

strafwetten van met name lid-staten van de Europese Unie voor strafbare feiten die overeenkomen met die uit het statuut? En indien er feiten naar nationaal strafrecht verjaard zijn, maar op grond van artikel 29 statuut heeft het Strafhof zijn competentie behouden: wat is dan de betekenis van de complementariteit?

Een volgend onderwerp dat de leden van de CDA-fractie aan de orde stelden betref artikel 9 statuut, de *elements of crime*, wellicht het best te vertalen met de bestanddelen van de strafbare feiten. In de memorie van toelichting wordt daarvan gezegd op pagina 20, dat deze niet bindend zijn voor het Strafhof en het daarvan kan afwijken. Is dit wel juist, zo vroegen de leden hier aan het woord de ministers. In dit verband wezen de leden hier aan het woord op de tekst van artikel 21: het Hof is gehouden het statuut toe te passen, maar ook de *elements of crime: shall apply*, aldus dat artikel. Daarin konden de CDA-leden niet de vrijblijvendheid lezen die de memorie van toelichting aan artikel 9 toeschrijft. Sprekend over de positie van de Verenigde Staten en Israël wees de minister van buitenlandse zaken er op (Handelingen TK 56 4076, rechter kolom), dat de tekst voor de *elements of crime* met consensus was vastgesteld, dus ook met instemming van Israël en daaruit putte de minister hoop, dat dit land voldoende gerustgesteld was om toch te ratificeren. Dat laat zich moeilijk verenigen met een kwalificatie van die bestanddelen als louter hulpmiddelen voor het Strafhof. Gaarne vernemen zij een nader standpunt van de regering.

De reactie van de regering op dit onderwerp achtten de leden van de CDA-fractie ook van belang in relatie tot het nullum-crimenbeginsel dat is neergelegd in artikel 22 van het statuut. Weliswaar zullen de *elements of crime* tegelijk met het statuut in werking treden, maar zij kunnen later door de Vergadering van de Staten die partij zijn, worden gewijzigd. Dat zal vooral aan de orde komen, indien in een concrete casus een bepaalde delictsomschrijving in die *elements* niet blijkt te voldoen. Indien de regering het voorlopige standpunt van de leden van de CDA-fractie over de status van de *elements* zou delen, is zij dan eveneens de mening toegedaan, dat artikel 21 daarop ten volle van toepassing is? Waar het statuut op dit moment – ook ten aanzien van oorlogsmisdaden – in feite strafbaar stelt wat door Nederland al anderszins als strafwaardig is erkend, levert het statuut geen probleem op. Anders kan het liggen voor de *elements of crime* zoals deze nu zijn vastgesteld en zeker als deze in de toekomst worden gewijzigd in een zin die afwijkt van wat nu door Nederland verdragsrechtelijk al als strafwaardig is aanvaard. Anders gezegd: zijn die *elements of crime* thans terug te vinden in Nederlandse delictsomschrijvingen? En: zijn de *elements of crime* niet zo belangrijk, dat deze ook ter goedkeuring hadden moeten worden voorgelegd aan de Staten-Generaal? Zou in verband hiermee niet voorzien moeten worden in een procedure ex Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen met betrekking tot wijzigingen van de *elements*?

In de stukken en bij het plenaire debat in de Tweede Kamer is enige aandacht besteed aan de vraag hoe nationale verzoeningsprocedures en nationale amnestiewetten zich verhouden tot het statuut en de positie van aanklager en Strafhof in dat verband. Ook kwam daarbij het sepot door de nationale officier van justitie, c.q. aanklager aan de orde. Sprekend over artikel 17 statuut is in de nota n.a.v. het verslag (pag 35) opgemerkt over het sepot door het nationale OM, dat de beoordelingsruimte voor het Strafhof relatief gering is. Deze uitspraak zijdens de regering konden de leden van de CDA-fractie niet zo goed plaatsen in het licht van de artikelen 15 en 17 statuut. In laatstgenoemd artikel is uitdrukkelijk bepaald, dat *unwillingness* van een staat om in het statuut strafbaar gestelde feiten te vervolgen alsnog leidt tot rechtsmacht van het Strafhof. De regering lijkt

sprekend over het sepot door het nationale OM – te zeggen, dat het Engelse begrip hier moet worden verstaan als onwil met de in het Nederlands pejoratieve betekenis. De vraag van de leden hier aan het woord is, of dit wel een juiste duiding is van de tekst van het statuut. Dit is ook van belang in relatie tot hetgeen is geantwoord zijdens de regering in het plenaire debat over de positie van de aanklager bij het Strafhof (Handelingen TK, 56 4083, linker kolom). De regering zegt daar met zoveel woorden, dat die aanklager in feite op basis van het opportuniteitsbeginsel opereert. Is dat wel juist? De leden hier aan het woord wezen erop, dat de aanklager blijkens artikel 15 statuut moet beoordelen of er *reasonable grounds*, redelijke gronden zijn voor vervolging (artikel 15 lid 2) en zo ja, dient hij ze aan de Kamer van Onderzoek (Pre-Trial Chamber) voor te leggen: *shall submit* (artikel 15 lid 3). Gelezen in de context van die artikelen en van het statuut als geheel, wordt met het onderzoek van lid 2 bedoeld op vragen als: is het Strafhof bevoegd, gaat het om feiten die strafbaar zijn in de zin van het statuut, gaat het om een persoon die strafbaar is in de zin het statuut, is er voldoende bewijs? Anders gezegd: ook de aanklager bij het Strafhof kan geen vervolging achterwege laten op grond van een sepot door een nationaal OM, tenzij dat sepot is gebaseerd op dezelfde – strikt strafrechtelijke – beoordeling van een zaak. Dat brengt weer met zich mee, dat een nationaal sepot in het kader van een nationaal verzoeningsproces geen grond is in de zin van het statuut om als aanklager bij het Strafhof vervolging achterwege te laten of voor het Hof om zich onbevoegd te achten wegens het complementariteitsbeginsel. Zou dit anders zijn en zou met name de aanklager bij het Strafhof om niet-strikt strafrechtelijke redenen van opportuniteit van vervolging mogen afzien, zou diens positie sterk vatbaar worden voor politieke drukuitoefening. Dan had het voor de hand gelegen om een met artikel 12 Sv vergelijkbare procedure in het statuut in te bouwen. Gaarne vernamen de leden hier aan het woord een nadere visie van de regering over deze problematiek.

Het was de leden van de CDA-fractie opgevallen, dat noch in een statuut, noch bij de behandeling van de Goedkeuringswet in de Tweede Kamer veel aandacht is besteed aan de positie van de verdediging bij het Strafhof. Ten tijde van de plenaire behandeling in de Tweede Kamer lag al wel het conceptreglement proces- en bewijsvoering voor, doch dat heeft toen om begrijpelijke redenen niet veel aandacht meer gekregen. De leden hier aan het woord zouden het daarom op prijs stellen, indien de regering haar visie zou willen geven op de regeling van de positie van de verdediging in dat reglement. Zij zouden het voorts waarderen, indien de regering niet alleen aan de formeel-juridische aspecten, maar ook aan de materiële aspecten aandacht zou willen besteden. Uit de ervaringen met het Joegoslavië-tribunaal is immers gebleken, dat er zich situaties kunnen voordoen, dat de verdediging zich gedwongen voelt om zelfstandig op zoek te gaan naar bijvoorbeeld getuigen à décharge of ontlastend ander bewijsmateriaal dan getuigenverklaringen. Gelet op afstand, communicatieproblemen (bijvoorbeeld ten aanzien van de taal) en alle mogelijke complicaties ter plaatse van het verblijf van getuigen of bewijsmateriaal, kan het daarbij gaan om tijdrovende en ook kostbare operaties. In dat verband rees bij de leden van de CDA-fractie de vraag of de regering, in dit soort situaties aan eventueel Nederlandse ingezetenen die voor het Strafhof worden gebracht – buiten de consulaire assistentie zoals verleend bij in het buitenland aangehouden en vervolgd Nederlandse staatsburgers – een verplichting ziet voor Nederland om de nodige middelen te verschaffen voor een adequate verdediging bij het Strafhof aan die Nederlandse ingezetenen. De leden hier aan het woord zouden het op prijs stellen, indien de regering daar enige aandacht aan zou willen besteden en met name zich daarbij zou willen uitlaten over de situatie, dat het Nederlandse ingezetenen betreft die strafbare feiten hebben gepleegd

terwijl zij werkzaam waren voor of in dienst waren van de Nederlandse overheid.

Tot slot stelden de leden van de CDA-fractie enkele vragen met betrekking tot de civielrechtelijke aspecten. Zal een uitspraak van het Hof die schadevergoeding toewijst aan een slachtoffer in Nederland zonder nadere rechterlijke beoordeling uitvoerbaar zijn? Maakt het daarbij verschil of de schuldenaar een Nederlandse ingezetene is? Indien het Hof geen schadevergoeding heeft toegekend aan een slachtoffer, maar wel heeft geoordeeld, dat een Nederlandse ingezetene jegens een bepaald slachtoffer een misdrijf heeft begaan als bedoeld in het statuut, welke betekenis zal in de Nederlandse rechtsorde aan die uitspraak worden toegekend in het kader van een eventuele civielrechtelijke schadeclaim van het slachtoffer jegens zo'n Nederlandse ingezetene bij de Nederlandse burgerlijke rechter? Indien een schadeclaim is toegewezen jegens een niet-Nederlandse ingezetene die wel vermogen in Nederland heeft, zal een uitspraak van het Hof dan zonder meer in Nederland ten uitvoer gelegd kunnen worden op dat vermogen? Indien een slachtoffer verhaal zou willen halen op een staat waarvan bijvoorbeeld een militair schuldig is bevonden aan een misdrijf in de zin van het statuut en die staat heeft vermogen in Nederland, kan een slachtoffer dan in de visie van de regering in Nederland beslag leggen op dat vermogen op grond van de stelling, dat die staat aansprakelijk is voor het door zijn militaire gepleegde strafbare feit? En is dan ook de Nederlandse civiele rechter bevoegd om de vordering ten gronde, behorend bij zo'n beslag, te beoordelen? Voorzover voorzien kan worden in deze civielrechtelijke problematiek middels de implementatiewetgeving vernemen de leden hier aan het woord graag van de regering of daartoe ook het voornemen bestaat.

De leden behorende tot de **PvdA**-fractie wilden hun vreugde uitspreken dat de internationale gemeenschap kans heeft gezien om, na de vele jaren van intensieve voorbereiding, het Statuut op te stellen van het Internationaal Hof van Straffen zoals deze thans voorligt. Zij meenden in algemene zin dat het ontstaan van dit verdrag een grote stap voorwaarts betekent in de internationale erkenning dat misdrijven tegen de menselijkheid, genocide en oorlogsmisdrijven moeten worden tegengegaan, en dat daders van deze misdrijven moeten worden berecht. Zij feliciteerden de regering met het bereikte resultaat, al beseften zij dat er nog veel moet gebeuren voordat het een en ander werkelijkheid zal zijn. Deze leden hadden overigens begrepen dat het uitgangspunt voor het werk van het Hof van Straffen is het complementariteitsbeginsel: het Hof heeft pas een rol als geen staat bereid of in staat gebleken is een bepaalde zaak te berechten. Deze leden vroegen nader toelichting over de wijze waarop dit beginsel is vastgelegd in het Statuut en hoe telkens kan worden vastgesteld dat deze feitelijke situatie zich inderdaad voordoet.

Verdragstekst

De leden behorende tot de PvdA-fractie hadden begrepen dat o.m. Nieuw-Zeeland was blijven aandringen op het opnemen van het gebruik van nucleaire wapens als oorlogsmisdrijf, maar dat alleen overeenstemming kon worden bereikt op grond van overneming van reeds in internationale verdragen vastgelegde definities van oorlogsmisdrijven. Deze bevatten slechts een verbod van bepaalde soorten «conventionele» wapens. Daartoe behoort het gebruik van nucleaire wapens (nog) niet. Deze leden drongen er daarom op aan dat de regering op dit punt een zelfde soort interpretatieve verklaring afgeeft bij de ratificatie als Nieuw-Zeeland heeft gedaan. Zou een zelfde verklaring, zo vroegen deze leden, ook kunnen worden afgelegd over terrorisme (het uitoefenen van terreur

als middel om een civiele samenleving te intimideren), nu dit evenmin is aanvaard in de verdragsdefinitie als een misdaad tegen de menselijkheid?

De leden behorende tot de PvdA-fractie hadden behoefte aan nadere toelichting op het punt van de immuniteit. De term komt voor in de artt. 27 en 98 van het Verdrag. Deze leden vroegen zich af hoe de immuniteit van een volksvertegenwoordiger in Nederland aan de orde zou kunnen komen, nu deze zich naar geldend recht alleen uitstrekt tot hetgeen gezegd of schriftelijk ingebracht wordt in een parlementaire vergadering. Hoe kan iets daar wordt gezegd leiden tot vervolging en berechting voor het Strafhof?

Voorts vroegen deze leden uitleg van het begrip staatsimmuniteit in dit kader (art. 98).

Hoe luidt het geldend Nederlands recht op dit punt, en welke uitzondering daarop zou het gevolg zijn van het voorliggende verdrag?

Voorts stelden deze leden de vraag in welke verdragsbepaling de opstelling van een Reglement van proces- en bewijsvoering verplicht wordt gesteld. In art. 21 wordt van het bestaan daarvan uitgegaan. In art. 51 wordt de bevoegdheid van de Vergadering van Staten geregeld om het vast te stellen. Maar wat gebeurt er als het niet wordt vastgesteld?

Constitutionele aspecten

Op 12 mei 1999 heeft de regering advies gevraagd aan de Raad van State inzake «implementatiewetgeving buitenlandse jurisdicties». Dit advies d.d. 19 november 1999 en het Nader Rapport van de regering d.d. 8 maart 2000 (nr. 26 800 VI A) heeft voor de Eerste Kamer bijzonder betekenis vanwege het debat in deze Kamer in 1998 over het Lockerbie-verdrag. Ten grondslag aan dat debat lag de vraag of art. 92 GW – dat opdracht van soevereine bevoegdheden aan volkenrechtelijke organisaties mogelijk maakt – zo ruim mag worden gehanteerd als de regering doet. Weliswaar geeft immers art. 92 de mogelijkheid tot overdracht van soevereine bevoegdheden, maar in art. 91, lid 3 GW wordt bepaald dat zulk een overdracht met twee derden meerderheid in de Kamers moet worden aanvaard als bepalingen van een verdrag afwijken (van bepalingen) van de Grondwet. De regering legt deze tekst restrictief uit, in die zin dat het moet gaan om afwijkingen van concrete bepalingen van de Grondwet, terwijl bijvoorbeeld opdracht van rechtsmacht aan een internationale jurisdictie reeds in art. 92 is toegestaan. In de praktijk vond de regering dat het Lockerbie-verdrag geen concrete grondwetsbepalingen schond, waardoor aanneming met eenvoudige meerderheid volstond. De Eerste Kamer gaf blijk van een ander inzicht, en bekrachtigde daarom de goedkeuringswet uitdrukkelijk met twee derden meerderheid.

Genoemde leden hebben twijfels over de ruime uitleg die de regering, in navolging van de Raad van State, nu ook in het Nader Rapport volgt. Het is moeilijk uit te leggen dat – zoals de regering stelt – als een verdrag bevoegdheden van strafrechtspleging opdraagt aan een Internationaal Strafhof (of aan een Schots hof, zoals bij Lockerbie) dit geen inbreuk maakt op de Grondwet, noch op specifieke bepalingen van de Grondwet, zoals art. 113 (waarin de berechting van strafbare feiten wordt opgedragen aan de rechterlijke macht) of art. 17 (niemand kan worden afgehouden van de rechter die de wet hem toekent).

De burger mag immers begrijpen dat in deze bepalingen de Nederlandse rechter wordt bedoeld en dat hem daarmee ook waarborgen worden gegeven tegen jurisdictie van vreemde rechters. Als dus rechtsmacht wordt opgedragen aan vreemde rechters, hetgeen op grond van art. 92 GW in beginsel via een verdrag mogelijk is, dan zal de burger verwachten

dat een dergelijk ingrijpen in de hem verschafte grondwettelijke waarborgen alleen kan worden aanvaard bij de versterkte meerderheid bedoeld in art. 91, lid 3 GW.

Als van wezenlijke aspecten van de Nederlandse rechtsorde kan worden afgeweken door er een verdrag over te sluiten en dit bij gewone meerderheid te laten aanvaarden, waarom maken wij ons dan voor interne grondwetswijzigingen van meestal veel minder ingrijpende betekenis zo druk, door deze wijzigingen in twee lezingen te aanvaarden, de tweede keer met gekwalificeerde meerderheid?

De leden behorende tot de PvdA-fractie hadden uit de stukken de indruk gekregen dat de regering van mening is dat het Verdrag ditmaal wel, maar slechts op een gering aantal punten strijd oplevert met bepalingen van de Grondwet, o.m. ten aanzien van art. 42 GW. Daar het bestaan op Nederlands grondgebied een Strafhof een uitzondering vormt op de grondregels van de rechtspraak en op de rechten van ingezetenen hebben deze leden behoefte aan een meer grondige uiteenzetting van de regering. Hierbij zouden de bepalingen van het Verdrag concreet moeten worden afgezet tegen de terzake geldende bepalingen van de Grondwet. Deze leden vroegen nog in dit verband welke de juridische betekenis is van de woorden «voorzover nodig» in art. 2 van het wetsvoorstel, waarin wordt voorgesteld de procedure van art. 91, lid 3 te volgen (twee derden meerderheid in beide Kamers). Het verdrag ligt immers als geheel ter goedkeuring voor. Zij wordt al dan niet met twee derden meerderheid aanvaard. Tertium non datur (daar zit niets tussenin).

In dit verband wilden de leden behorende tot de PvdA-fractie ook ingaan op het standpunt van de regering in het Nader Rapport van 8 maart 2000 over de constitutionele situatie wanneer de Eerste Kamer een andere opvatting heeft dan de regering en de Tweede Kamer over de noodzaak tot aanvaarding van een verdrag bij een meerderheid van twee derden wegens afwijking van de Grondwet. Dit geschil deed zich bij het Lockerbie-verdrag concreet voor. De regering had in de wetstekst tot goedkeuring – conform art. 6, lid 2 van de wet Goedkeuring en Bekendmaking Verdragen 1994 – geen artikel opgenomen waarin toepassing van art. 91, lid 3 werd voorgesteld. De Tweede Kamer had dit (overigens zonder dat het een wezenlijk punt van discussie was geweest) aanvaard, en had het wetsvoorstel aangenomen bij gewone meerderheid. De regering stelt nu dat, als de Eerste Kamer art. 91, lid 3 van toepassing acht, haar geen ander middel overblijft om hieraan uiting te geven dan verwerping van het wetsvoorstel met gewone meerderheid. Het komt deze leden voor dat hiermee afbreuk wordt gedaan aan de taak van de Eerste Kamer om te waken voor de grondwettigheid van de wetgeving. Haar wordt immers de gelegenheid in feite ontnomen om te oordelen of art. 91, lid 3 GW op de juiste wijze is toegepast. Verwerping van het wetsvoorstel, en daarmee van het verdrag, lijkt een oneigenlijk middel om te reageren op schending van een staatsrechtelijke regel van procedure door regering en Tweede Kamer.

Naar de mening van deze leden zou de Eerste Kamer de gelegenheid moeten hebben zich over de toepassing van art. 91, lid 3 uit te spreken zonder daarvoor het middel van verwerping van het hele wetsvoorstel te hoeven inzetten. Het standpunt van de regering dwingt de Eerste Kamer nu om in het voorkomende geval een novelle af te dwingen door het wetsvoorstel niet te behandelen. Het komt deze leden dan ook voor dat dit vraagstuk, anders dan de regering in het Nader Rapport stelt (p. 3/4 ad a. en ad d.) zich wel degelijk leent voor nader beraad met het oog op een grondwetsherziening.

De leden behorende tot de PvdA-fractie betuigden hun tevredenheid over het feit dat de Tweede Kamer gebruik heeft gemaakt van haar amendementsrecht om art. 5 aan het wetsvoorstel toe te voegen.

Daarmee krijgen beide Kamers de mogelijkheid om invloed uit te oefenen op de inzet van de Nederlandse regering als lid van de Vergadering van Staten die partij zijn bij het verdrag (VvS).

Deze leden vroegen de regering een volledig overzicht te geven van de bevoegdheden van de VvS. De toelichting bij art. 112 achtten deze leden enigszins misleidend, omdat daaruit de indruk zou kunnen ontstaan dat de VvS zich vooral zal inlaten met huishoudelijke aangelegenheden rond het strafhof, terwijl de VvS wezenlijke bevoegdheden krijgt toegedeeld in art.9 (nadere uitwerking van elementen van de strafbaar verklaarde misdrijven in art. 6–8), in art. 51 (vaststelling van het Reglement van proces- en bewijsvoering) en in art. 121 (wijziging van het Verdrag). Dit zijn nu net, zo betoogden deze leden, de bevoegdheden van de VvS waarop parlementen toezicht moeten houden.

Deze leden vroegen voorts een nadere onderbouwing voor de stelling van de regering dat de VvS een volkenrechtelijke organisatie is als bedoeld in art. 92 GW (pp 4 en 5 MvT). De consequentie hiervan zou zijn dat beslissingen van de VvS, naast binding voor Nederland als zodanig, rechtstreekse werking (kunnen) hebben in de Nederlandse rechtsorde op grond van de artt. 93 en 94 GW. Deze leden maakten een vergelijking met de Derde Pijler van het EU-verdrag. De beslissingen van de Raad van Ministers in dit kader binden weliswaar Nederland maar hebben geen rechtstreekse werking.

Zij vroegen de regering een uiteenzetting te geven van haar stelling dat de VvS een volkenrechtelijke organisatie is zoals bedoeld in art. 92 GW, en om daarbij tevens aan te geven in hoeverre de beslissingen van de VvS op grond daarvan rechtstreekse werking (kunnen) hebben.

Ook de stelling van de regering (p. 4/5) dat een aantal internationale afspraken bij de totstandkoming waarvan de VvS is betrokken geen goedkeuring van de Staten-Generaal zouden behoeven vergt, naar de mening van deze leden, nadere motivering. De regering, in haar Nader Rapport op het advies van de Raad van State d.d. 15 juni 2000, motiveert naar de mening van deze leden, bovendien onvoldoende (onder 2.a. en b.) dat beslissingen van de VvS op grond van de artt. 121 en 123 Statuut Strafhof een besluit vormen van een internationale organisatie, welke stelling immers door de Raad van State werd bestreden. Zij verzochten om aanvullende redengeving voor deze stelling.

Ook het antwoord van de regering op de twijfels terzake geuit door de VVD-fractie in de Tweede Kamer (Nota p. 17, eerste alinea) zijn eerder stellend dan redengevend van aard.

Redactioneel

De leden behorende tot de PvdA-fractie vroegen waarom de regering de term «gastland» – die in de officiële vertaling van art. 3 in het Traktatenblad en ook overigens door de regering wordt gebezigd – gebruikt als aanduiding van het feit dat een land als gastheer optreedt voor een internationale organisatie, zoals in casu Nederland voor het Strafhof. Het woord «gastland» betekent letterlijk dat een land ergens als gast wordt ontvangen (vgl. gastarbeider, gastredacteur), hetgeen in deze context verwarrend werkt. Bedoeld is een vertaling van «Host State», welke term kennelijk «gastheerland» betekent.

Kan het zijn, zo vroegen deze leden, dat hier van een Gallicisme sprake is, nu in het Frans «hôte» in «État hôte» zowel gast als gastheer kan betekenen (evenals in het Latijn het woord «hospes», gastvriend, waarvan het Franse woord is afgeleid)? Dit terwijl het Nederlandse woord «gast» juist etymologische verwantschap heeft met het Latijnse woord «hostis», dat, zoals bekend, vreemdeling betekent of met name vijand.

De leden van de fractie van de **ChristenUnie** en van de **SGP** hadden met voldoening kennisgenomen van het voorstel tot goedkeuring van het

verdrag tot oprichting van een internationaal strafhof. Zij wilden er graag aan meewerken dat dit verdrag binnen afzienbare tijd door ons land kan worden bekrachtigd.

Ze hadden waardering voor wat er in internationaal verband aan afspraken is tot stand gebracht om te voorkomen dat schuldigen aan zeer ernstige misdrijven vrij uitgaan, doordat hun eigen land niet bereid of in staat is hen te berechten. Ook waardeerden zij dat, anders dan bij het Joegoslavië-tribunaal, de eigen verantwoordelijkheid van de nationale staten vooropgesteld is.

Wel vroegen zij zich af, hoe ver dit laatste beginsel reikt. Dat de staat op welks grondgebied het misdrijf gepleegd is of waarvan de verdachte de nationaliteit heeft, de eerst aangewezen is voor vervolging, had hun instemming. Maar verdient het aanbeveling dat deze voorrang ook geldt voor staten die minder of in het geheel niet bij het misdrijf betrokken zijn, krachtens de universele jurisdictie in hun wetgeving? Dat dit thans mogelijk is, zien deze leden als voorziening bij gebrek aan een internationale instantie. Maar is het wenselijk dat de wereld meer dan honderd hoven kent die de facto als internationale strafhoven fungeren? In dit verband verwezen ze naar uitspraken van de Belgische onderzoeksrechter VanderMeersch (NRC 9 april 2001): «Maar als het Permanente Internationale Strafhof er eenmaal is, in Den Haag, hoeven de zaken niet meer via België te lopen» en «Als landen hun eigen mensen niet berechten, is het Hof de beste plaats om het te doen.» Moet uit de uitspraak van minister Korthals in de Tweede Kamer (Handelingen 56-4094 derde kolom bovenaan) worden afgeleid dat de Nederlandse regering het hiermee niet eens is? Kan de regering dit toelichten?

Op het punt van de complementariteit was bij deze leden ook een vraag gerezen in verband met artikel 71 Grondwet: Als het Nederlandse openbaar ministerie een misdrijf waarvoor krachtens dit artikel immunititeit geldt, niet vervolgt, dient dat dan te worden aangemerkt als niet bereid of bij machte zijn in de zin van artikel 17 van het Statuut? Of is de Nederlandse wetgever krachtens het Statuut verplicht vervolging in een dergelijk geval mogelijk te maken?

Deze leden signaleerden bij alle waardering ook nog wel onvolkomenheden in het Statuut. Zo betreurden zij het ontbreken van strafbaarstelling van terrorisme. Zij hadden daarbij vooral het oog op terroristische daden waarvan het vermoeden bestaat dat een regering daaraan steun of daarvoor opdracht heeft gegeven. Geldt ook daarvoor niet dat deze misdrijven als het ware gericht zijn tegen de wereldgemeenschap in haar geheel? Deze leden dachten ook aan misdrijven als waarvan de Amerikaanse regering de Saudiër Osama bin Laden beschuldigt. De regering wijst op andere internationale mogelijkheden op hiertegen op te treden. Waaraan denkt zij dan?

Naar aanleiding van de achtste alinea van de preambule rees bij deze leden de vraag, of deze formulering zich verzet tegen een arrestatie zonder toestemming van de staat waar de verdachte zich bevindt. Wat voegt de vermelding van apartheid als afzonderlijk misdrijf (van natuurlijke personen) toe aan wat reeds krachtens de voorgaande bepalingen in het eerste lid van artikel 7 (met name sub h) strafbaar is gesteld?

In de Tweede Wereldoorlog heeft de Nederlandse regering bezit in Nederland van Duitse onderdanen verbeurd verklaard. Richten de bepalingen in artikel 8, tweede lid b sub xiii en xiv daartegen, zo vroegen deze leden tot slot.

Vertrouwende, dat deze vragen tijdig zullen worden beantwoord, achten de commissies de openbare beraadslaging over het onderhavige wetsvoorstel voldoende voorbereid.

De voorzitter van de commissie voor Buitenlandse Zaken,
Van Gennip

De voorzitter van de commissie voor Justitie,
Timmerman-Buck

De griffier van de commissie voor Buitenlandse Zaken,
Baljé