

27 484 (R 1669)

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

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 20 juni 2001

De regering is verheugd met de waardering van de CDA-fractie voor het werk van de Nederlandse onderhandelaars bij de totstandkoming van het Statuut van Rome inzake het Internationaal Strafhof. Zij begrijpt ook de teleurstelling van deze fractie over de lange duur van de daaropvolgende procedure. Evenals de CDA-fractie refereert de regering in dit verband naar de brief van de Minister van Buitenlandse Zaken van 8 februari 2001 (27 400 V, nr. 49), waarin de minister zijn teleurstelling hierover reeds uitsprak. In dezelfde brief zegde hij evenwel toe dat van de kant van de regering het uiterste zal worden gedaan om de verdere procedure zoveel mogelijk te bespoedigen. Door deze nota binnen drie weken op te stellen, meent de regering deze toezegging gestand te doen.

Naar aanleiding van de vraag van de CDA-fractie over het karakter van de door het Statuut vereiste uitvoeringswetgeving (al dan niet uniforme uitvoeringswetgeving voor de drie landen van het Koninkrijk bij rijkswet) merkt de regering het volgende op. Voor de totstandkoming van een uniforme uitvoeringswetgeving voor de drie landen van het Koninkrijk bij Rijkswet is overeenstemming nodig van alle drie deze landen. De dialoog hierover bevindt zich op het moment van opstellen van deze nota in een vergevorderd stadium. Het ziet ernaar uit dat in ieder geval voor het belangrijke aspect van de uitlevering op rijksniveau een passende regeling zal worden getroffen. De regering is het eens met deze leden dat het niet aanvaardbaar zou zijn wanneer het nog jaren zou duren voordat de implementatie in alle drie de landen gereed is. In dit verband merkt zij voor alle duidelijkheid nog op dat het partij worden van ons land bij het Statuut niet afhankelijk is van de totstandkoming van de uitvoeringswetgeving maar van de onderhavige goedkeuringswet, die voor het gehele Koninkrijk geldt.

Naar aanleiding van de vraag van CDA-fractie of het in de wetgevingsnotitie geschetste tijdschema voor de uitvoeringswetgeving zal worden gehaald, merkt de regering het volgende op. Zoals in de wetgevingsnotitie aangegeven zijn de consequenties van het Statuut van het Internationaal Strafhof voor de Nederlandse wetgeving tweemaal. Ten eerste vereist het Statuut van het Internationaal Strafhof dat de staten die partij zijn, in hun nationale wetgeving de maatregelen nemen die het mogelijk maken dat zij

het Strafhof alle vormen van samenwerking kunnen bieden (de overlevering van verdachten, kleine «rechtshulp» en de tenuitvoerlegging van vonnissen van het Strafhof) die het Strafhof nodig heeft voor de vervolging en berechting van de misdrijven waarover het rechtsmacht heeft. Specifiek voor Nederland als gastland is daarbij dat op het gastland bepaalde bijzondere verplichtingen tot het verlenen van bijstand aan het Strafhof rusten (in het bijzonder de doorvoer van personen). Al deze zaken zijn opgenomen in een – omvangrijk – wetsvoorstel (de «Uitvoeringswet Internationaal Strafhof»), waarvan het ontwerp op 8 mei jl. door de Minister van Justitie voor consultatie is aangeboden aan het Openbaar Ministerie, de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak en de Nederlandse Orde van Advocaten. Dit ontwerp is op 23 mei jl. tijdens een kleine conferentie met vertegenwoordigers van deze organisaties en enkele andere deskundigen besproken. Het streven is het wetsvoorstel half juni aan de Ministerraad voor te leggen met het oog op de verzending aan de Raad van State om advies (zoals gezegd zijn wij nog in overleg met de Nederlandse Antillen en Aruba of dit in de vorm van een rijkswet dan wel een gewone Nederlandse wet zal zijn). Wij hebben goede hoop dat het wetsvoorstel vervolgens – uiteraard afhankelijk van het advies van de Raad van State – rond Prinsjesdag bij de Tweede Kamer kan worden ingediend.

Ten tweede vloeit uit het Statuut van het Strafhof voort dat het Nederlandse (materiële) strafrecht wordt aangepast met het oog op de strafbaarstelling – voor zover nog niet reeds geschied – van de in het Statuut omschreven misdrijven, opdat Nederland ook zelf in staat is deze misdrijven voor zijn eigen strafrechter te vervolgen. Het ontwerp van het desbetreffende wetsvoorstel is nog in voorbereiding en zal deze zomer in procedure worden gebracht. Het streven is het nog voor het einde van dit jaar bij de Tweede Kamer in te dienen. De regering wijst erop dat het in totaal (het samenwerkingsdeel en het materiële deel) om omvangrijke en complexe uitvoeringswetgeving gaat, met de voorbereiding waarvan pas effectief kon worden begonnen nadat medio vorig jaar het Reglement van proces- en bewijsvoering en de Elementen van misdrijven door de Voorbereidende Commissie voor het Internationaal Strafhof waren vastgesteld.

De mededeling in genoemde notitie, dat overleg plaatsvindt 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, betekent niet dat de regering afstand heeft genomen van haar voorkeur voor een Rijkswet. Dit neemt echter niet weg dat het ieder Koninkrijksdeel wel vrij staat hierover zelf een keuze te maken. In genoemd overleg wordt over dit onderwerp van gedachten gewisseld, zoals ook voorzien in artikel 38 van het Statuut voor het Koninkrijk. De regering verwacht niet dat eventuele gescheiden wetgeving noodzakelijk tot vertraging zal leiden. Het ziet er ook niet naar uit dat de wetgeving in welke vorm dan ook niet voor de datum van de inwerkingtreding van het verdrag gereed zal zijn.

Voorts vroegen de leden van de CDA-fractie naar de bezwaren die de Verenigde Staten koesterde jegens de in het Statuut verwoorde bepalingen, naast de uiteindelijk gekozen vorm van complementariteit en de aan de aanklager toegedachte rol (met name op het punt van diens proprio motu bevoegdheden). Het grootste bezwaar van de Verenigde Staten, dat ook ingezetenen van niet-partijen voor het Strafhof kunnen worden gedaagd, is terug te voeren op het besluit van de vorige administratie om geen partij te worden bij het Statuut. Niet partij worden levert echter niet de gezochte garantie op: Amerikanen in den vreemde kunnen

in rechte worden vervolgd op grond van eerdere verdragen, die immers al meer dan 50 jaar voorzien in universele jurisdictie en de verplichting uit te leveren of te berechten. Andere bezwaren betroffen de rechten van verdachten, die in Amerikaanse ogen niet strookten met de rechten die hen onder de nationale «Bill of Rights» behoorden toe te komen (bij voorbeeld: berechting door jury in plaats van door beroepsrechters, volledige habeas corpus-procedure in land van aanhouding en tegenover Strafhof). Ook spoorde de strafrechtelijke aansprakelijkheid van het staatshoofd niet met diens positie onder de Amerikaanse Grondwet. Alleen onder de daarin beschreven «impeachment»-procedure zou een Amerikaanse president kunnen worden aangesproken op eventuele vergrijpen onder het Statuut. In dit verband kan nog worden opgemerkt dat de Amerikaanse president tevens «Commander in Chief» van de strijdkrachten is, waardoor het in zijn geval voorstelbaarder is dan bij de meeste andere staatshoofden dat hij met de jurisdictie van het Internationaal Strafhof in aanraking zou komen. Ook de rol van de Veiligheidsraad bleek voor de Verenigde Staten uiteindelijk van onvoldoende gewicht om de door dat land gevreesde interferentie van het Internationaal Strafhof in situaties van oorlog en vrede te kunnen regelen. Zou het bepaalde in artikel 16 van het Statuut («deferral») in Amerikaanse ogen nog net voldoende kunnen worden geacht om de strategische rol van de Veiligheidsraad te waarborgen, het feit dat een Amerikaans veto niet de berechting van Amerikaanse ingezetenen zou kunnen voorkomen, leek uiteindelijk de doorslag te geven naar een negatief oordeel over deze bepaling. Ook oordeelde men de regeling ten aanzien van het al of niet verstrekken van vertrouwelijke of zelfs (staats)geheime informatie niet afdoende ter waarborging van de nationale veiligheidsbelangen en strookte de «command responsibility» niet met de nationaal gehanteerde maatstaven. Ten aanzien van een aantal misdrijven onder de jurisdictie van het Internationaal Strafhof bracht de VS-delegatie bezwaren in, met name voor zover ontleend aan de Aanvullende Protocollen van 1977 bij de Rode Kruisverdragen van 1949. Het betrof in de meeste gevallen slechts nuances in interpretatie welke men heeft gepoogd te ondervangen in de Elementen van misdrijven. Artikel 9, derde lid, van het Statuut legt thans vast in welke mate een dergelijke interpretatie zal prevaleren. Verder boezemt het feit, dat geen objectieve criteria zijn gegeven voor de vakbekwaamheid van de rechters, weinig vertrouwen in bij de Amerikanen. Gecombineerd met de onmogelijkheid Amerikaanse ingezetenen aan de rechtsmacht van het Internationaal Strafhof te kunnen onttrekken en de zeer grote internationale presentie van Amerikaanse ingezetenen vrezende veel Amerikanen dat hun het werken in het buitenland onmogelijk zal worden gemaakt door «frivolous complaints». Bij gelegenheid spreekt men in dit verband zelfs van vermindering van de Amerikaanse rol op het internationale veld. Hiertegenover wordt met grote regelmaat van vele zijden en op vele niveaus aangevoerd, dat met name de complementariteitsregeling de garantie bevat dat Amerikanen in den vreemde niet voor het Strafhof zullen behoeven te verschijnen, zolang het eigen rechtssysteem er in voldoende mate op toeziet dat de onder jurisdictie van het Strafhof vallende misdrijven worden tegengegaan en in voorkomende gevallen serieus worden vervolgd. Zoals bekend, vermocht deze redenering het pleit ten gunste van het Internationaal Strafhof (nog) niet te winnen.

De leden van de CDA-fractie vragen 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. Door alle EU-partners wordt het belang onderkend van gezamenlijke inspanningen om te bereiken dat zoveel mogelijk landen partij worden bij het Statuut. Vanzelfsprekend is betrokkenheid van de VS van bijzonder belang. Met het oog daarop heeft de EU dit jaar op 23 februari gedemarcheerd bij de VS.

Op 6 juni jl. is door de EU-troika opnieuw gedemarcheerd in Washington, op basis van terms of reference waarover eerder uitvoerig EU-vooroverleg had plaatsgevonden. Bij deze laatste demarche is duidelijk geworden dat de huidige Amerikaanse regering niet van plan is het Statuut aan de Senaat ter goedkeuring voor te leggen. Voorts is de afgelopen maanden gewerkt aan een Gemeenschappelijk Standpunt dat op 11 juni jl. door de Raad van de Europese Unie is aangenomen. Het doel van dit gemeenschappelijk standpunt is het bevorderen van een snelle inwerkingtreding van het Statuut. Onder meer zullen daartoe de Unie en haar lidstaten in onderhandelingen en beleidsdialogen met derde staten, groepen van staten en internationale organisaties aandacht besteden aan de noodzaak dat zoveel mogelijk landen partij worden bij het Statuut.

Naar aanleiding van de opmerkingen van de CDA-fractie over de rechtsbijdrage van ons continent aan het proces van globalisering merkt de regering op dat zij het belang van een geëngageerde inzet, ook in EU-verband onderschrijft. De regering zou het betreuren als de concrete invulling van dat engagement zou worden getypeerd als «een soort parajuridisch internationaal pragmatisme». Zelf ziet zij deze invulling meer als een doelgericht streven naar internationale rechtvaardigheid.

Naar aanleiding van de vraag van deze leden op welke wijze aan de zorgen van bijvoorbeeld de VS en Israël tegemoet zou kunnen worden gekomen, zodat zij alsnog partij zouden kunnen worden, merkt de regering het volgende op. Zoals wij eerder hebben aangegeven zijn naar ons oordeel in het stelsel van het Statuut voldoende waarborgen vervat tegen vexatoire vervolgingen. Wij denken hierbij onder andere aan het complementariteitsbeginsel (dat ten aanzien van het strafrechtelijk onderzoek naar (vermoede) misdrijven het primaat bij de staten legt), aan de eisen die worden gesteld aan en de procedure voor de benoeming van de Aanklager, alsmede aan de controle van de Kamer van Vooronderzoek op beslissingen van de Aanklager (zie onder andere de artikelen 15, derde lid, en 61 van het Statuut). De regering ziet dan ook geen aanleiding om nu reeds alternatieve procedures te ontwikkelen, temeer nu wijziging van het Statuut pas aan de orde is zeven jaar na inwerkingtreding daarvan. Het Strafhof dient nu eerst ruim de tijd en de gelegenheid te krijgen om, op basis van de procedures en regels zoals neergelegd in en krachtens zijn Statuut, goed te gaan werken.

Naar aanleiding van de vraag of op het hoogste Europese niveau intensief en niet aflatend aan de acceptatie van het Internationaal Strafhof wordt gewerkt, merken wij op dat zoals hierboven aangegeven, op 11 juni jl. door de Raad van de Europese Unie een Gemeenschappelijk Standpunt is vastgesteld, waarin nog eens de wil van de Unie en haar lidstaten is neergelegd om bij te dragen aan een spoedige inwerkingtreding van het Statuut, onder andere door het onderwerp aan de orde te stellen in onderhandelingen en dialogen met derde-landen en organisaties, door initiatieven te ontwikkelen om de waarden en beginselen van het Statuut te verspreiden en door ervaringen met de implementatie van het Statuut te delen met geïnteresseerde landen.

In verband met de toekomstige opsporing en vervolging ten behoeve van het Strafhof vragen de leden van de CDA-fractie naar de opstelling van NAVO-troepen in met name Bosnië voor de voorgeleiding van verdachten bij het Joegoslavië-Tribunaal. Zij vragen of deze opstelling thans minder terughoudend is en een daadkrachtiger optreden verwacht en bevordert kan worden.

De primaire verantwoordelijkheid voor aanhouding ligt bij de ondertekenaars van de Dayton-akkoorden. De toegenomen bereidheid van de landen in de regio om met het Joegoslavië Tribunaal samen te werken

schept ook betere mogelijkheden voor de aanhouding van verdachten door de autoriteiten van die landen. De samenwerking tussen SFOR en het Tribunaal verloopt naar tevredenheid. SFOR steunt het Tribunaal waar mogelijk door onder meer informatie ter beschikking te stellen ter ondersteuning van het werk van de Aanklager. SFOR-militairen kunnen, volgens de in de Dayton-akkoorden vastgelegde afspraken, verdachten aanhouden als zij bij het uitoefenen van reguliere taken op hen stuiten binnen het mandaatsgebied van SFOR. Het Tribunaal stelt dat de politieke wil bestaat bij de aan SFOR deelnemende landen om verdachten op te pakken, maar dat technische problemen bestaan bij de opsporing. Hierbij moet worden bedacht dat slechts een deel van de verdachten zich (soms) in het gebied bevindt waarvoor SFOR een mandaat heeft, te weten Bosnië-Herzegovina. Wanneer SFOR er in slaagt de verblijfplaats van een verdachte te achterhalen, moet verder de operationele afweging worden gemaakt of een aanhouding veilig kan worden verricht. Slachtoffers dienen te worden voorkomen, dat geldt zowel voor omstanders, de verdachte zelf als het personeel van de aanhoudingseenheid. De regering is van mening dat door het Tribunaal in staat van beschuldiging gestelde personen zo snel mogelijk dienen te worden aangehouden. Zij draagt dit standpunt actief uit bij de Verenigde Naties, de NAVO, maar ook in bilaterale contacten met regeringen van landen in de regio.

De leden van de fractie van het CDA gingen voorts in op de lastenverdeling met betrekking tot het penitentiaire systeem. Hierin ziet de regering allereerst aanleiding om het thans in het Statuut vervatte systeem van penitentiaire lastenverdeling kort te herhalen. Allereerst zal een aangeklaagde ergens ter wereld aangehouden en op verzoek van het Internationaal Strafhof in hechtenis genomen dienen te worden. Op grond van het bepaalde in artikel 100 van het Statuut komen de hierop betrekking hebbende kosten ten laste van het aangezochte land, tenzij op grond van onderdeel f van dat artikel dat land en het Strafhof anders overeenkomen (zie ook regel 117 van het Reglement van proces- en bewijsvoering). Aangekomen op de zetel van het Internationaal Strafhof, vinden «pre-trial», «trial» en «appeal» gevangenneming plaats onder gezag en voor rekening van het Internationaal Strafhof (zie ook regel 118 van het Reglement van proces- en bewijsvoering). Eenmaal veroordeeld, vindt tenuitvoerlegging van de opgelegde vrijheidsstraf plaats in het door het Internationaal Strafhof op grond van artikel 103 van het Statuut aangewezen land en op kosten van dat land (zie ook regels 198 tot en met 216 van het Reglement van procesen bewijsvoering). Mocht geen land beschikbaar blijken en tenuitvoerlegging op grond van artikel 103, vierde lid, in het gastland dienen plaats te vinden, dan komen de kosten hiervan voor rekening van het Hof.

Met betrekking tot de penitentiaire standaarden, die op grond van onderdeel b van het tweede lid van artikel 103 van het Statuut gehanteerd behoren te worden, erkent de regering dat door deze eis het aantal landen van tenuitvoerlegging van veroordelingen door het Strafhof voor afzienbare tijd ver onder het aantal partijen bij het Statuut zal liggen. Niet zozeer in verband met de oprichting van het Internationaal Strafhof, maar meer in algemene zin zou in verband van de internationale samenwerking aan penitentiaire standaarden een hogere prioriteit kunnen worden toegekend. Wel dient hierbij te worden aangetekend, dat in ontwikkelingslanden en landen in transitie het opwaarderen van de penitentiaire zorg niet altijd even prioritair wordt beoordeeld. De oprichting van het Internationaal Strafhof zal daarin geen wezenlijke verandering brengen, te meer niet daar door het Strafhof veroordeelden nu eenmaal niet tot de «gewone bajesklanten» kunnen worden gerekend waarop de penitentiaire maatstaven veelal worden toegesneden.

Op het punt van het wervingsbeleid van het Internationaal Strafhof, met name ten aanzien van het gevangenispersoneel, lijkt de vraag van de CDA-fractieleden zich toe te spitsen op het personeel van het Strafhof belast met «pre-trial», «trial» en «appeal» penitentiaire zorg. Andere vrijheidsbeneming vindt immers buiten het gezag van het Internationaal Strafhof plaats. Bij vrijheidsbeneming in ons land, al of niet onder Nederlands gezag, behoren naar het oordeel van de regering de geldende mensenrechtenstandaarden geëerbiedigd te blijven, indachtig het door de Raad van State gestelde in het nader advies ten aanzien van het «Lockerbie-verdrag». Ook het Statuut gaat hier vanuit (zie artikel 103, derde lid, onder b).

Het verheugt de regering dat de leden van de CDA-fractie hun steun uitspreken voor de keuze van de regering om de goedkeuringsprocedure van artikel 91, derde lid, van de Grondwet te volgen. Deze leden vroegen onder meer naar de opvatting van de regering over de conclusie van de heer Van Middelkoop gedurende de plenaire behandeling in de Tweede Kamer, dat in geval van staatsrechtelijke onschendbaarheid of parlementaire immuniteit de complementariteit van de rechtsmacht van het Strafhof tegenover de Nederlandse strafrechter niet aan de orde is: in deze gevallen is alleen het Strafhof bevoegd. Nederland voldoet naar ons oordeel aan zijn verplichtingen op grond van het Statuut, nu met de aanvaarding van de goedkeuringswet (volgens de procedure van artikel 91, derde lid, van de Grondwet) vaststaat dat een ieder in beginsel vervolgd kan worden voor het Strafhof, indien hij zich schuldig heeft gemaakt aan de bij het Statuut strafbaar gestelde misdrijven. Dit betekent in concreto dat kamerleden en ministers voor de uitspraken die zij in de kamer doen niet in Nederland kunnen worden vervolgd maar wel voor het Strafhof, als tenminste aan de voorwaarden van ontvankelijkheid van een dergelijke zaak is voldaan. Ten aanzien van de Koning als zodanig merkt de regering op dat de Koning binnen de Nederlandse constitutionele context, waarbinnen de handelingen van de Koning volledig gedekt worden door de ministeriële verantwoordelijkheid, de op grond van het Statuut strafbaar gestelde misdrijven niet kan begaan. Het internationale recht kent een dergelijk onderscheid echter niet. Op grond van het Statuut kan een ieder, ongeacht zijn formele hoedanigheid, worden vervolgd op verdenking van het plegen van de bij het Statuut strafbaar gestelde misdrijven.

Verder vragen deze leden of de regering van plan is 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 blijkt te hebben gemaakt aan een in het Statuut opgenomen strafbaar feit. Ten aanzien van leden van het kabinet en parlementariërs merkt de regering op dat deze situatie geen bijzondere problemen oproept, nu de immuniteit van artikel 71 van de Grondwet zich beperkt tot uitspraken van deze personen gedaan in hun hoedanigheid van kabinets- of kamerlid in de vergadering van de Staten-Generaal. Wat betreft de positie van de persoon van de Koning, merkt de regering op dat het hier niet anders ligt dan in de situatie die hiervoor is omschreven. De regering acht het niet nodig aan deze kwestie in de implementatiewetgeving apart aandacht te besteden.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de CDA-fractie of de regering voornemens is in het kader van de implementatiewetgeving aandacht te besteden aan de uitleveringsproblematiek ten aanzien van Nederlandse staatsburgers en met name de Koning en leden van het kabinet en de Staten-Generaal, merken wij het volgende op. Wij menen dat het Statuut van het Internationaal Strafhof niet toestaat om, wat

betreft de overlevering van verdachten aan het Strafhof, onderscheid te maken tussen overlevering van eigen staatsburgers en overlevering van andere op het grondgebied van Nederland aanwezige personen. Dit is zoals bekend anders in het interstatelijke uitleveringsverkeer, waarin Nederland een eigen staatsburger alleen ten behoeve van een strafvervolgning elders uitlevert onder de voorwaarde dat betrokkene na veroordeling tot een vrijheidsstraf deze in Nederland zal mogen ondergaan (artikel 4 Uitleveringswet). In de in voorbereiding zijnde Uitvoeringswet Internationaal Strafhof zal een dergelijke bepaling ten aanzien van Nederlandse staatsburgers niet zijn opgenomen. Dit is niet anders ten aanzien van de Koning of leden van het kabinet of de Staten-Generaal. Zoals aangegeven bij de behandeling in de Tweede Kamer geldt de aan deze personen in de Nederlandse constitutionele orde toekomende immuniteit niet in relatie tot het Internationaal Strafhof en zal een dergelijk persoon in het – nauwelijks denkbare – geval dat hij of zij door het Strafhof wordt verdacht van een van de in het Statuut omschreven misdrijven, aan het Strafhof moeten en kunnen worden overgeleverd. In dit verband vragen deze leden nog hoe de regering de relatie ziet tussen de nationale strafrechtelijke aansprakelijkheid van kabinetsleden en het Statuut. Afgezien van de immuniteit die zij genieten voor hetgeen zij tijdens de parlementaire vergaderingen zeggen en afgezien van de speciale procedure voor de vervolging en berechting van (onder anderen) ministers voor ambtsmisdrijven in hun functie gepleegd (zie artikel 119 Grondwet), zijn deze personen op gelijke voet als iedere andere burger in Nederland strafrechtelijk aansprakelijk. Dit betekent dat, mocht een lid van het kabinet worden verdacht van het plegen van bijvoorbeeld een oorlogsmisdrijf, hij daarvoor in Nederland zou kunnen worden vervolgd.

De regering is uiteraard bekend met de betekenis die men in landen als Spanje, Noorwegen en Groot-Brittannië aan het Statuut toekent in verband met de positie van hun staatshoofd. De regering deelt niet de door de CDA-fractie in dit verband uitgesproken zorg over mogelijke verwijten als dat Nederland niet consequent uitvoering zou geven aan zijn uit het statuut voortvloeiende verplichtingen.

De leden van de CDA-fractie vroegen zich af wat de relatie zal zijn tussen het Strafhof en het Internationaal Gerechtshof (IGH) in de eerste plaats in personele zin. Leden van het IGH kunnen geen rechter worden in het Strafhof. Het rechterschap van het IGH wordt geacht een exclusieve en voltijdse functie te zijn. Op grond van artikel 16, eerste lid van het Statuut van het IGH mag een lid van het Hof «geen politieke of administratieve functie uitoefenen, noch in enige andere als beroep uitgeoefende werkkring werkzaam zijn». De mogelijkheid van personele unies doet zich derhalve niet voor.

De leden van de CDA-fractie vroegen op welke wijze kan worden voorkomen dat het IGH en het Strafhof tegengestelde uitspraken doen, wanneer in een statenklacht bij het IGH 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. Beide hoven zijn onafhankelijk en staan niet in hiërarchische relatie tot elkaar. Het is niet uitgesloten dat op enig moment tegengestelde uitspraken worden gedaan, ook al hebben beide hoven verschillende taken. Verwacht mag niettemin worden dat zij in de praktijk rekening zullen houden met elkaars uitspraken en in eerste instantie zullen proberen tegenstrijdige uitspraken te vermijden. Daarnaast wordt thans nog gezien, in het kader van de onderhandelingen over een samenwerkingsovereenkomst tussen de VN en het Strafhof, of de mogelijkheid gecreëerd kan worden dat in voorkomend geval het IGH

om advies wordt gevraagd, ofwel door de Vergadering van Staten die Partij zijn (VvS) ofwel door de Algemene Vergadering van de VN.

Deze CDA-leden vroegen verder in dit verband hoe een Nederlandse strafrechter moet omgaan met een uitspraak van het IGH waarin situaties of complexen van handelingen als genocide of agressie worden gekwalificeerd (of juist die kwalificaties worden afgewezen). Naar het oordeel van de regering zou een dergelijke uitspraak een belangrijk gegeven zijn in een «verwante» nationale procedure. Op internationaal niveau is dan immers door een bij uitstek bevoegde autoriteit een onafhankelijk oordeel gegeven over het al dan niet bestaan van de genoemde situaties. Voor de precieze juridische betekenis van een uitspraak van het IGH voor de Nederlandse strafrechter is van belang of Nederland partij is bij het geschil waarin uitspraak wordt gedaan. Op grond van artikel 59 van het Statuut van het IGH is een uitspraak immers «slechts verbindend voor de partijen en uitsluitend met betrekking tot de behandelde zaak». Als Nederland geen partij is bij het betreffende geschil voor het IGH is het derhalve ook niet gebonden aan de uitspraak van het Hof. Als Nederland wel partij is, is het gehouden de uitspraak na te leven.

Naar aanleiding van de vraag van deze leden hoe de Nederlandse strafrechter moet omgaan met een strafzaak tegen een persoon die medepleger of medeplichtige is bij strafbare feiten die bij het Strafhof aanhangig zijn tegen een andere dader of medeplichtige, merken wij het volgende op. In beginsel is deze situatie niet anders dan die waarin medeverdachten in verschillende landen worden berecht ter zake van hetzelfde feitencomplex. De verschillende nationale rechters zijn onafhankelijk van elkaar en het is derhalve denkbaar dat zij tot oordelen komen die onderling niet volledig sporen of zelfs conflicteren. Ook in zaken die samenhangen met zaken die voor het Strafhof spelen, is de Nederlandse rechter gehouden een eigen onderzoek te verrichten volgens de daarvoor geldende regels en procedures. In dit verband wijst de regering er tevens op dat het Strafhof bevoegd is rechtshulp te verlenen aan een staat die zelf een onderzoek verricht naar een misdrijf dat onder de competentie van het Strafhof valt of een ander ernstig misdrijf (artikel 93, tiende lid van het Statuut). Dit betekent bijvoorbeeld dat het Strafhof verkregen getuigenverklaringen en andere documenten aan de nationale autoriteiten kan verstrekken. Deze voorziening draagt eraan bij dat het Strafhof enerzijds en de nationale rechter anderzijds in met elkaar samenhangende zaken op basis van hetzelfde feitenmateriaal kunnen oordelen. Afgezien van de mogelijkheid voor Nederlandse autoriteiten om aan het Strafhof rechtshulp te vragen is er geen noodzaak om bij de implementatie van het Statuut aparte wettelijke voorzieningen te creëren voor de verhouding tussen het Strafhof en de Nederlandse strafrechter in samenhangende strafzaken.

De leden van de CDA-fractie vragen een nadere toelichting op het standpunt van de regering inzake de mogelijkheid van berechting bij verstek. Op dit punt spelen verschillende – deels in tegengestelde richting wijzende – belangen en argumenten een rol, die om een afweging vragen. De opmerkingen van de Minister van Justitie in de Tweede Kamer waren een illustratie van deze – niet eenvoudige – afweging. Enerzijds is er het belang van slachtoffers en van de rechtsorde in het algemeen dat vraagt om een tijdig oordeel van de rechter over vermoedens van misdrijven als in het Statuut bedoeld, zonder dat dit oordeel kan worden gefrustreerd door het zich onttrekken aan de berechting door de verdachte. Anderzijds is er het belang van de verdachte dat hij niet wordt veroordeeld en geen (zware) gevangenisstraf moet uitzitten zonder zich in persoon tegen de beschuldiging te hebben kunnen verdedigen. Dit laatste belang leidt er onzes inziens toe dat, bij de ernstige misdrijven waarom het hier gaat, na

aanhouding van de bij verstek veroordeelde alsnog een volledige feitelijke behandeling zou behoren plaats te vinden. Men kan zich afvragen wat de waarde is van een verstekberechting als daarna steeds een volledige, hernieuwde behandeling zou moeten plaatsvinden, mede met het oog op een efficiënte besteding van middelen. Tegen deze achtergrond kan de regering goed leven met de procedure zoals die uiteindelijk op aandrang van landen met een Angelsaksische rechtsgrondslag in het Statuut is neergelegd. De praktijk van de eerste jaren van het Strafhof zal moeten uitwijzen of door het ontbreken van een verstekmogelijkheid veel misdadigers aan berechting weten te ontsnappen.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de CDA-fractie naar de relatie tussen nationale verjaringstermijnen en de onverjaarbaarheid van de in het Statuut strafbaar gestelde feiten merkt de regering het volgende op. Vooropgesteld dient te worden dat het bij de in het Statuut omschreven feiten weliswaar veelal om «gewone» commune delicten gaat (moord, verkrachting, diefstal), maar dat de omstandigheden waaronder deze feiten worden gepleegd (bijvoorbeeld in een internationaal gewapend conflict of in het kader van een wijdverbreide of stelselmatige aanval op de burgerbevolking), hen kwalificeren tot een zogenaamd internationaal misdrijf, zoals een oorlogsmisdrijf of een misdrijf tegen de menselijkheid. Naar Nederlands recht zijn oorlogsmisdrijven reeds apart strafbaar gesteld (artikel 8 van de Wet Oorlogstrafrecht (WOS)); hetzelfde geldt voor genocide en foltering (zie de Uitvoeringswet genocideverdrag en de Uitvoeringswet folteringverdrag). De misdrijven tegen de menselijkheid zullen in het eerder aangekondigde wetsvoorstel betreffende de internationale misdrijven worden strafbaar gesteld. Voor al deze categorieën misdrijven gelden ook naar Nederlands recht aparte verjaringsregels (voor de misdrijven tegen de menselijkheid zodra de nieuwe wet er is). Genocide verjaart bijvoorbeeld niet (artikel 3 van de Uitvoeringswet genocideverdrag), evenals het gros van de oorlogsmisdrijven. Alleen voor de lichtste categorie oorlogsmisdrijven, waarop een gevangenisstraf van ten hoogste 10 jaren staat, geldt wel de normale verjaringstermijn. Spanning met het Statuut van het Internationaal Strafhof levert dit onzes inziens evenwel niet of nauwelijks op, nu het Statuut als oorlogsmisdrijven slechts strafbaar stelt de zogenaamde «grave breaches» en deze naar Nederlands recht doorgaans onder de thans in artikel 8, tweede lid, e.v. van de WOS neergelegde – onverjaarbare – misdrijven zullen vallen. Dit zal bijvoorbeeld het geval zijn voor het door de vragenstellers genoemde geval van artikel 8, tweede lid, sub b, onder xi, van het Statuut.

Zelfs als een feit dat tot de rechtsmacht van het Strafhof behoort, naar Nederlands recht verjaard zou zijn, is dit onzes inziens geenszins problematisch. In zo'n geval volgt uit het complementariteitsbeginsel, waarop de vragenstellers terecht wijzen, niet meer – maar ook niet minder – dan dat het Strafhof bevoegd is de zaak te vervolgen en berechten, nu Nederland vanwege de verjaring niet (meer) bij machte is de vervolging daadwerkelijk uit te voeren.

Naar aanleiding van de vraag naar de verjaringstermijnen in de strafwetten van de andere lidstaten van de Europese Unie, merkt de regering op dat bijvoorbeeld de Belgische Wet betreffende de bestrafing van ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht uitgaat van de onverjaarbaarheid van strafbare feiten die overeenkomen met die uit het Statuut van het Internationaal Strafhof. Hetzelfde geldt voor het recent door de Duitse regering openbaar gemaakte voorontwerp voor een Gesetz zur Einführung des Völkerstrafgesetzbuchs.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de CDA-fractie naar een nader standpunt van de regering met betrekking tot de status van de Elementen van misdrijven, merken wij allereerst op dat aanvankelijk

tijdens de onderhandelingen bij een aantal landen (waaronder Nederland) twijfel bestond over de noodzaak van een dergelijke «uitwerking» van de statutaire delictsomschrijvingen. Uiteindelijk is toch besloten om in het Statuut de opstelling van afzonderlijke Elementen van misdrijven voor te schrijven (artikel 9), maar daarbij is uitdrukkelijk vastgesteld: a. dat ze het Strafhof «helpen» («shall assist» in de Engelse tekst) bij de interpretatie en toepassing van de delictsomschrijvingen en het Hof dus niet in juridische zin binden en b. dat ze in overeenstemming moeten zijn met het Statuut. Tegen deze achtergrond moet het door deze leden aangehaalde «shall apply» in artikel 21 dus worden begrepen in de zin dat het Strafhof de Elementen zal toepassen als hulpmiddel. In dit verband vragen deze leden ook of deze Elementen thans terug te vinden zijn in Nederlandse delictsomschrijvingen. Elementen zoals in het Statuut bedoeld – dus los van de delictsomschrijvingen – kennen wij in het Nederlandse strafrecht niet. Bij de onderhandelingen is steeds uitgangspunt geweest dat de Elementen in overeenstemming moesten zijn met de delictsomschrijvingen in het Statuut, die op hun beurt als een codificatie van geldend volkenrecht moeten worden beschouwd. Spanning tussen de Elementen en hetgeen door Nederland verdragsrechtelijk als strafwaardig is aanvaard, is er naar ons oordeel dan ook niet. De regering is ook niet bang dat die spanning bij toekomstige wijzigingen van de Elementen van misdrijven kan ontstaan, aangezien, zoals gezegd, de Elementen steeds in overeenstemming moeten zijn met de statutaire delictsomschrijvingen.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de CDA-fractie of de regering hun mening deelt dat artikel 22, inhoudende het nullum crimen-beginsel, ten volle van toepassing is op de Elementen van misdrijven, merkt de regering het volgende op. Zoals gezegd zijn de Elementen een hulpmiddel voor het Hof bij de interpretatie van de delictsomschrijvingen in het Statuut. Wat strafbaar is, wordt niet bepaald door de Elementen maar door de delictsomschrijvingen en door de jurisprudentie die het Strafhof daarover zal vormen. Bij de toepassing en interpretatie door het Hof van de delictsomschrijvingen is het gebonden aan artikel 22, dat (in het eerste lid) bepaalt dat iemand slechts aansprakelijk is indien het betrokken feit op het tijdstip waarop het plaatsvindt een misdrijf oplevert volgens het Statuut en voorts (in het tweede lid) voorschrijft dat de definitie van een misdrijf strikt wordt geïnterpreteerd. Tegen deze achtergrond is het onzes inziens niet mogelijk dat een wijziging van de Elementen ertoe leidt dat iemand strafbaar wordt gehouden voor iets dat op het moment van plegen volgens het Statuut nog niet strafbaar was.

Naar aanleiding van de vraag van deze leden of de Elementen van misdrijven niet zo belangrijk zijn dat zij ook ter goedkeuring hadden moeten worden voorgelegd aan de Staten-Generaal, merkt de regering het volgende op. Nog afgezien van het feit dat deze Elementen en wijzigingen ervan worden aangemerkt als besluiten van een volkenrechtelijke organisatie, waarvoor ingevolge de Grondwet geen parlementaire goedkeuring is vereist, vraagt de regering zich af of een dergelijke parlementaire goedkeuring veel toegevoegde waarde zou hebben. Zoals gezegd zijn de Elementen immers slechts hulpmiddelen voor het Strafhof bij de interpretatie en de toepassing van de strafbaarstellingen van het Statuut. Die interpretatie is in laatste instantie voorbehouden aan de onafhankelijke rechter zelf, zonder dat de staten die partij zijn, daarop op bindende wijze invloed hebben.

De leden van de CDA-fractie stelden enkele vragen met betrekking tot het al dan niet bestaan van ruimte – voor het nationale openbaar ministerie dan wel voor de Aanklager van het Strafhof – om vanwege opportuniteitsredenen af te zien van vervolging. Zo vragen zij of de mededeling van de

regering in de Tweede Kamer wel juist is dat de Aanklager in feite op basis van het opportuniteitsbeginsel opereert. Uit onder andere artikel 15, tweede en derde lid, van het Statuut maken zij op dat de Aanklager gehouden is tot een strikt strafrechtelijke beoordeling van de bij hem aangebrachte zaak (ten aanzien van rechtsmacht van het Hof, bewijsbaarheid van de zaak, strafbaarheid van de verdachte) en slechts om redenen daarin gelegen van vervolging zou mogen afzien. Hoewel het minder juist lijkt om ten aanzien van de vervolgingsbevoegdheid van de Aanklager van het Strafhof te spreken van een door hem te verrichten opportuniteitstoets, laat het Statuut onzes inziens wel degelijk ruimte om vanwege andere dan «strikt strafrechtelijke» redenen af te zien van een vervolging. De regering wijst bijvoorbeeld op artikel 53, tweede lid, onder c, van het Statuut, dat als mogelijke redenen noemt dat «vervolging niet in het belang van de goede rechtsbedeling is, alle omstandigheden in aanmerking genomen, met inbegrip van de ernst van het misdrijf, de belangen van slachtoffers en de leeftijd of zwakke gezondheid van de beschuldigde, en diens rol in het misdrijf waarop de beschuldiging betrekking heeft». Verder blijkt op verschillende plaatsen in het Statuut dat het Strafhof er met name is om «de ernstigste misdrijven die de gehele internationale gemeenschap met zorg vervullen» te berechten. Zie de preambule, overweging 4, en artikel 1. Verder omschrijft artikel 8, tweede lid, van het Statuut een hele reeks oorlogsmisdrijven ter zake waarvan het Strafhof rechtsmacht bezit, maar stelt het eerste lid dat die rechtsmacht «in het bijzonder» geldt «wanneer deze (oorlogsmisdrijven) worden gepleegd als onderdeel van een plan of beleid of als onderdeel van het op grote schaal plegen van dergelijke misdrijven.» Aangenomen moet worden dat deze oriëntatie op de ernstigste misdrijven doorwerkt in de beoordeling van de Aanklager op grond van bijvoorbeeld artikel 15, derde lid, of er «een redelijke basis is om tot een onderzoek over te gaan». Dit betekent, zo meent de regering, dat de Aanklager in bepaalde zaken kan afzien van vervolging omdat ze – hoewel behorend tot de rechtsmacht van het Hof en bewijsbaar – niet zo ernstig zijn dat ze berechting door het Strafhof rechtvaardigen. A fortiori is dit het geval indien de nationale vervolgingsautoriteiten na een zorgvuldige beoordeling van de zaak hebben besloten dat ook nationaal geen vervolging is geïndiceerd omdat de zaak daarvoor niet voldoende ernstig is en er bijvoorbeeld op andere wijze een adequate reactie heeft plaatsgevonden. Een dergelijke op goede gronden genomen sepotbeslissing zal de Aanklager van het Strafhof naar onze verwachting in beginsel dan ook respecteren (zie ook artikel 17, eerste lid, onder b, van het Statuut).

Naar aanleiding van de vraag van deze leden of het wel juist is dat het begrip «unwillingness» in de zin van artikel 17 van het Statuut een – in de woorden van deze leden – pejoratieve betekenis heeft, merkt de regering het volgende op. Indien een staat «unwilling» – niet bereid – is om de vervolging daadwerkelijk uit te voeren, is het Strafhof bevoegd de zaak naar zich toe te trekken. Volgens artikel 17, tweede lid, moet «unwillingness» inderdaad niet in neutrale zin worden opgevat, maar duidt de term op een falen of nalatigheid van de nationale autoriteiten – door een ongerechtvaardigde vertraging of een gebrek aan onafhankelijkheid of onpartijdigheid of zelfs door een bewuste poging om de verdachte af te schermen tegen strafrechtelijke aansprakelijkheid – om serieus werk te maken van de zaak.

De leden van de CDA-fractie vragen naar de visie van de regering op de regeling van de positie van de verdediging in het Reglement van proces en bewijsvoering. Zoals deze leden al aangeven, zitten daaraan zowel formeel-juridische als materiële aspecten. Wat de formeel-juridische (hier door de regering begrepen als: «organisatorische») aspecten betreft wijst de regering erop, dat de Nederlandse delegatie zich in de Voorbereidende

Commissie (PrepCom) zeer actief heeft ingespannen voor verbetering daarvan. Na de totstandkoming van het Statuut werd van verschillende zijden geconstateerd dat daarin voor de verdachte weliswaar een aantal cruciale rechten, inclusief het recht op rechtsbijstand, waren gecreëerd, maar dat tegelijkertijd volstrekt geen aandacht was besteed aan de organisatorische positie van de verdediging binnen de rechtsorde van het Strafhof. Gelet op de Nederlandse ervaringen als gastland van het Joegoslavië-Tribunaal heeft de Nederlandse delegatie daarom, in samenwerking met de Duitse, Franse en Canadese delegatie en een NGO van strafrechtadvocaten een aantal regels voor het Reglement van proces- en bewijsvoering voorgesteld die daarin verbetering moesten brengen. De hieruit voortgekomen Regel 20 schrijft nu voor dat de griffier zorgdraagt voor een zodanige interne organisatie dat de rechten van de verdediging effectief kunnen worden bevorderd en de professionele onafhankelijkheid van de verdediging zowel organisatorisch als financieel is gewaarborgd. Daarbij zal de griffier, naar verwachting met behulp van een gespecialiseerde onderafdeling van de griffie zoals ook bij het Joegoslavië-Tribunaal, moeten zorgen voor ondersteuning van en assistentieverlening, informatievoorziening en verstrekking van de noodzakelijke faciliteiten aan advocaten op het «tableau» van het Strafhof, en verdachten assisteren bij het zoeken van een advocaat. Ook geeft het Reglement de griffier een aantal meer beleidsmatige taken op het gebied van de bevordering van de positie van de verdediging, waaronder de ontwikkeling en bevordering van specialisatie en scholing, het beheer van de gefinancierde rechtshulp en het ontwikkelen van een beroepscode. Met name voor deze beleidsmatige taken wordt de griffier geacht samenwerking te zoeken met nationale balies en – zolang een balie bij het Strafhof nog niet bestaat – met een zoveel mogelijk representatieve en onafhankelijke organisatie van strafadvocaten. Gelet op de actieve rol die de Nederlandse delegatie bij de totstandkoming van Regel 20 heeft gespeeld is de Nederlandse regering van mening dat de formeel-juridische positie van de verdediging in het uiteindelijke Reglement heel behoorlijk is.

Wat betreft de materiële kant van de positie van de verdediging stemt de regering in met de constatering van de CDA-fractie, dat het werk van de verdediging gecompliceerd, tijdrovend en kostbaar kan zijn. Het is voor een goede taakvervulling van de verdediging ten overstaan van het Joegoslavië-Tribunaal van groot belang gebleken, dat ook de verdediger die zelfstandig op zoek gaat naar ontlastend bewijsmateriaal zoveel mogelijk ongestoord kan werken. Derhalve streeft de Nederlandse delegatie ernaar, in de Overeenkomst inzake privileges en immuniteiten van het Strafhof, die nog ter onderhandeling voorligt in de Voorbereidende Commissie, ook voldoende privileges en immuniteiten voor het team van de verdediging te waarborgen. Wat betreft het verschaffen van middelen ten behoeve van de verdediging van Nederlandse ingezetenen en ambtenaren meent de regering dat een zeer terughoudende opstelling gepast is. Het zou immers, gelet op de gedachte dat alle verdachten voor het Strafhof gelijke rechten dienen te hebben, principieel onjuist zijn wanneer verdachten uit sommige staten een van aanvang betere procespositie zouden hebben dan verdachten uit andere staten, uitsluitend als gevolg van het feit dat door de staten verschillende maatstaven worden gehanteerd. Tegen deze achtergrond is in het Statuut en het Reglement dan ook voorzien in de inrichting door het Strafhof van een systeem van gefinancierde rechtsbijstand waarvan financieel onvermogen verdachten gebruik kunnen maken. Een dergelijk systeem bestaat ook reeds bij het Joegoslavië-Tribunaal en lijkt daar vrij succesvol te functioneren.

Zoals de leden van de CDA-fractie zelf al veronderstelden, ligt het in de bedoeling van de regering in het kader van de implementatiewetgeving

aandacht te besteden aan civielrechtelijke aspecten. De beantwoording van de in dit verband gestelde vragen zullen wij hier dan ook vrij summier houden. Wat betreft de uitvoerbaarheid in Nederland van een toewijzing tot schadevergoeding door het Strafhof kan worden opgemerkt, dat een omzetting door de Nederlandse civiele rechter vereist zal zijn teneinde in de Nederlandse rechtsorde een executoriale titel te verkrijgen. Schuldenaar en slachtoffer hoeven daarvoor geen Nederlander te zijn; een aanknopingspunt bij de Nederlandse rechtssfeer is wel vereist, maar dat kan bijvoorbeeld ook bestaan in het feit dat zich in Nederland vermogensbestandelen bevinden waarop een eventuele vordering kan worden verhaald. Wanneer het Strafhof bij veroordeling van een verdachte geen schadevergoeding toekent aan een slachtoffer, kan het slachtoffer via een beroep op de nationale (burgerlijke) rechter alsnog trachten een schadevergoeding van de door het Strafhof veroordeelde persoon te verkrijgen; dit vloeit mede voort uit het zesde lid van artikel 75 van het Statuut. Naar Nederlands burgerlijk recht zal het slachtoffer dan als eiser moeten aantonen dat er sprake was van bijvoorbeeld een onrechtmatige daad, en het mag worden aangenomen dat met de strafrechtelijke veroordeling door het Strafhof de onrechtmatigheid binnen de Nederlandse rechtsorde gegeven is. Of voor het verhaal van een schadevergoeding in Nederland beslag kan worden gelegd op het vermogen van een andere staat nadat een militair van die staat schuldig is bevonden aan een misdrijf in de zin van het Statuut, is afhankelijk van de vraag of de desbetreffende staat met zijn vermogen aansprakelijk is voor de vergoeding van door zijn militairen veroorzaakte schade. Het antwoord hierop zal in de eerste plaats worden bepaald door het nationale recht van de desbetreffende staat en steeds afhangen van de feitelijke en overige relevante aspecten van het concrete geval. Daarnaast spelen eventuele op het vermogen rustende en door Nederland te respecteren staatsimmuniteiten in dit verband nog een rol. Datzelfde geldt ten aanzien van de vraag of de Nederlandse rechter bevoegd zal zijn om een dergelijke vordering ten gronde te beoordelen.

De leden van de PvdA-fractie vroegen om een nadere toelichting bij de wijze waarop het complementariteitsbeginsel is vastgelegd in het Statuut en hoe dit praktisch zal werken in concrete situaties. Het complementariteitsbeginsel is vastgelegd in artikel 17 van het Statuut. Het eerste lid van dit artikel is geschreven met als uitgangspunt de ontvankelijkheid van een zaak voor het Strafhof; het somt een aantal dwingende gronden op om in afwijking daarvan te besluiten tot niet-ontvankelijkheid. De onder a, b en c vermelde gronden vormen de kern van het complementariteitsbeginsel: is de zaak in kwestie onderwerp van onderzoek of vervolging (geweest) in een staat die zelf rechtsmacht heeft, en is deze staat bereid en in staat (geweest) om dat onderzoek of die vervolging daadwerkelijk uit te voeren? Op grond van artikel 19, eerste lid, van het Statuut is het Strafhof bevoegd ambtshalve de ontvankelijkheid van een aangebrachte zaak te beoordelen. Omdat het uitgangspunt is, dat de zaak bij het Strafhof ontvankelijk is tenzij het tegendeel blijkt, kunnen staten die primaire rechtsmacht willen en menen te kunnen uitoefenen, alsmede verdachte of gezochte personen, de ontvankelijkheid van een zaak bij het Strafhof ook betwisten op grond van het tweede lid van dit artikel. In hoeverre het Strafhof gebruik zal maken van zijn ambtshalve onderzoeksbevoegdheid in deze, dan wel zal afwachten of de ontvankelijkheid in een zaak betwist wordt of niet, valt nu nog niet te voorspellen maar zal de praktijk moeten uitwijzen.

Verdragstekst

De leden van de PvdA-fractie vroegen of een interpretatieve verklaring bij de ratificatie inzake kernwapens nodig is. Naar de mening van de regering is een dergelijke verklaring niet nodig, omdat onder artikel 8 in beginsel alle soorten wapens begrepen kunnen zijn, inclusief massavernietigings-

wapens, waardoor het onevenwichtig zou zijn dit op een specifiek wapen toe te spitsen. Een soortgelijke verklaring over terrorisme acht de regering evenmin nodig.

De leden van de PvdA-fractie vroegen zich af hoe de grondwettelijke immuniteit van een Nederlandse volksvertegenwoordiger in het geding kan komen nu deze immuniteit slechts betrekking heeft op hetgeen schriftelijk of mondeling ter vergadering wordt ingebracht. De regering wijst er naar aanleiding van deze vraag op dat, op grond van artikel 25, derde lid, van het Statuut, ook een aantal strafrechtelijke deelnemingsvormen onder het Statuut vallen die in principe ook gepleegd zouden kunnen worden via de mondelinge of schriftelijke inbreng ter vergadering. De in deze context meest duidelijke daarvan is het rechtstreeks en openlijk aanzetten tot genocide, vermeld in lid 3, onder e, van artikel 25. Dat een veroordeling voor dat misdrijf niet denkbeeldig is blijkt uit de uitspraak van het Rwanda-Tribunaal in de «Mille Collines»-zaak (Case nr. ICTR-97-32-I), waarin een journalist die via «Radio Télévision des Mille Collines» had opgeroepen tot het plegen van genocide, werd veroordeeld tot een gevangenisstraf van 12 jaar.

De leden van de PvdA-fractie vroegen hoe het begrip staatsimmunititeit dient te worden uitgelegd in het kader van artikel 98 van het Statuut en hoe het geldend Nederlands recht terzake luidt, en welke uitzondering daarop het gevolg is van het Statuut. Artikel 98 van het Statuut legt beperkingen op aan het Strafhof bij verzoeken tot overdracht of rechtshulp, indien de aangezochte staat door gevolg te geven aan dergelijke verzoeken in strijd met zijn internationale immuniteitsverplichtingen zou handelen. Dat zou met name het geval kunnen zijn bij immuniteitsverplichtingen die de aangezochte staat heeft vis-à-vis derde staten die geen partij zijn bij het Statuut. Artikel 98 moet vooral worden gezien in relatie tot artikel 27 en betreft dan personen (zie de Memorie van Toelichting, blz. 75–76). Daarnaast kan artikel 98 ook betrekking hebben op goederen van een derde staat waarop regels van staatsimmunititeit van toepassing kunnen zijn. Artikel 98 is mede opgesteld om een schending van deze regels te voorkomen. In concreto kan worden gedacht aan een verzoek van het Strafhof om eigendom(men) van een derde staat, aanwezig op het grondgebied van de aangezochte staat (bijvoorbeeld bewijsmateriaal relevant voor een bij het Strafhof aanhangige zaak), ter beschikking te stellen, terwijl deze derde staat immuniteit geniet ten aanzien van deze eigendommen. Artikel 98 ziet nadrukkelijk op immuniteitsverplichtingen van de aangezochte staat op grond van internationaal recht. Daar waar Nederlands recht (anders dan internationaal recht) ter zake van staatsimmunititeit relevante regels bevat, staat artikel 98 in de weg aan een beroep hierop door Nederland tegenover andere staten die geen partij zijn bij het Statuut.

De leden van de PvdA-fractie vroegen in welke verdragsbepaling de opstelling van een Reglement van proces- en bewijsvoering verplicht wordt gesteld en wat er gebeurt als dit Reglement niet wordt vastgesteld door de Vergadering van Staten die Partij zijn. Het Statuut bevat geen bepaling die de opstelling van een Reglement expliciet verplicht stelt. Toch blijkt impliciet uit het Statuut dat dit Reglement er moet komen. In een aantal bepalingen – waaronder de artikelen 21 en 51 – wordt bijvoorbeeld gerefereerd aan dit Reglement. In Resolutie F, aangenomen door de Diplomatieke Conferentie die in 1998 het Statuut aannam, is de Voorbereidende Commissie (Prepcom) in het leven geroepen die onder meer als taak kreeg een ontwerptekst voor te bereiden voor het genoemde Reglement. Dit is in 2000 gebeurd. Deze ontwerptekst dient te worden voorgelegd aan de eerste bijeenkomst van de Vergadering van Staten die Partij zijn. Artikel 51, eerste lid van het Statuut bepaalt dat het

Reglement in werking zal treden bij aanvaarding door een tweederde meerderheid van de leden van deze Vergadering. Er is thans geen enkele aanwijzing dat in de Vergadering van Staten die Partij zijn de bereikte consensus over de ontwerp tekst van het Reglement niet intact zal blijven.

Constitutionele aspecten

De leden van de PvdA-fractie hebben een aantal vragen gesteld in verband met het advies van de Raad van State d.d. 19 november 1999 over implementatiewetgeving met betrekking tot buitenlandse jurisdicties en het nader rapport van de regering d.d. 8 maart 2000 (kamerstukken II, 1999/2000, 26 800 VI, A). Deze leden hebben twijfels over de ruime uitleg die de regering geeft aan artikel 92 Grondwet, dat de mogelijkheid biedt om bij of krachtens verdrag aan volkenrechtelijke organisaties bevoegdheden tot wetgeving, bestuur en rechtspraak op te dragen. Deze leden van de PvdA-fractie hebben moeite met de uitleg dat geen inbreuk wordt gemaakt op de Grondwet, noch op specifieke bepalingen van de Grondwet indien bij verdrag bevoegdheden van strafrechtspleging worden opgedragen aan een Internationaal Strafhof (of aan een Schots hof, zoals in het geval van Lockerbie). De regering benadrukt nogmaals dat zij met de Raad van State van oordeel is dat bevoegdheden tot rechtspraak op grond van artikel 92 Grondwet kunnen worden opgedragen aan internationale of buitenlandse jurisdicties. Deze opdracht op zichzelf levert dus nog geen afwijking van de Grondwet op. Voor het antwoord op de vraag of sprake is van een afwijking van de Grondwet – hetgeen betekent dat de procedure van artikel 91, derde lid, van de Grondwet moet worden gevolgd – is relevant of het gaat om afwijking van concrete grondwettelijke bepalingen. De wetgever moet zorgvuldig onderzoeken of het goed te keuren verdrag verplichtingen bevat die afwijken van de Grondwet. De regering heeft de bepalingen van het Statuut hiertoe afgezet tegen de corresponderende bepalingen van de Grondwet. Ten aanzien van twee bepalingen, te weten artikelen 42 en 71 van de Grondwet, heeft de regering, ten einde iedere twijfel uit te sluiten, voorgesteld om de procedure van artikel 91, derde lid, van de Grondwet te volgen.

Deze leden vroegen in dit verband wat de juridische betekenis is van de woorden «voorzover nodig» in artikel 2 van het wetsvoorstel, waarin wordt voorgesteld de procedure van artikel 91, derde lid, van de Grondwet te volgen. In antwoord hierop merkt de regering op dat met de woorden «voorzover nodig» wordt bedoeld op de bepalingen van het Statuut waarover tenminste gerede twijfel kan bestaan dat deze afwijken van de artikelen 42 en 71 van de Grondwet. Genoemde woorden zijn dus bedoeld om aan te geven dat niet het verdrag als geheel of als zodanig afwijkt van de Grondwet of tot zodanig afwijken noodzaakt. Artikel 2 van het wetsvoorstel, met inbegrip van de woorden «voorzover nodig», komt overigens overeen met de overeenkomstige bepaling in de wet van 22 januari 1954 tot goedkeuring van het Verdrag tot oprichting van de Europese Defensie Gemeenschap (Stb. 25).

De leden van de PvdA-fractie wilden tevens 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 goedkeuring van een verdrag met een meerderheid van twee derde wegens een afwijking van de Grondwet. Deze situatie deed zich voor bij de behandeling van het Lockerbie-verdrag. Deze leden plaatsen vraagtekens bij de stelling van de regering dat de Eerste Kamer een wetsvoorstel met gewone meerderheid moet verwerpen indien zij artikel 91, derde lid, van de Grondwet van toepassing acht. Naar de mening van deze leden wordt hen in feite de

gelegenheid ontnomen om te oordelen of artikel 91, derde lid, van de Grondwet op de juiste wijze is toegepast. De Eerste Kamer zou volgens deze leden de mogelijkheid moeten hebben zich uit te kunnen spreken over de toepassing van artikel 91, derde lid, van de Grondwet, zonder daarvoor het middel van verwerping van het hele wetsvoorstel te hoeven inzetten. In het genoemde Nader Rapport is de regering met de Raad van State van oordeel dat de gevolgen van verschillen van opvatting bij de drie actoren in het wetgevingsproces (regering, Tweede Kamer, Eerste Kamer) over de vraag of de procedure van artikel 91, derde lid, van de Grondwet moet worden gevolgd, voldoende duidelijk zijn. Bij eerdere gelegenheden heeft de regering zich reeds uitgelaten over de diverse gevallen waarin de actoren in het wetgevingsproces van mening kunnen verschillen (onder meer bij de Grondwetsherziening van 1983, kamerstukken II 1979/80, 15 049 (R 1100), nr. 7, blz. 8 en 9). Ook bij de behandeling van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen is de regering hier nader op ingegaan. Hierbij heeft de regering ook aandacht besteed aan de situatie dat een verdrag volgens de regering en volgens de Tweede Kamer niet afwijkt van de Grondwet en de Eerste Kamer van oordeel is dat het verdrag wel van de Grondwet afwijkt. De regering was toen, en is nog steeds, van mening dat de Eerste Kamer in een dergelijk geval niets anders kan doen dan het wetsvoorstel verwerpen, zelfs als de Tweede Kamer het met tweederde meerderheid zou hebben aangenomen. Het wetsvoorstel bevat dan immers niet de bepaling die wettelijk is voorgeschreven wanneer er sprake is van afwijken van de Grondwet (zie kamerstukken II 1990/91, 21 214 (R 1375), nr. 8, blz. 7). In reactie op de opmerking van de leden van de PvdA-fractie dat het een nogal vergaand middel is om het gehele wetsvoorstel in een dergelijk geval te verwerpen, merkt de regering op dat dit eigen is aan de positie van de Eerste Kamer die op basis van artikel 85 van de Grondwet een wetsvoorstel overweegt zoals het door de Tweede Kamer aan haar is gezonden. Dit betekent dat de Eerste Kamer het voorstel kan aannemen of verwerpen zoals het er ligt. In dit kader verwijst de regering naar de bij Uw Kamer in behandeling zijnde Notitie «Reflecties over de positie van de Eerste Kamer» (kamerstukken II, 1999/2000, 26 976, nr. 1) waarin de vorige Minister van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties diverse opties schetst om de Eerste Kamer in het algemeen wat meer armslag te geven, bijvoorbeeld door de invoering van een terugzendrecht.

De leden van de PvdA-fractie vroegen de regering een volledig overzicht te geven van de bevoegdheden van de de Vergadering van Staten die Partij zijn (VvS). De VvS heeft allereerst de bevoegdheden zoals aangegeven in artikel 112 van het Statuut. Daarnaast worden op verschillende plaatsen in het Statuut nog de volgende specifieke bevoegdheden gegeven aan de VvS:

goedkeuring van de overeenkomst waarin de relatie tussen het Strafhof en de Verenigde Naties wordt geregeld (artikel 2)

goedkeuring van de zetelovereenkomst tussen het Strafhof en het Gastland (artikel 3)

aannemen van de «Elementen van misdrijven» (alsmede van eventuele wijzigingen hierin) die het Hof helpen bij de interpretatie en toepassing van de artikelen 6, 7 en 8 van het Statuut (artikel 9)

verkiezing van rechters (artikel 36, leden 2 b en c, 4 c en 6 a)

verkiezing van de Aanklager (artikel 42, vierde lid)

goedkeuring van het Personeelsreglement (artikel 44, derde lid)

ontzetting uit het ambt van een rechter, de Aanklager of een Substituut-Aanklager (artikel 46, tweede lid)

vaststelling salarissen, toelagen en onkostenvergoedingen (artikel 49)

aannemen van het Reglement van proces- en bewijsvoering, alsmede van eventuele wijzigingen hiervan (artikel 51)

vorming van een Trustfonds alsmede vaststelling van criteria voor het

beheer hiervan (artikel 79)
in behandeling nemen van verwijzingen door het Hof van een zaak waarbij een staat die partij is bij het Statuut nalaat te voldoen aan een rechtshulpverzoek van het Hof (artikel 87, zevende lid)
diverse bevoegdheden op financieel terrein (artikelen 113, 114, 115 en 116)
in behandeling nemen van een geschil dat niet de rechterlijke taken van het Hof betreft, tussen twee of meer staten die partij zijn bij het Statuut, zoals bepaald in artikel 119, tweede lid
beslissen over het in behandeling nemen van voorstellen tot wijziging van het Statuut, alsmede het nemen van beslissingen over dergelijke voorstellen (artikel 121, tweede en derde lid)
aannemen van wijzigingen in bepalingen van institutionele aard (artikel 122).

In de Memorie van Toelichting (blz. 4 en 5) is door de regering aangegeven dat diverse door de VvS aan te nemen besluiten moeten worden beschouwd als besluiten van een volkenrechtelijke organisatie in de zin van artikel 92 van de Grondwet. De regering wordt gevraagd een uiteenzetting te geven van haar stelling dat de VvS een dergelijke volkenrechtelijke organisatie is. Ter nadere toelichting kan hierover het volgende worden gezegd. Uit onder meer de wetsgeschiedenis van artikel 92 van de Grondwet en de volkenrechtelijke doctrine blijkt dat een ruime interpretatie gegeven dient te worden van het begrip «volkenrechtelijke organisatie». De wetsgeschiedenis geeft aan dat de wetgever voor ogen had dat in deze bepaling rekening zou moeten worden gehouden met toekomstige ontwikkelingen in het volkenrecht; een enge interpretatie van wat onder «volkenrechtelijke organisatie» zou moeten worden verstaan zou daarom onjuist zijn. De volkenrechtelijke doctrine hanteert eenzelfde uitgangspunt. Hoewel de gehanteerde definities van het begrip «volkenrechtelijke organisatie» op onderdelen uiteenlopen, wordt doorgaans een ruime uitleg gegeven. Drie elementen spelen daarbij in het algemeen een centrale rol. Ten eerste dient de organisatie in beginsel bij verdrag in het leven te zijn geroepen. Ten tweede moet bij dit verdrag ten minste één orgaan zijn gecreëerd. Ten derde moet dit orgaan een zekere mate van onafhankelijkheid hebben ten opzichte van de leden van de organisatie. In het Statuut wordt allereerst het Internationaal Strafhof opgericht (artikel 1) met eigen internationale rechtspersoonlijkheid (artikel 4). Dit Hof moet worden aangemerkt als internationale organisatie in de zin van artikel 92 van de Grondwet. Daarnaast wordt in het Statuut een Vergadering van Staten die Partij zijn (VvS) ingesteld (artikel 112). Het Statuut kent geen nadere bepalingen inzake de volkenrechtelijke status van de VvS. Niettemin mag, mede gelet op de identieke terminologie van de artikelen 1 en 112 van het Statuut van Rome, ervan worden uitgegaan dat men een dergelijke status heeft willen geven aan de VvS. Zo is het bijvoorbeeld voor het functioneren van dit orgaan van de volkenrechtelijke organisatie noodzakelijk dat het volkenrechtelijk bindende afspraken kan maken met de staat waar het vergadert. Bovendien is duidelijk dat aan de drie hierboven genoemde criteria is voldaan: de VvS is een orgaan dat bij verdrag in het leven is geroepen en over een zekere mate van onafhankelijkheid beschikt. Naar het oordeel van de regering dient de VvS derhalve te worden beschouwd als een volkenrechtelijke organisatie in de zin van artikel 92 van de Grondwet.

De regering heeft op blz. 4 en 5 van de Memorie van Toelichting aangegeven dat besluiten van de VvS moeten worden beschouwd als besluiten van een volkenrechtelijke organisatie in de zin van artikel 92 van de Grondwet. Een consequentie hiervan is dat deze besluiten in beginsel rechtstreekse werking kunnen hebben. In de praktijk zal dit echter doorgaans niet het geval zijn. Naar het oordeel van de regering is de VvS

vooral gecreëerd om het Strafhof een zekere internationaal-bestuurlijke inbedding te geven, binnen welk kader rechters worden gekozen, de begroting van het Strafhof wordt vastgesteld, en dergelijke. Zulke institutionele besluiten zullen geen rechten of plichten voor individuen in het leven roepen, anders dan voor aldus verkozenen en benoemden.

De leden van PvdA-fractie vroegen nadere motivering van de stelling van de regering (blz. 4 en 5) dat een aantal internationale afspraken bij de totstandkoming waarvan de VvS is betrokken geen goedkeuring van de Staten-Generaal zouden behoeven. De internationale afspraken waarop wordt gedoeld zijn met name de samenwerkingsovereenkomst tussen het Strafhof en de Verenigde Naties, het zetelverdrag, de financiële regels en reglementen, alsmede het huishoudelijk reglement van de VvS. Voor het zetelverdrag geldt zoals eerder beargumenteerd (MvT, blz. 5) dat geen goedkeuring van de Staten-Generaal is vereist. De regering heeft in de Tweede Kamer overigens toegezegd, het zetelverdrag in dit geval toch aan de parlementaire goedkeuring te zullen onderwerpen. De financiële regels en reglementen en ook het huishoudelijk reglement van de VvS betreffen het interne «institutionele» functioneren van het Strafhof en de VvS. Dit soort besluiten worden door internationale organisaties in de regel aangenomen zonder dat parlementaire goedkeuring in de lidstaten is vereist. De samenwerkingsovereenkomst tussen het Strafhof en de Verenigde Naties beoogt vooral de noodzakelijke procedures en instrumenten in het leven te roepen om in de praktijk uitvoering te geven aan de bepalingen van het Statuut op grond waarvan beide partijen dienen samen te werken. Aangezien ons land geen partij zal zijn bij dit verdrag, is het bepaalde in de artikelen 91 e.v. van de Grondwet hierop niet van toepassing. Voor binding van beide organisaties aan dit verdrag is wel voorzien in aanvaarding ervan door de onderscheiden Vergaderingen van partijen. Deze overeenkomst is in grote lijnen vergelijkbaar met overeenkomsten die in het verleden zijn afgesloten tussen de Verenigde Naties enerzijds en gespecialiseerde organisaties anderzijds (waarbij nadrukkelijk aangetekend dient te worden dat het Strafhof niet is opgezet als gespecialiseerde organisatie van de VN, maar als een geheel zelfstandige organisatie). Dergelijke overeenkomsten die eerder door de Verenigde Naties en de gespecialiseerde organisaties zijn afgesloten, betreffen vooral de administratieve samenwerking tussen de betreffende organisaties als zelfstandige internationale rechtspersonen en behoeven niet de goedkeuring van de parlementen van de lidstaten van de betrokken organisaties.

De leden van de PvdA-fractie verzochten om aanvullende redengeving voor de stelling dat beslissingen van de VvS op grond van de artikelen 121 en 123 van het Statuut een besluit vormen van een internationale organisatie, welke stelling door de Raad van State werd bestreden. De regering heeft in haar Nader Rapport op het Advies van de Raad van State (onder 2.a en b) en in haar Nota naar aanleiding van het Verslag (blz. 51 en 52) alle aanwezige redenen voor deze stelling gegeven.

Redactioneel

Naar aanleiding van de opmerkingen van de leden van de PvdA-fractie met betrekking tot de term «gastland» merkt de regering op dat zij in het gebruik van deze term geen aanleiding ziet voor verwarring. Conform het Groot Woordenboek der Nederlandse Taal van Van Dale (dertiede, herziene uitgave) en het Verklarend Handwoordenboek der Nederlandse Taal van Koenen (zevenentwintigste druk), is de betekenis van dit woord: «land waar men te gast is of dat als gastheer optreedt». Het door deze fractie gesuggereerde woord «gastheerland» komt noch in deze woorden-

boeken, noch in de laatste editie van de Woordenlijst van de Nederlandse Taal (het Groene Boekje) voor.

De leden van de fracties van de ChristenUnie en de SGP vroegen zich af hoe ver het complementariteitsbeginsel strekt, op grond waarvan de eigen verantwoordelijkheid van de staten bij de berechting is vooropgesteld. In aanvulling op de opmerkingen die daarover hierboven naar aanleiding van de vragen van de PvdA-fractie zijn gemaakt, merkt de regering hier nog het volgende op. Het is inderdaad juist dat niet alleen berechting door de staat waar de misdrijven gepleegd zijn of waarvan de verdachte de nationaliteit heeft, voorrang heeft op berechting door het Strafhof, maar berechting door elke staat die rechtsmacht heeft en in staat en bereid is om onderzoek en vervolging uit te voeren. Dat het Strafhof ook in dat laatste geval voorrang zal geven aan de berechting door nationale instanties op grond van het universaliteitsbeginsel ziet de regering niet als een probleem. In het licht van mogelijke overbelasting van het Strafhof kan dit zelfs positief worden gewaardeerd. Overigens betekent dit niet dat al die nationale instanties op grond van het Statuut ook verplicht zouden zijn om tot opsporing en vervolging over te gaan; dat zou alleen al ongewenst zijn omdat het zou leiden tot een onoplosbaar positief jurisdictieconflict tussen al die staten onderling. De regering kan zich derhalve in beginsel wel in de door deze leden geciteerde opmerkingen van de Belgische onderzoeksrechter vinden, maar zou daaraan zelf nog de nuance toevoegen er geen bezwaar in te zien wanneer de berechting serieus en succesvol ter hand wordt genomen door een staat die zelf niet bij het misdrijf betrokken is geweest.

Wat betreft de vraag van de leden van deze fracties naar het niet in de Nederlandse rechtsorde vervolgen van een misdrijf waarvoor krachtens artikel 42 van de Grondwet immuniteit geldt, kan de regering antwoorden dat het dan inderdaad zou gaan om een situatie zoals bedoeld in artikel 17 van het Statuut.

De leden van de ChristenUnie en de SGP vroegen waarom terroristische daden buiten het Statuut vallen, vooral die waarbij het vermoeden bestaat dat een regering daaraan steun of daarvoor opdracht heeft gegeven. In het Statuut is ervoor gekozen de rechtsmacht van het Strafhof te beperken tot de zogenaamde core crimes. In het in 1994 door de «International Law Commission» van de Verenigde Naties opgestelde ontwerp voor een Statuut voor een Strafhof was al een onderscheid gemaakt tussen «core crimes» en «treaty crimes». Het in 1995 door de Algemene Vergadering van de VN ingestelde Ad Hoc-Comité beperkte zich tot de eerste groep misdrijven. Daarvoor waren twee redenen. Ten eerste werden misdrijven als terrorisme en drugsdelicten van een fundamenteel andere aard geacht dan «core crimes» zoals genocide. Ten tweede bestonden voor deze andere misdrijven in veel gevallen al effectieve mechanismen van internationaal-strafrechtelijke samenwerking. Op deze keus is men bij de onderhandelingen in 1998 in Rome niet meer teruggekomen. Het zijn dan ook de core crimes die uiteindelijk op 17 juli 1998 in het Statuut inzake het Internationaal Strafhof zijn opgenomen; de tweede groep is daar buiten gebleven. Nederland heeft zich altijd uitgesproken voor een beperking van de rechtsmacht van het Strafhof tot de core crimes.

Voorts vroegen deze leden welke andere internationale mogelijkheden de regering ziet om hiertegen op te treden. Zoals hierboven gesteld kent de bestrijding van terrorisme in veel gevallen effectieve mechanismen van internationaal-strafrechtelijke samenwerking. In het bijzonder valt daarbij te denken aan een twaalftal universele, zogenaamde categorale verdragen, die elk een aparte vorm van terrorisme betreffen, welke ten tijde van het sluiten van het verdrag als bijzonder problematisch werd

ervaren. Het betreft bijvoorbeeld het kapen van vliegtuigen, het nemen van gijzelaars en laatstelijk het gebruikmaken van bommen en het financieren van terrorisme.

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. Naar het oordeel van de regering is een dergelijke arrestatie zonder toestemming van de staat waar de verdachte zich bevindt strijdig met het volkenrecht. Nergens bevat het Statuut een machtiging voor een dergelijke arrestatie. De genoemde specifieke bepaling is niet opgenomen om een dergelijke arrestatie te verhinderen, maar meer in het algemeen – evenals de direct hieraan voorafgaande bepaling – op verzoek van landen die bevreesd waren dat de bepalingen van het Statuut de nationale soevereiniteit zouden bedreigen en andere staten zouden machtigen tot interventie in de binnenlandse aangelegenheden.

De leden van de ChristenUnie en de SGP vroegen verder wat de vermelding van apartheid als afzonderlijk misdrijf (van natuurlijke personen) toevoegt aan wat reeds krachtens de voorgaande bepalingen in het eerste lid van artikel 7, eerste lid (met name sub h), strafbaar is gesteld. Vooral op aandringen van Zuid-Afrika en enkele landen uit de regio van dat land is het misdrijf apartheid opgenomen in dit artikel. Naar het oordeel van de regering dekt de term apartheid niet volledig wat in de voorafgaande bepalingen in artikel 7, eerste lid (met name sub h), is aangegeven. In het tweede lid van artikel 7 wordt een definitie gegeven van apartheid. Hieruit spreekt de vrees die bestond bij het opnemen van dit misdrijf dat een te laagdrempelige interpretatie zou kunnen leiden tot beschuldigingen van misdrijven tegen de menselijkheid vanwege allerlei (vermeende) vormen van discriminatie. Met name de woorden in het tweede lid, onder h, dat het moet gaan om «onmenselijke handelingen van een vergelijkbare aard als de in het eerste lid bedoelde handelingen» zijn bedoeld om een dergelijke ruime interpretatie te voorkomen.

Deze leden vroegen tevens of de bepalingen van artikel 8, tweede lid, sub b, onder xiii en xiv, gericht zijn tegen de verbeurdverklaring van bezit zoals de Nederlandse regering in de Tweede Wereldoorlog bezit in Nederland van Duitse onderdanen verbeurd heeft verklaard. Nog daargelaten volgens welke verschillende modaliteiten in de Tweede Wereldoorlog door de Nederlandse regering bezit in Nederland van Duitse onderdanen verbeurd is verklaard, staat in het algemeen vast dat verbeurdverklaring valt onder het begrip «inbeslagneming» zoals genoemd in artikel 8, tweede lid, sub b, onder xiii. Meer ten algemene kan hieraan nog worden toegevoegd dat de inhoud van de genoemde twee bepalingen sinds jaar en dag onderdeel uitmaken van het humanitaire oorlogsrecht en bijvoorbeeld worden genoemd in de Haagse Verdragen van 1899 en 1907. De opname van deze bepalingen in het Statuut lag voor de hand en is in geen enkel opzicht controversieel geweest. Een korte toelichting is te vinden in de «Elementen van misdrijven».

De Minister van Buitenlandse Zaken,
J. J. van Aartsen

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals