

Vergaderjaar 2002–2003

**28 337**

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

**Nr. 21**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 december 2002

Tijdens het wetgevingsoverleg dat ik op 16 december jl. met uw vaste commissie voor Justitie had inzake het voorstel voor de Wet internationale misdrijven (28 337) zegde ik op verzoek van de heer Van Oven toe nadere informatie te verstrekken over de wetgeving en praktijk in Canada met betrekking tot de opsporing en vervolging van oorlogsmisdadigers. Graag doe ik deze toezegging hiermee gestand.

Uit onderzoek van de relevante Canadese wetgeving en het onder auspiciën van het WODC verrichte evaluatie-onderzoek naar het zgn. NOVO-team, dat mijn voorganger u als bijlage bij het plan van aanpak voor de opsporing en vervolging van oorlogsmisdrijven op 3 april jl. heeft toegezonden<sup>1</sup>, blijkt onder meer het volgende.

### **Wetgeving**

Tot 2000 kon strafvervolging van verdachten van oorlogsmisdrijven en andere internationale misdrijven in Canada slechts plaatsvinden krachtens het reguliere Wetboek van Strafrecht, de *Criminal Code*. In Canada is sinds 23 oktober 2000 een nieuwe wet op de oorlogsmisdrijven van kracht: de *Crimes Against Humanity and War Crimes Act*.

Belangrijk is met name artikel 8 van de *Crimes Against Humanity and War Crimes Act*, dat bepaalt in welke gevallen vervolging mag plaatshebben.

### *Artikel 8*<sup>2</sup>

Een persoon die wordt verdacht van het plegen van een misdrijf uit artikel 6 of 7 kan voor dat misdrijf worden vervolgd:

- a) indien ten tijde van het misdrijf
  - i) de verdachte een Canadees staatsburger was of tot Canada's militaire of burgerpersoneel behoorde
  - ii) de verdachte een staatsburger was van een staat waarmee Canada

<sup>1</sup> 1 Kamerstukken II 2001/2002, 28 317, nr. 1.

<sup>2</sup> 2 Onofficiële vertaling. De officiële Engelse tekst luidt:

#### Section 8

A person who is alleged to have committed an offence under section 6 or 7 may be prosecuted for that offence if

- (a) at the time the offence is alleged to have been committed,
  - (i) the person was a Canadian citizen or was employed by Canada in a civilian or military capacity,
  - (ii) the person was a citizen of a state that was engaged in an armed conflict against Canada, or was employed in a civilian or military capacity by such a state,
  - (iii) the victim of the alleged offence was a Canadian citizen, or
  - (iv) the victim of the alleged offence was a citizen of a state that was allied with Canada in an armed conflict; or
- (b) after the time the offence is alleged to have been committed, the person is present in Canada.

- in een gewapend conflict verkeerde, of tot het militaire of burgerpersoneel van zo'n staat behoorde
- iii) het slachtoffer een Canadese staatsburger was, of
- iv) het slachtoffer een staatsburger was van een in een gewapend conflict aan Canada geallieerde staat, of
- b) indien, nadat het misdrijf gepleegd is, de persoon zich op Canadees grondgebied bevindt.

In onderdeel a wordt rechtsmacht gevestigd op basis van het actief en het passief nationaliteitsbeginsel, dat wil zeggen dat er, hetzij wat betreft de dader, hetzij wat betreft het slachtoffer of het geschade belang, een aanknopingspunt moet zijn met de Canadese rechtsorde. Vervolgens maakt onderdeel b duidelijk dat vervolging van personen die buiten Canada een internationaal misdrijf hebben gepleegd *zonder* enig onder a) opgenomen aanknopingspunt met de Canadese rechtsorde, alleen mogelijk is indien de verdachte zich op Canadees grondgebied bevindt. Dit is de zogenoemde secundaire of beperkte universele rechtsmacht, zoals het voorstel voor een Wet internationale misdrijven die ook kent.

Artikel 9(1) («Place of trial») van de Canadese wet voegt daaraan ter regeling van de relatieve competentie (de aanwijzing van de bevoegde rechter) het volgende toe:

#### *Artikel 9<sup>1</sup>*

Het proces voor een buiten het grondgebied van Canada gepleegd misdrijf onder deze wet, waarvoor een persoon op grond van deze wet mag worden vervolgd, kan, ongeacht of de persoon zich in Canada bevindt, aanhangig gemaakt worden in elk territoriaal rechtsgebied in Canada en de persoon mag voor dat misdrijf worden vervolgd en gestraft op dezelfde wijze als wanneer het misdrijf in dat territoriaal rechtsgebied was gepleegd.

In het licht van de rechtsmachtbeperking uit artikel 8 doen de woorden «ongeacht of deze persoon zich in Canada bevindt» wellicht wat vreemd aan. De eraan voorafgaande zinsnede «waarvoor een persoon op grond van deze wet mag worden vervolgd» maakt mijns inziens echter duidelijk dat deze bepaling niet beoogt om in afwijking van artikel 8(b) toch weer een proces mogelijk te maken ten aanzien van verdachten die niet onder 8(a) vallen *en evenmin in Canada aanwezig zijn*. Veeleer is de bedoeling van artikel 9, de relatieve competentie te regelen voor alle buiten Canada gepleegde misdrijven, met inbegrip van de gevallen bedoeld in artikel 8(a), waarin vervolging eventueel ook kan plaatsvinden buiten aanwezigheid van de verdachte. Omdat bij misdrijven buiten Canada gepleegd de plaats van het misdrijf immers geen aanknopingspunt voor de relatieve competentie kan zijn, is het nodig daarvoor een afzonderlijke voorziening te treffen.

Noch uit deze bepalingen van de Canadese wet noch uit enige andere bepaling daarvan kan ik afleiden dat de wet het mogelijk maakt om ook opsporingsbevoegdheid uit te oefenen wanneer wettelijk gezien nog geen rechtsmacht bestaat om de zaak te vervolgen.

#### **Vervolgingsbeleid en vervolgingspraktijk**

Het eerder aangehaalde WODC-onderzoek bevat ook enige informatie over het vervolgingsbeleid in Canada en de zaken die daar hebben gespeeld. Tussen 1987 en 1992 zijn vier dagvaardingen uitgebracht op grond van de *Criminal Code*. Zij betroffen alle zaken wegens misdrijven begaan ten tijde van de Tweede Wereldoorlog. Geen enkele zaak resul-

---

<sup>1</sup> Onofficiële vertaling. De officiële Engelse tekst luidt:  
Section 9  
(1) Proceedings for an offence under this Act alleged to have been committed outside Canada for which a person may be prosecuted under this Act may, whether or not the person is in Canada, be commenced in any territorial division in Canada and the person may be tried and punished in respect of that offence in the same manner as if the offence had been committed in that territorial division.  
Presence of accused at trial  
(2) For greater certainty, in a proceeding commenced in any territorial division under subsection (1), the provisions of the Criminal Code relating to requirements that an accused appear at and be present during proceedings and any exceptions to those requirements apply.  
Personal consent of Attorney General  
(3) No proceedings for an offence under any of sections 4 to 7, 27 and 28 may be commenced without the personal consent in writing of the Attorney General or Deputy Attorney General of Canada, and those proceedings may be conducted only by the Attorney General of Canada or counsel acting on their behalf.  
Consent of Attorney General  
(4) No proceedings for an offence under section 18 may be commenced without the consent of the Attorney General of Canada.

teerde in een veroordeling. Nadat de strafzaak tegen de Hongaar Finta, wegens deelname aan de vervolging van Hongaarse Joden in de oorlog, eindigde in een vrijspraak die door het *Supreme Court* van Canada in stand werd gelaten, is er veel discussie geweest in Canada.

Na 1995 heeft Canada nadrukkelijk gekozen voor het effectueren van de doelstelling dat het land geen veilige haven voor die individuen mag vormen die zich schuldig hebben gemaakt aan internationale misdrijven. Dit heeft ertoe geleid dat de regering prioriteit gaf aan procedures tot ontneming van het Canadese staatsburgerschap. Deze *denial of safe haven-policy* wordt multi-disciplinair vorm gegeven. Dit houdt in dat onder het zogenoemde *Crimes Against Humanity and War Crimes Program* het Ministerie van Justitie, de dienst Staatsburgerschap en Immigratie (*Department of Citizenship and Immigration Canada*) en de federale politie (de *Royal Canadian Mounted Police (RCMP)* nauw samenwerken. Voor de opsporing en vervolging heeft het Ministerie van Justitie een team opgericht bestaande uit tien juristen (vluchtelingenrechtsspecialisten en strafrechtjuristen), vijf historici, twee *paralegals*, een geschiedkundige ondersteuningsgroep en juridisch medewerkers en administratieve krachten.

Doelstellingen van het programma zijn de navolgende:

- strafvervolging in Canada
- uitlevering aan het buitenland
- overlevering aan een Internationaal Strafhof
- ontneming staatsburgerschap
- weigering visa
- weigering toelating
- onderzoek en uitzetting op vreemdelingrechtelijke gronden.

Don MacDougal, juridisch adviseur verbonden aan de *Crimes Against Humanity and War Crimes Section* (CAHWC) van het Canadese Ministerie van Justitie, stelt in een paper opgesteld ter gelegenheid van een seminar over de opsporing en vervolging van oorlogsmisdrijven in oktober 2001, op het punt van nadere prioriteitstelling dat «The core purpose of the Program is to investigate allegations that individuals *in Canada* [cursive-ring, MvJ] have been or continue to be involved in the commission of genocide, war crimes or crimes against humanity.»

Het team heeft in het jaar 2000–2001 9 372 zaken onderzocht. Hiervan zijn slechts twee zaken voor strafrechtelijk onderzoek aangehouden, maar uiteindelijk niet doorgezet. Feitelijk is volgens het eerderaangehaalde WODC-onderzoek in Canada de strafvervolging als doelstelling meer naar de achtergrond gedrongen, hoewel deze nooit formeel is losgelaten.

In het jaarverslag van het bovengenoemde programma over de activiteiten in het jaar 2001–2002<sup>1</sup> staat: «There are now 72 cases which have been identified for possible prosecution with investigations underway». In appendix J bij het jaarverslag wordt een aantal zaakbeschrijvingen gegeven; het betreft in alle gevallen personen die toegang tot Canada zochten en vervolgens uit dat land werden verwijderd. Er wordt geen enkele strafrechtelijke zaak genoemd. Ook hieruit blijkt dat in ieder geval in de Canadese praktijk de nadruk ligt op zaken van personen die in Canada aanwezig waren. In het reeds geciteerde paper van MacDougal staat ter ondersteuning van die constatering:

«A majority of the cases examined by the CAHWC Section is identified as a result of the refugee process. () Although a large number are referred as a result of information obtained during the refugee claim process, other

---

<sup>1</sup> <http://www.cic.gc.ca/english/pub/war2002/section04.html#c>.

cases come by way of allegations made directly to the RCMP by members of the public, news media and advocacy groups.»

**Tot slot**

Noch de Canadese wet noch de praktijk wijzen erop dat in Canada een «knip», zoals besproken tijdens het wetgevingsoverleg, is gelegd tussen enerzijds de rechtsmacht om zaken te vervolgen en anderzijds de uitoefening van opsporingsbevoegdheden. Een contactpersoon binnen het Canadese Ministerie van Justitie heeft de juistheid van het voorgaande standpunt hedenmiddag desgevraagd bevestigd.

Ik vertrouw erop u hiermee van dienst te zijn geweest.

De Minister van Justitie,  
J. P. H. Donner