

Nadere regels betreffende de verjaring van het recht tot strafvordering en uitvoering van straf terzake van oorlogsmisdrijven en misdrijven tegen de menselijkheid

MEMORIE VAN TOELICHTING

Nr. 3

Algemeen

§ 1. Inleiding

Het hier besproken wetsontwerp is aangekondigd in de memorie van toelichting bij hoofdstuk VI van de Rijksbegroting voor het dienstjaar 1969 (Zitting 1968-1969 - 9800, nr. 2, punt 16b). In de memorie van antwoord op het voorlopig verslag van de vaste Commissie voor Justitie uit de Tweede Kamer betreffende hetzelfde begrotingsontwerp (stuk nr. 13, punt 29) kon die aankondiging nader worden gepreciseerd, aangezien inmiddels de ontwikkeling van de internationale rechtsopvattingen omtrent de verjaring van het recht tot strafvordering en strafvoltrekking terzake van oorlogsmisdrijven en misdrijven tegen de menselijkheid voorlopig was afgesloten met de aanvaarding door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties van een verdrag, waarbij die verjaring wordt uitgesloten.

Dat aan de internationale rechtsontwikkeling op dit punt een bijzonder belang werd toegekend, lag voor de hand. Oorlogsmisdrijven en misdrijven tegen de menselijkheid zijn immers schendingen van internationale rechtsnormen. Bij het totstandbrengen van artikel 27a van het Besluit Buitengewoon Strafrecht, waarin voor de delictomschrijving wordt verwezen naar artikel 6, onder b en c, van het handvest, behorende bij de overeenkomst van Londen van 8 augustus 1945, heeft de wetgever deze opvatting uitdrukkelijk aanvaard¹⁾.

1) Artikel 27a van het Besluit Buitengewoon Strafrecht luidt:

1. Hij die gedurende den tijd van den huidige oorlog in krijgs-, staats- of publieke dienst bij of van den vijand zich schuldig maakt aan eenig oorlogsmisdrijf of enig misdrijf tegen de menselijkheid als bedoeld in artikel 6, onder (b) of (c), van het handvest, behorende bij de overeenkomst van Londen van 8 Augustus 1945, bekend gemaakt bij Ons besluit van 4 Januari 1946 (*Stb.* nr. G 5), wordt, indien zoodanig misdrijf tevens bevat de bestanddeelen van een strafbaar feit volgens de Nederlandsche wet, gestraft met de daarop gestelde straf.

2. Indien zoodanig misdrijf niet tevens bevat de bestanddeelen van een strafbaar feit volgens de Nederlandsche wet, wordt de dader gestraft met de straf, gesteld op het feit volgens de Nederlandsche wet, waarmede het de meeste overeenkomst vertoont.

3. Met gelijke straf als bedoeld in het eerste en tweede lid wordt gestraft de meerdere die opzettelijk toelaat, dat een zijner minderen zich aan een zoodanig misdrijf schuldig maakt.

Artikel 6, onder b en c, van het Handvest van de Internationale Militaire Rechtbank te Neurenberg luidt:

(b) *Oorlogsmisdrijven*: namelijk schendingen van de wetten of gebruiken van den oorlog. Zoodanige schendingen zullen omvatten, doch niet beperkt zijn tot moord, mishandeling, of deportatie, met het oog op slavenarbeid of voor eenig ander doel, van de burgerbevolking van of in bezet grondgebied, moord of mishandeling van krijgsgevangenen of van personen op zee, het dooden van gijzelaars, plundering van openbaren of particulieren eigendom, willekeurige vernietiging van steden, plaatsen of dorpen, of verwoesting, welke niet door militaire noodzaak gerechtvaardigd was;

(c) *Misdrijven tegen de menselijkheid*: namelijk moord, uitroeiing, het in slavernij voeren, deportatie en andere onmenselijke handelingen, die vóór of gedurende den oorlog bedreven zijn tegen burgerbevolking; of vervolgingen op grond van politiek, ras of godsdienst ter uitvoering van of in verband met eenig misdrijf behorende tot de rechtsmacht van de Rechtbank, onverschillig of deze geschieden al dan niet in strijd met het nationale recht van het land, waar deze daden werden bedreven.

Daarbij is aan de internationale rechtsovertuiging een zo groot gewicht gehecht, dat bij de strafbaarstelling is afgeweken van het in artikel 1, eerste lid, van het Wetboek van Strafrecht neergelegde grondbeginsel van het Nederlandse strafrecht, dat geen feit strafbaar is zonder voorafgaande strafbeoordeling.

In het thans aangeboden wetsontwerp gaat het wederom om een afwijking van een regel van Nederlands strafrecht, de regel dat het recht tot strafvordering door verjaring vervalt. Die regel is tot dusver ook met betrekking tot oorlogsmisdrijven en misdrijven tegen de menselijkheid door de wetgever gehandhaafd. Voor wat betreft de misdrijven, bedoeld in artikel 27a van het Besluit Buitengewoon Strafrecht, is dit geschied in artikel III van de wet van 10 juli 1947, *Stb.* H 233, waarvan het tweede lid de aanvangsdatum van de verjarings termijn bepaalt. De wet Oorlogsstrafrecht en de Uitvoeringswet genocideverdrag sluiten de verjaring van de daarin omschreven oorlogsmisdrijven en misdrijven tegen de menselijkheid evenmin uit. Zoals de toenmalige ambtsvoorganger van de ondergetekende bij de behandeling van de begroting van zijn departement voor het dienstjaar 1966 in de openbare vergadering van de vaste Commissie voor Justitie uit de Tweede Kamer heeft opgemerkt (*Handelingen* 1965-1966, blz. C11), kan de wetgever het standpunt, dat hij - met de herinnering aan de gebeurtenissen in de tweede wereldoorlog nog vers in het geheugen - met betrekking tot de verjaring heeft ingenomen, slechts verlaten, indien het internationale recht zich aanwijsbaar in andere zin zou ontwikkelen.

§ 2. De internationale rechtsontwikkeling

Hoe is nu die ontwikkeling geweest?

Zij kwam in twee internationale organisaties, de Raad van Europa en de U.N.O., op gang in het jaar 1965, toen in een aantal landen de verjaring met betrekking tot de hier bedoelde misdrijven dreigde in te treden en sommige van die landen maatregelen voorbereidden, c.q. juist maatregelen hadden getroffen, teneinde te voorkomen dat terzake geen strafvervolgingen meer konden worden ingesteld. De berechting van oorlogsmisdadigers was, met name in de Bondsrepubliek Duitsland, nog niet zover gevorderd dat men de vervolgingstermijnen kon laten verlopen zonder dat in een aanzienlijk aantal gevallen van ernstig misdrijf berechting zou uitblijven.

De Raadgevende Vergadering van de Raad van Europa nam op 28 januari 1965 een aanbeveling (nr. 415) aan, waarin het Comité van Ministers werd verzocht de regeringen van de aangesloten landen uit te nodigen tot het treffen van maatregelen om te voorkomen dat vóór en tijdens de tweede wereldoorlog om politieke, raciale of godsdienstige redenen gepleegde misdrijven, in het bijzonder misdrijven tegen de menselijkheid, ten gevolge van het intreden van verjaring of anderszins ongestraft zouden blijven. Voorts werd voorgesteld een conventie te doen ontwerpen, krachtens welke voor die misdrijven verjaring zou worden uitgesloten.

Aan de aanbeveling van de Assemblée heeft het Comité van Ministers geen gevolg gegeven, omdat de verjaringskwestie in het voorjaar van 1965 eveneens in de Commissie van

de Verenigde Naties voor de rechten van de mens aan de orde was gekomen en de wereldorganisatie meer aangewezen werd geacht om het vraagstuk te behandelen dan een regionale organisatie als de Raad van Europa.

In de Verenigde Naties werd de zaak van de verjaring op 5 maart 1965 aanhangig gemaakt door de Poolse regering. Na een voorlopige gedachtenwisseling nam de Commissie voor de rechten van de mens op 9 april 1965 een resolutie (3 (XXI)) aan, waarin o.m. de secretaris-generaal van de Verenigde Naties werd opgedragen te rapporteren omtrent de volkenrechtelijke vraagstukken waartoe oorlogsmisdrijven en misdrijven tegen de menselijkheid aanleiding geven, waarbij voorrang diende te worden gegeven aan voorstellen om de verjaring met betrekking tot die misdrijven uit te sluiten. Het rapport van de secretaris-generaal, dat op 15 februari 1966 verscheen, leidde ertoe dat de Economische en Sociale Raad van de Verenigde Naties, op voorstel van de Commissie voor de rechten van de mens, op 5 augustus 1966 een resolutie (1158 (XLI)) aannam, waarin aangedrongen werd op het treffen van maatregelen op nationaal niveau om het intreden van verjaring met betrekking tot de genoemde misdrijven te voorkomen en waarin de Commissie voor de rechten van de mens opdracht ontving een ontwerp-verdrag ter zake op te stellen op basis van een door de secretaris-generaal in te dienen voorontwerp. Het voorontwerp verscheen op 25 januari 1967. De Commissie voor de rechten van de mens is echter in de behandeling ervan blijven steken, hetgeen ten gevolge had dat de in 1967 gehouden Algemene Vergadering van de Verenigde Naties geconfronteerd werd met een onvolledig ontwerp, opgesteld door een werkgroep van de commissie, naast het secretariaatsontwerp. Een werkgroep van de Algemene Vergadering bereikte overeenstemming over een gewijzigde verdragstekst, maar in de Assemblée zelf kon dat ontwerp niet meer voldoende worden behandeld. Het werd derhalve aangehouden tot de zitting van 1968. In de desbetreffende resolutie (2338 (XXII) van 18 december 1967) werd de nadruk gelegd op de noodzaak om, bij verdrag, in het internationale recht het beginsel te bevestigen dat geen verjaring geldt voor oorlogsmisdrijven en misdrijven tegen de menselijkheid. Voorts werd er bij de aangesloten landen op aangedrongen zich te onthouden van maatregelen waardoor de doeleinden van het in voorbereiding zijnde verdrag zouden kunnen worden ondergraven. De Algemene Vergadering is er ten slotte op 26 november 1968 in geslaagd een overeenkomst tot stand te brengen. De tekst daarvan is als bijlage bij deze memorie gevoegd.

Zoals reeds werd opgemerkt, kwam de verjaringskwestie internationaal aan de orde, nadat in een aantal landen de geldende verjaringstermijnen voor oorlogsmisdrijven en misdrijven tegen de menselijkheid waren verlengd of opgeheven, c.q. een zodanige verlenging of opheffing ter hand was genomen. In andere landen was voor deze misdrijven verjaring reeds uitgesloten, omdat in het strafrecht van die landen de verjaring hetzij slechts geldt voor bepaalde delicten, hetzij niet geldt voor ernstige delicten in het algemeen. In de internationale discussie is er dan ook herhaaldelijk de nadruk op gelegd, dat de strafrechtelijke verjaring niet beantwoordt aan een algemeen aanvaard rechtsbeginsel. Centraal stond niet de vraag, of de bedoelde misdrijven wel aan de werking van de verjaring konden worden onttrokken, maar de vraag of het volkenrecht reeds verplichtte tot het buiten toepassing laten van bepalingen in de nationale wetgeving inzake strafrechtelijke verjaring.

De verklaringen en verdragen betreffende oorlogsmisdrijven en misdrijven tegen de menselijkheid die aan de op 26 november 1968 aangenomen conventie voorafgingen – genoemd kunnen worden de verklaring van St. James Palace van 13 februari 1942, die van Moskou van 30 oktober 1943, de overeenkomst van Londen van 8 augustus 1945 met het daarbij behorende handvest van de Internationale Militaire Rechtbank, de resoluties van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties van 13 februari 1946 (nr. 3(I)) en 11

december 1946 (nr. 395 (I)), het Verdrag nopens de voorkoming en de bestraffing van genocide van 9 december 1948 en de Geneefse verdragen van 12 augustus 1949 – bewaren het stilzwijgen omtrent de verjaring. Wel bevat de op 20 december 1945 door de Geallieerde Beheersraad in Duitsland uitgevaardigde Wet nr. 10 – in artikel 2, paragraaf 5 – een bepaling, krachtens welke in gevallen van oorlogsmisdrijven en misdrijven tegen de menselijkheid geen beroep kan worden gedaan op een volgens de Duitse wetgeving tussen 30 januari 1933 en 1 juli 1945 ingetreden verjaring. Uit deze annulering van verjaringen, die waren ingetreden in een tijd waarin geen berechting kon plaatsvinden, kunnen evenwel geen conclusies worden getrokken met betrekking tot de vraag of nationale bepalingen die de verjaring voor de bedoelde misdrijven toelaten, al dan niet in strijd met het volkenrecht zijn.

Uit het stilzwijgen van de internationale regelingen is wel afgeleid, dat volgens volkenrechtelijke normen oorlogsmisdrijven en misdrijven tegen de menselijkheid niet aan verjaring onderhevig zijn. Verjaring kan immers alleen krachtens uitdrukkelijke bepaling intreden. Een nevenargument was daarbij nog, dat de regelingen en verklaringen – voor zover zij betrekking hebben op misdrijven gepleegd tijdens de tweede wereldoorlog – uitdrukking geven aan een zeer stellig voor-nemen tot berechting.

Daartegenover werd gesteld, dat de verklaring van Moskou, door de daarin voorkomende verwijzing naar het nationale recht als toepasselijk recht bij de berechting van „gelokaliseerde” oorlogsmisdadigers, de toepasselijkheid van nationale verjaringsbepalingen zou erkennen. Voorts werd aangevoerd, dat de zienswijze, volgens welke het volkenrecht de verjaring uitsluit, in strijd zou zijn met het in artikel 11, tweede lid, van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens neergelegde verbod van terugwerkende kracht van strafbepalingen.

In het ten slotte door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties aangenomen verdrag is het geschilpunt omtrent het tevoren geldende volkenrecht niet opgelost. De laatste overweging van de preambule is zo geformuleerd, dat zij zowel declaratoir als constitutief kan worden opgevat. Het gebruik van de term „to affirm” bleek aanvaardbaar zowel voor degenen die van mening waren dat het volkenrecht de verjaring reeds uitsloot en daarom de indruk wilden vermijden dat het verdrag nieuwe regels stelt, als voor hen die het totstandkomen van de conventie beschouwen als een stap in de ontwikkeling van het internationale strafrecht.

§ 3. De V.N.-conventie van 26 november 1968

Het verdrag is door de Algemene Vergadering aangenomen met 58 stemmen vóór, 7 tegen (waaronder het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland en de Verenigde Staten van Amerika) en 36 onthoudingen (waaronder 14 Westeuropese landen, waartoe ook Nederland behoorde). Uitdrukkelijk dient vermeld te worden, dat de houding van de landen die tegenstemden of zich van stemming onthielden niet is ingegeven door de overweging, dat oorlogsmisdrijven en misdrijven tegen de menselijkheid niet zouden mogen worden onttrokken aan de werking van verjaringsbepalingen in het nationale strafrecht. Sommige van de landen die zich van stemming onthielden hadden tevoren zelf de verjaringstermijnen verlengd of de verjaring geheel uitgesloten. Als voorbeeld kan Frankrijk genoemd worden, dat bij wet van 26 december 1964 de misdrijven tegen de menselijkheid als „imprescriptibles par nature” van de geldende verjaringstermijn had uitgesloten. De bezwaren die tot tegenstemmen of onthouding aanleiding hebben gegeven, waren uitsluitend gericht tegen de wijze waarop de verdragsbepalingen, met name in artikel I, zijn uitgewerkt.

Tegen de in artikel I gegeven delictomschrijvingen kan een drietal bezwaren worden aangevoerd. Het eerste betreft de categorieën oorlogsmisdrijven, waarvoor volgens het verdrag de verjaring moet worden uitgesloten. Voor deze mis-

drijven beperkte het door het secretariaat opgestelde voorontwerp van 25 januari 1967 de toepasselijkheid van het verdrag tot de ernstige delicten. Het onvolledige ontwerp van de werkgroep uit de Commissie voor de rechten van de mens bevatte eveneens een zodanige beperking. Daartegen rees echter verzet van een aantal landen, die meenden dat het verdrag, door onderscheid te maken tussen ernstige en niet ernstige oorlogsmisdrijven, te veel ruimte zou laten aan het subjectieve inzicht van de verdragspartijen. Het verzet gaf de werkgroep uit de Algemene Vergadering van 1967 aanleiding tot het voorstel, de beperking op te heffen. Een later, o.m. door Nederland ingediend, amendement dat ertoe strekte de beperking weer op te nemen, werd in 1968 verworpen.

Zoals de verdragstekst thans luidt, sluit zij de verjaring uit voor de oorlogsmisdrijven, omschreven in artikel 6, onder *b*, van het statuut van het Neurenbergse Gerechtshof (*Stb.* 1946, nr. G 5). Die bepaling omvat alle schendingen van de wetten en gebruiken van de oorlog zonder onderscheid, van de willekeurige vernietiging van steden tot kleine diefstallen. De Westerse landen, die het instituut van de verjaring kennen, waren unaniem van mening dat het buiten werking stellen daarvan voor oorlogsmisdrijven van gering belang, die krachtens het nationale recht met geringe straffen worden afgedaan, een ernstige onevenredigheid in de wetgeving zou teweegbrengen. Dat zoals wel is opgemerkt, toepassing van het opportuniteitsbeginsel in daarvoor in aanmerking komende gevallen uitkomst kan bieden, doet aan het principiële bezwaar niet af. Het argument geldt trouwens niet voor rechtsstelsels, waarin het openbaar ministerie tot vervolging verplicht is.

Een overeenkomstig bezwaar geldt de vermelding, in de omschrijving van misdrijven tegen de menselijkheid in artikel I, onder *b*, van het verdrag, van „eviction by armed attack or occupation”. Ook daaronder kunnen feiten van gering belang zijn begrepen. Bovendien betreft het hier een – door de huidige situatie in het Midden-Oosten ingegeven – uitbreiding van het begrip „misdrijven tegen de menselijkheid” buiten hetgeen daaronder in andere verdragen en nationale wetten pleegt te worden verstaan.

In de derde plaats is niet zonder bedenking de afzonderlijke vermelding van „inhuman acts resulting from the policy of apartheid”, onder de misdrijven tegen de menselijkheid. Hiermede is een politiek element in het verdrag gebracht, waaraan in verband met de rekbaarheid van het gebezigde begrip de vereiste juridische precisie ontbreekt.

Niet zeer gewichtig – want formeel – is het bezwaar, dat de afzonderlijke vermelding van bepaalde categorieën van misdrijven tegen de menselijkheid afbreuk doet aan de systematiek van artikel I, dat met betrekking tot de delictsomschrijvingen voor het overige volstaat met verwijzing naar internationale overeenkomsten. Een onder meer door Nederland ingediend amendement, strekkende tot schrapping van de opsomming van categorieën, kon geen meerderheid behalen.

Nog in ander opzicht is bezwaar ingebracht tegen artikel I van het verdrag. De aanhef daarvan bepaalt, dat de in het artikel genoemde misdrijven van verjaring zijn uitgesloten „irrespective of the date of their commission”. Het is – mede in het licht van de wordingsgeschiedenis van het verdrag – niet aan twijfel onderhevig, dat die op misdrijven uit het verleden slaande bepaling met betrekking tot de door artikel IV vereiste uitvoeringswetgeving inhoudt, dat reeds verstreken verjaringstermijnen dienen te worden heropend. Noorwegen heeft een amendement ingediend, waarin werd voorgesteld de aangehaalde zinsnede in artikel I te schrappen en de bepaling op te nemen dat het verdrag de partijen geen verplichting oplegt met betrekking tot reeds verjaarde misdrijven, maar dat amendement is verworpen.

De verplichting tot heropening van reeds vervallen verjaringstermijnen bleek voor een groot aantal landen onaanvaardbaar. Zij achtten die heropening in strijd met het verbod van terugwerkende kracht van strafbepalingen, een

grondbeginsel van strafrecht dat zij onverkort wilden handhaven.

Daargelaten of heropening van verstreken verjaringstermijnen is aan te merken als het verlenen van terugwerkende kracht aan strafbepalingen, wordt de rechtszekerheid er zonder twijfel door aangetast. De rechtszekerheid nu is een beginsel, waarop slechts in uiterste noodzaak inbreuk mag worden gemaakt. Die noodzaak deed zich voor bij de invoering van de artikelen 3 en 27a van het Besluit Buitengewoon Strafrecht, waarbij aan strafbepalingen retroactieve werking is toegekend. Zonder afwijking van het beginsel dat geen feit strafbaar is dan uit kracht van een voorafgaande wettelijke strafbepaling zouden immers belangrijke oorlogsmisdrijven onbestraft zijn gebleven. De wetgever heeft destijds niet dan na zorgvuldige afweging het belang van strafrechtelijke repressie laten prevaleren boven de eis van rechtszekerheid.

Het verdrag laat echter geen ruimte voor een uitvoering, waarbij met de eis van rechtszekerheid rekening kan worden gehouden. De verplichting tot heropening van verstreken termijnen geldt voor alle oorlogsmisdrijven zonder uitzondering. Voor Nederland zou die heropening betrekking hebben op juist andere dan de zwaarste misdrijven.

De onmogelijkheid tot genuanceerde uitvoering, waarbij alle rechtsbelangen kunnen worden afgewogen, is een doorslaggevend bezwaar tegen het verdrag. Dit betreft zowel het ontbreken van enige begrenzing van de oorlogsmisdrijven waarop het verdrag van toepassing is, als de verplichting tot heropening van verstreken verjaringstermijnen.

De verjaring is in het Nederlandse stelsel een belangrijk middel tot het stellen van beperkingen aan de toepassing van strafrechtelijke sancties. In § 4 van deze memorie zal nader op de rechtsgrond voor het aanbrengen van die beperkingen worden ingegaan.

Door uitsluiting van de verjaring voor alle oorlogsmisdrijven zonder onderscheid, zelfs in gevallen waarin zij reeds is ingetreden, zou op het gehele gebied van de oorlogsmisdrijven aan het strafrechtelijk optreden elke beperking komen te ontvallen. Daardoor zou het instituut van de verjaring in zijn grondslagen worden aangetast, hetgeen voor de functie ervan ook in het gewone strafrecht niet zonder gevolgen zou kunnen blijven. Dat strafrecht heeft immers mede betrekking op misdrijven, die ernstiger zijn dan bepaalde misdrijven die vallen onder de omschrijving van oorlogsmisdrijven in artikel *b*, onder *b*, van het statuut van het Neurenbergse Gerechtshof.

§ 4. *Het wetsontwerp*

Het wetsontwerp steunt op de gebleken internationale rechtsovertuiging, die ook vrijwel algemeen leeft bij de landen, die hun stem niet aan het verdrag hebben kunnen geven, dat ernstige oorlogsmisdrijven en misdrijven tegen de menselijkheid voor de toekomst aan de werking van de verjaring onttrokken behoren te zijn en dat die misdrijven aan de werking van lopende verjaringstermijnen dienen te worden onttrokken.

Thans dient te worden nagegaan, of die internationale rechtsovertuiging niet in strijd komt met de grondslagen van de strafrechtelijke verjaring volgens het Nederlandse rechtssysteem. Bij de voorbereiding van de op oorlogsmisdrijven en misdrijven tegen de menselijkheid toepasselijke wetten – de wet waarbij artikel 27a in het Besluit Buitengewoon Strafrecht werd ingevoegd, de Wet Oorlogsstrafrecht en de Uitvoeringswet genocideverdrag – is de verjaring als zodanig niet ter sprake gekomen. De wetgever heeft als vanzelfsprekend aangenomen, dat ook die misdrijven aan verjaring onderhevig zijn. Slechts is door de werking van het in § 1 van deze memorie reeds genoemde artikel III van de wet van 10 juli 1947, *Stb.* H 233, de verjaringstermijn met betrekking tot de misdrijven, bedoeld in artikel 27a van het Besluit Buitengewoon Strafrecht, enigszins verlegd. Bij het totstandkomen van die wet kon ook nog niet worden voorzien, dat de

vervolg in vele gevallen pas zo laat ter hand kon worden genomen.

In het Wetboek van Strafrecht is de verjaring om twee redenen opgenomen. Vooreerst gold de overweging, dat de noodzaak van bestraffing na verloop van tijd met de herinnering aan het strafbare feit vervalst. Daarnaast werd als praktisch argument aangevoerd, dat het tijdsverloop ten nadele van de bewijsvoering werkt. In de literatuur treft men ook wel andere motieven voor de verjaring aan, waarvan de meeste met het eerstgenoemde gemeen hebben, dat zij in betrekking staan tot de opportuniteit van strafvervolg c.q. -tenuitvoerlegging. De kwalificatie van de verjaring als instituut van strafrechtelijke opportuniteit wordt algemeen aanvaard. Zelfs is wel opgemerkt, dat de wetgever het stellen van verjaringstermijnen ook had kunnen nalaten en aan het openbaar ministerie had kunnen overlaten te beoordelen, of vervolg nog doelmatig en mogelijk zou zijn (W.P.J. Pompe, Handboek van het Nederlandse Strafrecht, 5e druk, blz. 560).

Deze fundering op de grondslag van de strafrechtelijke opportuniteit houdt geen ontkenning van het principiële belang van de verjaring in, maar relateert haar wel aan – wat M. P. Vrij heeft genoemd – de subsociale werking van het delict. In een recente rede is dit nog eens onderstreept door Th. W. v. Veen (De straf als instrument, inaugurele rede Groningen, 1969, blz. 7). Strafrechtelijk optreden dient achterwege te blijven, wanneer de door het onrecht veroorzaakte verstoring van de maatschappelijke orde na verloop van tijd zover is opgeheven, dat het belang dat de gemeenschap bij vervolg heeft, zou worden overtroffen door de nadelen daarvan.

De tijd, gedurende welke de subsociale werking van een gepleegd delict zich doet gevoelen, varieert van geval tot geval. De wetgever heeft hiermede rekening gehouden door het aanbrengen van een differentiatie in de verjaringstermijnen naar gelang van de ernst van het strafbare feit. Uiteraard is elke gefixeerde termijn arbitrair. Van wezenlijk belang is echter, dat de wet de verschillen erkent. Artikel 70 van het Wetboek van Strafrecht bevat immers vier onderscheiden termijnen. Artikel 55 van het Wetboek van Militair Strafrecht voegt daar nog een vijfde termijn aan toe.

De noodzaak tot differentiatie geldt met betrekking tot oorlogsmisdrijven niet minder dan voor de delicten van het commune strafrecht. Indien er aanleiding is, oorlogsmisdrijven aan de werking van de verjaring te onttrekken, dan geldt dat uitsluitend voor de zeer zware delicten. Deze hebben – zoals gebleken is – in de samenleving een zeer lange nawerking. De herinnering daaraan vervaagt uiterst langzaam en de maatschappelijke strafbehoefte blijft zo aanzienlijk, dat het tot grote onrust zou leiden, indien na ommekomst van de geldende verjaringstermijnen geen bestraffing terzake meer zou kunnen plaatsvinden. Bovendien kan met betrekking tot die misdrijven lang niet in alle gevallen worden aangevoerd, dat door het tijdsverloop de bewijsmogelijkheden worden vermindert. Zij zijn voorwerp van historisch onderzoek, waardoor hun aard en omvang dikwijls juist beter aan de dag treden.

Opheffing van de verjaring voor oorlogsmisdrijven die niet als ernstiger kunnen worden beschouwd dan de – aan verjaring onderworpen – ernstigste feiten van het commune strafrecht, zou een niet te motiveren onevenredigheid in de wetgeving tot gevolg hebben.

Overeenkomstig de in het vorenstaande weergegeven gedachtingang wordt in het hier besproken wetsontwerp voorgesteld om – in overeenstemming met de gevestigde internationale rechtsovertuiging – de ernstigste oorlogsmisdrijven en de misdrijven tegen de menselijkheid van de werking van de strafrechtelijke verjaring uit te sluiten.

Het wetsvoorstel heeft zowel betrekking op tijdens de tweede wereldoorlog gepleegde misdrijven, omschreven in artikel 27a van het Besluit Buitengewoon Strafrecht, als op mogelijke toekomstige overtredingen van de artikelen 8 en 9 van de

Wet Oorlogsstrafrecht en de artikelen 1 en 2 van de Uitvoeringswet genocideverdrag¹⁾.

Naar geldende regels – voor een uiteenzetting waarvan de ondergetekende moge verwijzen naar de antwoorden van zijn toenmalige ambtsvoorganger op vragen van de leden der Tweede Kamer mevrouw Singer-Dekker alsmede de heer Berkhouwer en mevrouw Stoffels-van Haften (Aanhangsel *Handelingen* 1964–1965, nrs. 171 en 172) – zal het recht tot strafvordering ter zake van de misdrijven die onder artikel 27a van het Besluit Buitengewoon Strafrecht vallen, voor zover daartegen de doodstraf is bedreigd, op 26 juli 1971 verjaren. Het betreft hier dus de belangrijkste misdrijven uit de tweede wereldoorlog, zoals moord, doodslag, zware mishandeling met voorbedachte rade, de dood ten gevolge hebbende, en diefstal met geweldpleging, de dood ten gevolge hebbende. Deze misdrijven worden door het wetsontwerp aan de werking van de verjaring onttrokken.

Met betrekking tot de minder ernstige misdrijven is de verjaring, voor zover niet door een daad van vervolg gestuit, reeds in het meer of minder recente verleden ingetreden. Dat het wetsontwerp geen voorstel bevat tot heropening van

1) De artikelen 8 en 9 van de Wet Oorlogsstrafrecht luiden:

Artikel 8. 1. Hij die zich schuldig maakt aan schending van de wetten en gebruiken van de oorlog, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste tien jaren.

2. Gevangenisstraf van ten hoogste vijftien jaren wordt opgelegd:

1°. indien het feit de dood of zwaar lichamelijk letsel van een ander te duchten is;

2°. indien het feit een onmenselijke behandeling inhoudt;

3°. indien het feit inhoudt het een en ander dwingen iets te doen, niet te doen of te dulden;

4°. indien het feit plundering inhoudt.

3. De doodstraf, levenslange gevangenisstraf of tijdelijke van ten hoogste twintig jaren wordt opgelegd:

1°. indien het feit de dood of zwaar lichamelijk letsel van een ander tengevolge heeft dan wel verkrachting inhoudt;

2°. indien het feit inhoudt geweldpleging met verenigde krachten tegen een of meer personen dan wel geweldpleging tegen een dode, zieke of gewonde;

3°. indien het feit inhoudt het met verenigde krachten vernielen, beschadigen, onbruikbaar maken of wegmaken van enig goed, dat geheel of ten dele aan een ander toebehoort;

4°. indien het feit, in het voorgaande lid bedoeld onder 3° of 4°, wordt gepleegd met verenigde krachten;

5°. indien het feit uiting is van een politiek van stelselmatige terreur of wederrechtelijk optreden tegen de gehele bevolking of een bepaalde groep daarvan;

6°. indien het feit inhoudt een schending van een gegeven belofte, of een schending van een met de tegenpartij als zodanig gesloten overeenkomst;

7°. indien het feit inhoudt misbruik van een door de wetten en gebruiken van de oorlog beschermde vlag of teken dan wel van de militaire onderscheidingsteken of de uniform van de tegenpartij.

Artikel 9. Met gelijke straf als gesteld op de in het voorgaande artikel bedoelde feiten wordt gestraft hij die opzettelijk toelaat, dat een aan hem ondergeschikte een zodanig feit begaat.

De artikelen 1 en 2 van de Uitvoeringswet genocideverdrag luiden:

Artikel 1. 1. Hij die met het oogmerk een nationale, ethnische of godsdienstige groep, dan wel een groep, behorende tot een bepaald ras, geheel of gedeeltelijk, als zodanig te vernietigen, opzettelijk:

1°. leden van de groep doodt;

2°. leden van de groep zwaar lichamelijk of geestelijk letsel toebrengt;

3°. aan de groep levensvoorwaarden oplegt die op haar gehele of gedeeltelijke lichamelijk vernietiging zijn gericht;

4°. maatregelen neemt, welke tot doel hebben geboorten binnen de groep te voorkomen;

5°. kinderen van de groep gewelddadig overbrengt naar een andere groep

wordt als schuldig aan genocide gestraft met levenslange gevangenisstraf of tijdelijke van ten hoogste twintig jaren.

2. De samenspanning wordt gestraft gelijk de poging.

3. De uitdrukkingen samenspanning en zwaar lichamelijk letsel hebben in dit artikel dezelfde betekenis als in het Wetboek van Strafrecht.

Artikel 2. Met gelijke straf, als gesteld op de in het voorgaande artikel bedoelde feiten, wordt gestraft hij die opzettelijk toelaat dat een aan hem ondergeschikte een zodanig feit begaat.

die verstreken verjaringstermijnen, zal te dezer plaatse geen toelichting meer behoeven.

Anders dan heropening van verstreken termijnen zou doen, laat de voorgestelde opheffing van lopende termijnen de rechtszekerheid onaangetast. Van het verlenen van terugwerkende kracht aan strafbepalingen is daarbij zeker geen sprake, aangezien geen nieuwe strafbaarstelling of verzwaaring van strafbedreiging plaats vindt. Evenmin wordt de strafrechtelijke positie van de delinquent anderszins verzaard. Aan het bestaan van verjaringsbepalingen kan de delinquent geen verkregen recht of zelfs maar aanspraak ontnemen, die door het buiten werking stellen van die bepalingen zou worden geschonden.

Overigens is het praktisch belang van de voorgestelde uitsluiting van verjaring voor in de tweede wereldoorlog gepleegde oorlogsmisdrijven en misdrijven tegen de menselijkheid minder groot dan aanvankelijk wellicht zou kunnen worden vermoed. In vele gevallen heeft na de aanvang van de verjaringstermijn in 1947 een daad van vervolging plaats gehad, waardoor de verjaring is gestuit.

Ook voor de misdrijven omschreven in de artikelen 8 en 9 van de Wet Oorlogsstrafrecht wordt de uitsluiting van de verjaring beperkt tot de ernstige oorlogsmisdrijven en de misdrijven tegen de menselijkheid. Deze termen komen in de Wet Oorlogsstrafrecht niet voor. Artikel 8 spreekt van „schending van de wetten en gebruiken van de oorlog” en verwijst daarmee naar het verdrags- en internationaal gewoonterecht. De in het tweede en derde lid bedoelde feiten worden in de volkenrechtelijke terminologie deels als „oorlogsmisdrijven”, deels als „misdrijven tegen de menselijkheid” aangeduid. Deze laatste behoren naar hun aard tot de zeer ernstige misdrijven. Dat geldt dus ook voor de strafbare feiten, omschreven in de artikelen 1 en 2 van de Uitvoeringswet genocideverdrag. De in artikel 8, tweede en derde lid, van de Wet Oorlogsstrafrecht bedoelde misdrijven die niet als misdrijf tegen de menselijkheid worden aangemerkt, zijn zonder uitzondering ernstige oorlogsmisdrijven, evenals de daarmee verband houdende misdrijven bedoeld in artikel 9 van die wet.

Artikelen

Na de in het algemene deel van deze memorie gegeven uitsluiting zullen de afzonderlijke artikelen van het wetsontwerp weinig toelichting meer behoeven. Enige opmerkingen dienen echter nog te worden gemaakt.

• *Artikelen I, II en III, onder A.* De strafbaarstellingen in de artikelen 8 en 9 van de Wet Oorlogsstrafrecht en 1 en 2 van de Uitvoeringswet genocideverdrag komen niet geheel overeen met die van artikel 27a van het Besluit Buitengewoon Strafrecht. Als gevolg van de verschillende in de delictomschrijvingen en de strafbedreigingen zal de uitsluiting van de verjaring niet precies dezelfde feiten omvatten. Van beide groepen zijn het echter alleen de zeer ernstige delicten, die aan de werking van de verjaring worden onttrokken.

Wat betreft de misdrijven, bedoeld in artikel 27a van het Besluit Buitengewoon Strafrecht is een beperking aangebracht tot de met de doodstraf bedreigde feiten, d.w.z. de oorlogsmisdrijven en misdrijven tegen de menselijkheid, die tevens de bestanddelen bevatten van of analoog zijn aan de misdrijven waarop bij het Wetboek van Strafrecht gevangenisstraf van vijftien jaar of meer is gesteld (artikel 27a jo artikel 11

B.B.S.) en een aantal in het Wetboek van Militair Strafrecht omschreven misdrijven, zoals die van de artikelen 148 en 149 W.v.M.S., alsmede poging, medeplichtigheid en samenspanning daartoe (artikelen 12 en 13 B.B.S.).

Van de oorlogsmisdrijven, omschreven in de artikelen 8 en 9 van de Wet Oorlogsstrafrecht, zijn alleen die met een bijzondere kwalificatie in het wetsontwerp betrokken. Voor genocide is geen beperking aangebracht, omdat alleen zeer ernstige misdrijven als zodanig worden aangemerkt.

De gesignaleerde verschillen in de kring van misdrijven, waarvoor de verjaring wordt uitgesloten, zullen in de praktijk geen bezwaar ontmoeten, gezien de ruimte die de delictomschrijvingen laten.

Een tweede opmerking betreft het voorstel om niet alleen de verjaring van het recht tot strafvordering, maar ook die van het recht tot uitvoering van de straf uitdrukkelijk uit te sluiten. Strikt nodig is dit wellicht niet. Artikel 76, tweede lid, van het Wetboek van Strafrecht schrijft immers voor de executieverjaring een termijn voor, die langer is dan die van de vervolgingsverjaring. Bovendien ontbreekt de noodzaak om de verjaring van doodstraffen en levenslange gevangenisstraffen uit te sluiten ook al daarom, omdat die straffen volgens reeds bestaande regels niet aan verjaring onderhevig zijn. Niettemin lijkt het geraden, het in artikel 76, eerste lid, van het Wetboek van Strafrecht geformuleerde beginsel uitdrukkelijk buiten werking te stellen.

Redactioneel sluiten de in de artikelen I en II voorgestelde bepalingen zoveel mogelijk aan bij het bestaande artikel 10 van de Wet Oorlogsstrafrecht en artikel 3 van de Uitvoeringswet genocideverdrag.

Het spreekt wel vanzelf, dat de in artikel I voorgestelde bepaling derogeeert aan artikel 1, tweede lid, van het Wetboek van Strafrecht. De ontworpen bepaling, die uitsluitend betrekking heeft op in het verleden gepleegde misdrijven en zou van alle betekenis beroofd zijn, indien de thans geleende – voor de verdachte gunstiger – regeling van de verjaring van toepassing zou blijven. Het lijkt dan ook overbodig, de afwijking van het bepaalde in artikel 1, tweede lid, van het Wetboek van Strafrecht uitdrukkelijk in de wet vast te leggen.

Artikel III, onder B en C. Artikel 7 van de Uitvoeringswet genocideverdrag bevat een wijziging van de wet van 6 april 1875, *Stb.* 66, tot regeling der algemene voorwaarden op welke, ten aanzien van de uitlevering van vreemdelingen, verdragen met vreemde mogendheden kunnen worden gesloten. De wijziging strekt ertoe, genocide te maken tot een misdrijf waarvoor uitlevering is toegelaten. De wet van 1875 is inmiddels vervangen door de Uitleveringswet (wet van 9 maart 1967, *Stb.* 139). Zonder nadere bepaling zou het tenminste aan twijfel onderhevig zijn, of onder de werking van de nieuwe wet uitlevering wegens genocide nog wel mogelijk zou zijn. Genocide toch zou wellicht kunnen worden aangemerkt als politiek misdrijf, en dan zou artikel 11 van de Uitleveringswet de uitlevering daarvoor verbieden. Het voorgestelde artikel 5a van de Uitvoeringswet genocideverdrag stelt buiten twijfel, dat genocide voor de toepassing van de Uitleveringswet niet als politiek delict kan worden beschouwd. Artikel 7 van de Uitvoeringswet genocideverdrag kan vervallen.

De Minister van Justitie,
C. H. F. POLAK.