

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

MEMORIE VAN ANTWOORD

(Ingezonden 30 juni 1970)

Nr. 7

Algemeen

Het verheugt de ondergetekende, dat de leden van de vaste Commissie voor Justitie zich in het algemeen konden verenigen met het voorstel, de regels betreffende de verjaring van het recht tot strafvordering en tenuitvoerlegging van straf niet van toepassing te doen zijn op zeer ernstige oorlogsmisdrijven en misdrijven tegen de menselijkheid.

De ondergetekende deelt, zoals hij in de memorie van toelichting reeds tot uitdrukking bracht, de opvatting van vele leden, dat de strafrechtelijke verjaring op het opportuniteitsbeginsel is gegrond. In deze opvatting is de voorgestelde opheffing van de verjaring voor bepaalde misdrijven niet als een afwijking van het opportuniteitsbeginsel te beschouwen. Door het buitenwerking stellen van de verjaring wordt een beletsel voor nog opportune strafvervolgingen uit de weg geruimd. Naar de mening van de ondergetekende kan niet worden gesteld, dat het hier gaat om misdrijven van zo ernstige aard dat de wetgever, die de verjaringstermijn vaststelde, geen rekening heeft gehouden met de mogelijkheid dat zij ooit zouden voorkomen. De wet van 10 juli 1947, *Stb.* H 233, waarbij de afzonderlijke strafbaarstelling van oorlogsmisdrijven en misdrijven tegen de menselijkheid – op een tijdstip dat die misdrijven reeds gepleegd waren – werd ingevoerd, regelde tevens, in artikel III, de termijn van verjaring van het recht tot strafvordering ter zake van die misdrijven. Wellicht echter heeft de wetgever bij de vaststelling van die termijn de situatie, dat in sommige gevallen vóór de afloop daarvan nog geen vervolging zou zijn ingesteld, niet voor ogen gehad. De ondergetekende onderschrijft de stelling, dat de uitschakeling van de verjaring voor de ernstigste van die misdrijven mede wordt gerechtvaardigd door het feit, dat de herinnering daaraan nog niet is verwaagd. Met instemming nam hij voorts kennis van de zienswijze van de bedoelde leden, dat het onderhavige wetsontwerp een verheugende ontwikkeling van internationaal recht bevordert, vooral ook omdat het niet beperkt is tot gebeurtenissen uit het verleden, maar ook regels geeft voor feiten die in de toekomst mogelijk nog zouden kunnen plaatsvinden.

De vraag van verscheidene leden, of het wetsvoorstel ook een noodzakelijk complement is op in andere landen genomen of te nemen maatregelen van gelijke strekking, omdat anders het risico wordt geschapen dat oorlogsmisdadigers na ommekeer van de thans geldende verjaringstermijn in Nederland een wijkplaats zouden zoeken, beantwoordt de ondergetekende bevestigend. De artikelen 9, eerste lid, onder *e*, van de Uitleveringswet en 7 van de Wet overlevering inzake oorlogsmisdrijven sluiten immers de uitlevering, c.q. overlevering, voor oorlogsmisdrijven en misdrijven tegen de menselijkheid uit, indien naar Nederlands recht wegens verjaring geen vervolging of tenuitvoerlegging van straf meer kan plaatshebben.

Bij de voorbereiding van het ontwerp is niet overwogen, het instituut van de verjaring geheel uit het Nederlandse strafrecht te verwijderen. Op zichzelf genomen berust het instituut op goede gronden, die in de literatuur vrijwel algemeen worden erkend. Ook Pompe, wiens opmerking dat de wetgever het stellen van verjaringstermijnen had kunnen nalaten in vertrouwen op het oordeel van het openbaar ministerie omtrent de doelmatigheid en mogelijkheid van vervolging in de memorie van toelichting is geciteerd, voert niet het pleit voor afschaffing van de verjaringsregeling. Op de geciteerde passus laat hij onmiddellijk volgen: „De wettelijke termijn geeft, evenals in

het privaatrecht (artt. 1983 v.v. B.W.), rust en zekerheid aan de rechtsorde, en in het bijzonder aan de tegenpartij van het openbaar ministerie, nl. de verdachte". Dat, zoals de bedoelde verscheidene leden opmerken, het buiten werking stellen van de verjaring ook voor minder ernstige misdrijven aantrekkelijk zou zijn, omdat daardoor het recht van niet-vervolgving op grond van verjaring steeds wordt vervangen door de gunst van niet-vervolgving op grond van de opportuniteit, kan de ondergetekende niet inzien. Het achterwege laten van strafvervolgving om redenen van opportuniteit is naar zijn oordeel geen gunstbetoon. Het sepotbeleid van het openbaar ministerie, waarin de toepassing van het opportuniteitsbeginsel gestalte vindt, is een essentieel onderdeel van de criminele politiek en dient te berusten op een zorgvuldige afweging van rechtsbelangen.

Bij de voorbereiding van het wetsontwerp is overwogen, in de tekst van het voorgestelde derde lid van artikel III van de Wet van 10 juli 1947 (*Stb.* H 233) zelf de toepasselijkheid van artikel 1, tweede lid, van het Wetboek van Strafrecht uitdrukkelijk uit te sluiten. Ook bij nadere overweging acht de ondergetekende dat, om de in de memorie van toelichting vermelde reden, overbodig. Van de rechter mag een redelijke uitleg van de wet worden verwacht. Een interpretatie volgens welke de voorgestelde bepaling niet aan artikel 1, tweede lid, van het Wetboek van Strafrecht zou derogeren, zou niet alleen de bedoeling van de wetgever miskennen, maar ook onverenigbaar zijn met de duidelijke strekking van de ontworpen bepaling.

Naar aanleiding van de mededeling van verschillende leden, dat zij zich konden scharen achter de opmerking van wijlen prof. Pompe in „De Volkskrant” (het voorlopig verslag vermeldt abusievelijk als bron „Het Binnenhof”) van 16 april 1965, dat de verjaring niet bedoeld is als bescherming van de belangen van delinquenten, maar ter wille van een doelmatige strafrechtspleging, merkt de ondergetekende op, dat hij hier geen tegenstelling ziet. De strafrechtspleging kan slechts doelmatig zijn, indien zij het belang van de delinquent in rekening brengt. De bedoelde opmerking van prof. Pompe is trouwens moeilijk verenigbaar met diens eigen, hiervoren geciteerde, uitspraak, dat de verjaring rust en zekerheid geeft aan de rechtsorde, en in het bijzonder aan de verdachte. Overigens behoeft het geen betoog, dat de ondergetekende de conclusie van het dagbladartikel van prof. Pompe, dat de verjaring voor zeer ernstige oorlogsmisdrijven en misdrijven tegen de menselijkheid dient te vervallen, volledig onderschrijft.

Die conclusie wordt ook gedeeld door enkele leden, die aan het slot van het algemene gedeelte van het voorlopig verslag aan het woord zijn. In overeenstemming met de ontwikkeling van het internationale recht heeft de Nederlandse wetgever zich reeds jaren op het standpunt gesteld, dat met het oog op ernstige oorlogsmisdrijven bijzondere voorzieningen in het strafrechtelijk stelsel nodig zijn. Door de indiening van het onderhavige wetsvoorstel heeft de regering die lijn doorgetrokken. Dat wil echter niet zeggen dat zij zich aansluit bij het betoog van de bedoelde leden, dat ernstige oorlogsmisdrijven geheel buiten de werking van het „normale” rechtssysteem zouden vallen en behoren te blijven vallen. Voor zover geen afwijkende regels zijn gesteld, zijn het „gewone” strafrecht en strafprocesrecht van toepassing en behoren zij dat ook te zijn.

De V.N.-conventie van 26 november 1968

In antwoord op de vraag van vele leden, wat de regering ertoe bewogen heeft bij de commissoriale behandeling vóór het verdrag te stemmen, doch zich in de plenaire zitting van de Algemene Vergadering van stemming te onthouden, deelt de ondergetekende het volgende mede. Reeds bij de commissoriale behandeling heeft de Nederlandse delegatie blijk gegeven van ernstige bezwaren tegen de verdragstekst. Bij de stemming in de commissie over artikel 1 van het ontwerp-verdrag behoorde Nederland tot de 12 tegenstemmers. De stem die de Nederlandse delegatie in de commissie vóór het ontwerp-verdrag als

geheel uitbracht, was uitsluitend bedoeld om tot uitdrukking te brengen dat Nederland groot gewicht hechtte aan de totstandkoming van een verdrag tot uitsluiting van verjaring voor oorlogsmisdrijven en misdrijven tegen de menselijkheid. Bij de definitieve stemming in de plenaire vergadering is echter de doorslag gegeven aan de bezwaren tegen de verdragstekst, die in de memorie van toelichting bij het onderhavige wetsontwerp uitvoerig zijn besproken. Een en ander is uiteengezet in de stemverklaring die namens de Nederlandse delegatie op 26 november 1968 in de Algemene Vergadering is afgelegd. Deze is geproduceerd als bijlage 55 bij het verslag over de 23e zitting van de Algemene Vergadering der Verenigde Naties (publikatie nr. 93 van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, blz. 273). De bladzijden 96-100 van genoemde publikatie behelzen het verslag van de stemmingen zelf.

Bij de stemming in de commissie over het Noorse voorstel tot opnemning van een bepaling, inhoudende dat het verdrag de partijen geen verplichting oplegt met betrekking tot reeds verjaarde misdrijven, heeft de Nederlandse delegatie zich onthouden.

De leden, aan het woord in het gedeelte van het voorlopig verslag waarop hier wordt ingegaan, verlangden een nadere motivering van het bezwaar van de regering dat onder artikel Ia van het verdrag ook betrekkelijk kleine vergrijpen vallen. Het staat buiten twijfel, dat onder de definitie van „oorlogsmisdrijven” in artikel 6, onder b, van het Handvest van de Internationale Militaire Rechtbank, waaraan in de onderhavige bepaling wordt gerefereerd, alle schendingen van de wetten en gebruiken van de oorlog zijn begrepen, zonder onderscheid naar gelang van de ernst van de inbreuken. Geen van beide – rechtens niet bindende – resoluties, die in artikel I, onder a, van het verdrag worden genoemd, bevat enigerlei beperking van de in het Handvest gegeven definitie. Van een beperking die met het oog op uitsluiting van de verjaring onmisbaar is, is wel sprake in de bepalingen van de verdragen van Genève van 1949, waarin de „ernstige inbreuken” op het oorlogsrecht worden omschreven en waarmede de artikelen 8, tweede en derde lid, en 9 van de Wet Oorlogsstrafrecht grotendeels overeenkomen. Deze minimale beperking is echter in de V.N.-conventie niet aanvaard, ook al wordt „in het bijzonder” naar de bedoelde bepalingen van de Geneefse verdragen verwezen. De amendementen die ertoe strekten buiten twijfel te stellen, dat de conventie tenminste beperkt was tot de in de Geneefse verdragen opgesomde „ernstige inbreuken” zijn verworpen. Enige van die amendementen zijn weergegeven op blz. 96 en 97 van de reeds aangehaalde publikatie nr. 93 van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Niet alleen de Nederlandse regering, maar ook die van alle andere westelijke landen nemen het standpunt in, dat de conventie dientengevolge een te ruime kring van oorlogsmisdrijven bestrijkt.

Dat onder „eviction by armed attack or occupation” ook feiten van gering belang kunnen worden begrepen, wordt duidelijk wanneer men bedenkt dat „eviction” niet alleen de betekenis heeft van het uitzetten of verdrijven van mensen, maar ook die van de ontzetting uit eigendom. In de laatstgenoemde betekenis kan reeds het met behulp van de sterke arm vorderen van fietsen of radio toestellen door een bezettende macht als vervulling van de delictsomschrijving worden aangemerkt. Maar ook indien het woord „eviction” wordt opgevat in de beperkte betekenis van het van huis en haard verdrijven van mensen, behoeft „eviction by armed attack” niet altijd een misdrijf tegen de menselijkheid op te leveren. Reeds de oorlogshandelingen op zich zelf kunnen medebrengen, dat de bevolking van een bepaalde streek gedwongen wordt de wijk te nemen naar veiliger oorden. Ook hier geldt derhalve het bezwaar van onvoldoende precisie.

Het bezwaar tegen de afzonderlijke vermelding van „inhuman acts resulting from the policy of apartheid” onder de misdrijven tegen de menselijkheid in artikel I, onder b, van het verdrag doet niet af aan de steun die Nederland herhaaldelijk heeft gegeven aan resoluties van de Verenigde Naties, waarin de Zuidafrikaanse apartheidspolitiek, ook als „crime against humanity”, werd veroordeeld. Het bezwaar is vooral, dat door

de toevoeging de verdragstekst is vertroebeld. Onmenselijke handelingen tegen burgerbevolking vallen reeds onder de omschrijving van misdrijven tegen de menselijkheid in artikel 6, onder c, van het Handvest van de Internationale Militaire Rechtbank te Neurenberg. (De daarin voorkomende beperking tot die handelingen die vóór of gedurende de oorlog zijn bedreven behoort niet tot de delictsommschrijving, maar dient slechts om de rechtsmacht van het Hof af te bakenen.) De afzonderlijke vermelding van uit het apartheidbeleid voortvloeiende onmenselijke handelingen leidt tot de gevolgtrekking, dat die handelingen niet gerekend moeten worden tot onmenselijke handelingen tegen burgerbevolking. Die uitleg is echter slechts mogelijk, indien onder „inhuman acts resulting from the policy of apartheid” uitsluitend worden verstaan handelingen tegen bepaalde enkelingen. Het is niet aannemelijk, dat de opstellers van het verdrag in gevallen waarin het gaat om uitvoering van apartheidbeleid juist de meest pregnante misdrijven tegen de menselijkheid, namelijk die welke tegen bevolkingsgroepen als zodanig worden bedreven, hebben willen uitsluiten. De conclusie moet in elk geval zijn, dat de toevoeging alleen maar onduidelijkheid schept en het begrip „misdrijven tegen de menselijkheid” onzeker maakt. Deze situatie heeft de ondergetekende in de memorie van toelichting willen kenschetsen met het – wellicht niet geheel adequate – woord „rekbaarheid”. Zijn bezwaar is niet gericht tegen het gebruik van de term „onmenselijke handelingen”, die ook in de Nederlandse wetgeving als voldoende duidelijk voor een delictsommschrijving is aanvaard.

Een bijkomend bezwaar is nog, dat de hier besproken toevoeging alleen betrekking heeft op handelingen, voortvloeiend uit het apartheidbeleid. Een veroordeling van een bepaald politiek systeem is in een verdrag van algemene strekking als het onderhavige niet op haar plaats.

Enkele leden gaven te kennen, meer inzicht te willen hebben omtrent de gedragslijn die andere staten volgen ter zake van de toepassing van verjaringstermijnen op niet zeer ernstige oorlogsmisdrijven. Het is de ondergetekende bekend, dat er in de landen van de Raad van Europa communis opinio over bestaat, dat alleen zeer ernstige oorlogsmisdrijven voor onttekening aan de werking van toepasselijke verjaringstermijnen in aanmerking komen. Daarbij wordt uitsluitend gedacht aan misdrijven binnen de kring van „ernstige inbreuken”, bedoeld in de verdragen van Genève van 12 augustus 1949. Dienovereenkomstig hebben landen die de verjaringstermijn hebben verlengd of afgeschaft, zoals Frankrijk en Duitsland, dit ook alleen gedaan voor de zeer ernstige misdrijven. De bedoelde leden hadden voorts bezwaar tegen de opmerking in de memorie van toelichting omtrent het bereik van artikel 6, onder b, van het Statuut van het Neurenbergse Gerechtshof. De ondergetekende kan in die opmerking, die een alom aanvaarde interpretatie weergeeft, geen ridiculisering van het statuut zien. Hij heeft geenszins beweerd dat het Hof zich in concreto met onbelangrijke zaken bezig heeft gehouden. Dat was trouwens uitgesloten doordat het Hof, naar luid van de aanhef van artikel 6, uitsluitend was ingesteld ter „berechting en bestrafing van de grote oorlogsmisdadigers van de landen van de Europese As”. Daardoor, en niet door de omschrijving van oorlogsmisdrijven die binnen 's Hof's competentie vielen, was de rechtsmacht van het Hof zo beperkt, dat het in feite slechts over zeer zware delicten heeft kunnen oordelen en ook heeft geoordeeld. Aan de uitspraken van het Hof is in de memorie van toelichting in het geheel niet gerefereerd.

De opmerking omtrent het praktische belang van het wetsontwerp op blz. 6, linkerkolom, tweede volle alinea, van de memorie van toelichting is naar het oordeel van de ondergetekende niet onduidelijk. Krachtens artikel 72 van het Wetboek van Strafrecht stuit elke daad van vervolging, waaronder te verstaan is elke daad van het openbaar ministerie waardoor onderzoek of beslissing van de rechter wordt uitgelokt, de verjaring, mits die daad de vervolgd bekende of op wettelijk voorgeschreven wijze betekend is. Na de stuiting begint de verjaringstermijn opnieuw te lopen. In de gevallen waarin voor feiten, die

in 1971 zouden verjaren, na de aanvang van de termijn in 1947 een daad van vervolging heeft plaatsgehad, treedt de verjaring dus – onafhankelijk van het onderhavige wetsontwerp – later in.

Het wetsontwerp

Veel leden stelden de vraag, waarom de in artikel 26 van het Besluit Buitengewoon Strafrecht waarop de doodstraf is gesteld niet onder de werking van het wetsontwerp zijn gebracht. Daaromtrent merkt de ondergetekende op, dat die feiten in elk geval niet zijn aan te merken als oorlogsmisdrijven. Zij houden immers geen schending van de wetten of gebruiken van de oorlog in. Op zich zelf levert overtreding van artikel 26 B.B.S. evenmin een misdrijf tegen de menselijkheid op. Slechts onder bijzondere omstandigheden – indien namelijk het strafbare feit past in een stelsel van ontrecting en vervolging van een bevolkingsgroep – zou van een misdrijf tegen de menselijkheid kunnen worden gesproken. Nu dit onderscheid niet in de delictsommschrijving of in een wettelijke kwalificatie tot uitdrukking is gebracht, kan de voorgestelde opheffing van de verjaring, die beperkt is tot oorlogsmisdrijven en misdrijven tegen de menselijkheid, bezwaarlijk tot de in artikel 26 van het Besluit Buitengewoon Strafrecht strafbaar gestelde feiten worden uitgestrekt. De omstandigheid dat voor die feiten de verjaring reeds is ingetreden is daarbij niet van belang. Het overeenkomstige artikel 5 van de Wet Oorlogsstrafrecht is evenmin in het wetsontwerp betrokken.

Dat onder de gekwalificeerde delicten van artikel 8 van de Wet Oorlogsstrafrecht, met name onder die welke in het voorlopig verslag als voorbeeld zijn genoemd (de voorbeelden zijn niet geheel duidelijk, aangezien het tweede lid geen onderdelen 6 en 7 kent), in concreto ook niet zeer ernstige feiten kunnen vallen moge waar zijn, evenzeer is waar dat al die delicten in concreto ook zeer ernstig kunnen zijn. Om de opzet van het wetsontwerp eenvoudig te houden, diende bij de bestaande materiële strafbepalingen te worden aangesloten.

Het bezwaar van de Regering tegen de omvang van het toepassingsgebied van het verdrag kan naar de mening van de ondergetekende niet – of slechts in veel mindere mate – tegen het wetsontwerp worden aangevoerd. Anders dan het verdrag omvat het wetsvoorstel slechts die oorlogsmisdrijven die naar hun wettelijke omschrijving, blijkens de strafbedreiging, als zeer ernstig worden aangemerkt.

Voor zover de ondergetekende bekend, worden nog ten minste 63 personen, verdacht van tijdens de bezetting in Nederland begane oorlogsmisdrijven en misdrijven tegen de menselijkheid, gezocht alsmede een zestal dat reeds is veroordeeld. Het is de ondergetekende niet bekend, of in andere landen thans nog Nederlanders een straf ondergaan wegens het plegen van oorlogsmisdrijven. Hoogstwaarschijnlijk is dat niet het geval. Onder de 69 reeds genoemde personen bevinden zich bij name bekende buitenlanders, wier uitlevering niet kon worden verkregen, maar die bij aankomst in Nederland stellig zouden worden vervolgd. Tot hen behoren de indertijd uit de gevangenis te Breda ontvluchte oorlogsmisdadigers, alsmede enkele beruchte verdachten.

Een juiste opgave van het aantal zaken betreffende oorlogsmisdrijven en misdrijven tegen de menselijkheid, waarin na het inwerking treden van artikel 27a van het Besluit Buitengewoon Strafrecht een daad van vervolging heeft plaatsgehad zonder dat het tot een berechting is gekomen, zou een tijdrovend onderzoek vergen van een groot aantal verspreide dossiers. De ondergetekende is voorshands van oordeel, dat het instellen van een dergelijk onderzoek niet voldoende gerechtvaardigd wordt door het nut daarvan.

In antwoord op de aan het slot van het voorlopig verslag gestelde vraag, welke landen overwegen de verjaringstermijn niet te verlengen, kan de ondergetekende mededelen, dat op grond van de Verenigde Naties gedane uitlatingen kan worden verwacht dat in elk geval Griekenland en enige Zuidamerikaanse landen niet tot verlenging of opheffing van termijnen zullen overgaan.

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