

Voorzitter

- **Samenvoeging van de gemeenten Geldrop en Mierlo (28840).**

Deze wetsvoorstellen worden zonder beraadslaging en zonder stemming aangenomen.

Aan de orde is de behandeling van het wetsvoorstel:

- **Regels met betrekking tot ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht (Wet internationale misdrijven) (28337).**

De beraadslaging wordt geopend.

□

De heer **Rosenthal** (VVD): Mijnheer de voorzitter. In de eerste plaats verheugt het ook mij dat ik weer, zoals het zich laat aanzien, meermaals met de nu aanwezige minister van Justitie van gedachten zal kunnen wisselen over wetsvoorstellen op het terrein van justitie. Verder roep ik in herinnering dat gisteren het Internationaal Strafhof volop in beeld is geweest in Nederland, zodat het nu een goed moment is om in deze Kamer van gedachten te wisselen over regels met betrekking tot ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht.

Bij de schriftelijke voorbereiding heeft de VVD-fractie al laten weten dat zij graag haar steun aan dit wetsvoorstel wil geven. De aanpassing van de Nederlandse wetgeving aan het statuut van het Internationaal Strafhof vindt, wat de VVD-fractie betreft, op verantwoorde wijze plaats. Verder geven wij graag een compliment aan de minister en de zijnen voor de uitvoerige verantwoording van dit wetsvoorstel.

Mijn fractie heeft bij de schriftelijke voorbereiding al enige opmerkingen gemaakt over de kwestie van de immuniteiten. Vandaag willen wij ons tot die kwestie beperken. Opvallend vinden wij dat in het wetsvoorstel en alle gewisselde stukken steeds aan de orde wordt gesteld dat het leerstuk waar het hier om gaat, zowel dat van de universele rechtsmacht als dat van de immuniteiten, sterk in beweging is. De minister benadrukt dat in de memorie van toelichting en herhaalt dat in de memorie van antwoord aan onze Kamer.

Wij willen ons nu richten op de thematiek van de "private capacity" van een aantal hoogwaardigheidsbekleders en het al dan niet van toepassing zijn op dit soort personen. Ook die thematiek is sterk in beweging. De redenering van de regering is in feite – die kan ook op zichzelf worden gedeeld – dat met het begrip "private capacity" wordt beoogd om een halt toe te roepen aan een ongebreidelde expansie van vervolgingsinspanningen tegen voormalige staatsrepresentanten, in een ander dan het eigen land. De regering vindt dat de "private capacity" de zaak insnoert. De minister constateert vervolgens – ook in de schriftelijke behandeling – dat juist op dit punt de "private capacity" ruim moet worden uitgelegd. De VVD-fractie is van mening dat over allerlei termen die in dit verband worden gebruikt zoals "official", "non-official" en "private capacity" vrij snel in de toekomstige ontwikkeling van dit rechtsleerstuk zoveel mogelijk duidelijkheid moet worden verschaft. Anders zal er voortdurend verwarring ontstaan over de vraag of de ruime interpretatie moet worden gebruikt of juist de enge. Wil de minister hierop ingaan?

Ik vraag namens mijn fractie nog aandacht voor een tweede punt. Wij hebben de minister gevraagd naar de houdbaarheid van het onderscheid tussen daden in functie en private handelingen voor of na het uitoefenen van de functie in het geval van staten die door de internationale gemeenschap als "failed states" of "rogue states" worden getypeerd. De minister kapittelt in zijn reactie de VVD-fractie vervolgens op het feit dat zij het thema van de "rogue states" ineens wel erg ruimhartig heeft ingebracht. Wij accepteren dit, maar ik wil nog wel even doorgaan op het thema van de "failed states", want dit vindt de minister kennelijk ook een relevant punt.

Als wij hem daarin volgen voor dit moment, dan moet ons wel van het hart dat de minister in zijn reactie eigenlijk niet erg veel zegt. Hij schrijft in de memorie van antwoord dat die "failed states" zich mééstal kenmerken door het geheel of grotendeels ontbreken van staatsgezag.

Voor zover er bij dergelijke staten geen regering is, zullen er volgens de minister dus ook geen regeringsleden zijn die immuniteit zullen

genieten voor de vreemde nationale rechter. Wij vragen ons af of het echt zo eenvoudig zal zijn. Daarom vraag ik aan de minister of hij duidelijkheid wil verschaffen over de immuniteit van regeringsleden van "failed states" die voor wat betreft de mate van staatsgezag, onderwerp van internationale discussie zijn. Licht ook hier niet het risico van politieke machinaties op de loer? Hoe denkt de minister dit in de toekomst te voorkomen?

De tijdelijke **voorzitter**: Ik geef het woord aan de heer Kox. Ik wijs de Kamer erop dat de heer Kox nu echt zijn maidenspeech gaat houden.

□

De heer **Kox** (SP): Voorzitter. Een maidenspeech over internationale misdrijven is wellicht de snelste manier om je onschuld te verliezen. Het eerste wetsvoorstel dat in deze nieuwe Kamer inhoudelijk wordt besproken, betreft immers een gruwelijke kwestie. De minister zal het hiermee eens zijn.

Na eerste lezing van dit voorstel zullen mensen misschien denken dat de opsteller ervan een pervers mens moet zijn die er genoeg in schept alle mogelijke zaken op te sommen die wij in de volksmond beestachtig zouden noemen of die in dit voorstel als onmenselijk worden omschreven. Beesten zouden echter nooit zoiets gruwelijks kunnen presteren; het zijn juist allemaal mensendaden die worden beschreven in de Wet internationale misdrijven.

Het lijkt onvoorstelbaar dat 1970 jaar na het jaar van de vervolging en marteling van en de moord op Onze Lieve Heer, wij hier in deze Kamer een regeling moeten bespreken om de vervolging en marteling van en de moord op honderdduizenden zoniet miljoenen andere mensen wereldwijd strafbaar te stellen. Waar Zijn lijden en sterven ons een voorbeeld zouden hebben moeten zijn om wat beschaafder met elkaar samen te leven, lijken die eerder voor velen een aanmoediging te zijn geweest om de barbarij tot norm te verheffen.

In de wet die wij nu bespreken wordt in de artikelen 3 tot en met 9 pagina's lang opgesomd wat mensen andere mensen kunnen aandoen: vervolgen, mishandelen, martelen, terroriseren, verjagen, laten verdwijnen, steriliseren, prostitueren

en vermoorden. Dit alles gebeurt niet in een vlaag van woede of van zinsbegoocheling, maar als deel van een bewust vernietigings- of aanvalsplan met betrekking tot een bevolking, een bevolkingsgroep of mensen van een bepaald geloof, met een bepaalde huidskleur of met een ander gezamenlijk kenmerk.

Toch is dit geen perverse wet. Dit is een belangrijke wet die hard nodig is in de strijd tegen de barbarij, want alle wandaden die worden beschreven en benoemd, zijn daden die wij de afgelopen jaren, maanden, weken en dagen hebben kunnen zien op de televisie of waarover wij hebben kunnen lezen in de krant of op het internet. In Kongo en Liberia gebeuren deze dingen nu, vandaag de dag. Afgelopen zaterdag stond in de krant dat in Rwanda 100.000 mensen gevangen zitten omdat zij ervan verdacht worden zich wellicht schuldig te hebben gemaakt aan deze wandaden. Het gebeurde in Tsjetsjenië en Iran, het gebeurde recentelijk in Irak, Argentinië, Indonesië, Oost-Timor, Palestina, Zuid-Afrika, Cambodja en Vietnam. Het is daarom goed dat de Tweede Kamer unaniem heeft ingestemd met dit voorstel. Ik ga ervan uit dat deze Kamer dezelfde wijsheid heeft. Dat wil niet zeggen dat het niet nog beter had gekund. Daarover wil ik de minister enkele vragen stellen.

Mijn fractie vindt dat het beter was geweest indien in artikel 2.1, sub a niet de beperking zou zijn opgenomen dat slechts wordt opgetreden tegen personen die zich in ons land bevinden, tenzij het gaat om personen zoals genoemd in artikel 2.1 sub b en sub c. De minister heeft eerder tegen de Tweede Kamer gezegd dat wij voorzichtig moeten zijn met wetten die gaan over daden buiten ons grondgebied. Daarin heeft hij naar de mening van de SP-fractie gelijk. Hebben wij het echter niet over zaken die naar hun aard dusdanig zijn dat een uitzondering op de regel op zijn plaats is? Wil de minister de Kamer in ieder geval toezeggen dat er na enige tijd een evaluatie komt van de effecten van de nu door hem voorgestelde beperking?

De minister heeft eerder uitgelegd hoe de hoofdverantwoordelijken vaak buiten schot zullen blijven, althans op grond van artikel 16 van dit wetsvoorstel. Dat is een ingewikkelde kwestie, waarover de heer Rosenthal al heeft gesproken. Ik

ben het met de minister eens dat officiële functies hoe dan ook moeten worden beschermd, bijvoorbeeld omwille van het openhouden van diplomatieke wegen die onmisbaar zijn om tot oplossing van bepaalde conflicten te komen. Hij heeft daarin gelijk; zo hard is de wereld. Hoe kunnen wij dit vrijgeleide voor de grootste boeven van de wereld zo veel mogelijk beperken? Wil de minister ons hierover wat meer duidelijkheid verschaffen? Wat zou bijvoorbeeld de positie van Nederland zijn als de huidige president van Liberia na zijn vorige week aangekondigde aftreden naar Nederland zou komen? Hij heeft alle stadia doorlopen, van opstandeling tot president, en heeft zich in al die posities schuldig gemaakt aan hetgeen in dit wetsvoorstel wordt genoemd. Ik ga dan even voorbij aan de specifieke positie van het Liberiatribunaal.

De minister heeft ook gezegd dat wij realistisch moeten zijn. Wij kunnen niet reeds nu van alle wandaden dossiers aanleggen zodat tot vervolging kan worden overgegaan wanneer verdachten van misdrijven die in dit wetsvoorstel worden genoemd, voet aan land zetten. Hij heeft daarin een punt. Is het tegelijkertijd niet realistisch, vast te stellen dat plegers van dit soort misdrijven de grond op enig moment te heet onder de voeten wordt en dat zij dan wel naar elders moeten uitwijken? Moeten wij daarop niet zijn voorbereid, zodat het openbaar ministerie snel aan de slag kan als er redenen zijn om aan te nemen dat er mensen binnen de Nederlandse grenzen zijn of komen die niet deugen?

Ook heeft de minister gezegd dat wij onze beperkingen moeten kennen. Wederom ben ik het met hem eens. Wij moeten symboolwetgeving voorkomen en kunnen inderdaad niet iedereen overal aanpakken, hoe wenselijk dat ook is. Tegelijkertijd heeft hij de Tweede Kamer voorgehouden dat in dit soort zaken eigenlijk niet het opportuniteits- maar het legaliteitsbeginsel geldt. Moet er extra capaciteit beschikbaar komen om deze taak naar behoren te vervullen? Zeker als gastland van het Internationaal Strafhof mag Nederland op dit terrein best proberen om het beste jongetje van de klas te zijn.

Ik vraag de minister ook hoe hij ervoor gaat zorgen dat ons openbaar

ministerie alert genoeg is. Er zijn nogal wat kandidaten die wellicht in aanmerking komen voor vervolging op grond van dit wetsvoorstel. Ik wijs op berichten over hier verblijvende Afghanen die worden verdacht van misdrijven in de zin van dit wetsvoorstel. Ik wijs er ook op dat mensen die zich vluchteling noemen, maar misdadiger zijn in de zin van dit wetsvoorstel, zich hier vanuit andere landen kunnen aanmelden. Waar zijn bijvoorbeeld al die Irakese schurken van het Saddamregime gebleven? Ik wijs ook op de gereede kans dat leden van buitenlandse junta's die zich in het verleden schuldig hebben gemaakt aan dit soort misdrijven, in ons land op bezoek komen. Ik wijs er ook op dat de laatste weken in het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten onderzoekscommissies zijn geïnstalleerd om te bekijken of de werkelijkheid achter de laatste Irakoerlog een andere is geweest dan ons is voorgehouden. Kan dat consequenties hebben voor bepaalde militaire functionarissen of autoriteiten als zij ons land zouden bezoeken?

Wij hebben het hier over verschrikkelijke misdrijven, over genocide en over misdrijven tegen de menselijkheid, aldus het wetsvoorstel in de artikelen 3 en 4. Misdrijven tegen de mensheid zou wellicht een betere uitdrukking zijn, want hoe verschrikkelijk ook, het gaat steeds om menselijk handelen, waarmee de mensheid als zodanig te schande wordt gemaakt. Zouden wij dit in artikel 4 dan ook niet zo moeten noemen? Wij hebben het hier over vreselijk ingewikkelde zaken, waaraan tal van haken ogen zitten die succesvolle vervolging en berechting kunnen belemmeren. Ik mag hopen dat dit desalniettemin geen reden zal zijn om te terughoudend te zijn. Willen wij de barbarij die de wet beschrijft te lijf gaan, dan zullen wij moeten laten zien dat het ons menens is. Deze misdrijven horen naar de mening van de SP-fractie dan ook met voorrang te worden aangepakt. Doen wij dit niet, dan leidt dat in onze optiek tot een bepaalde vorm van medeschuldigheid. "Wir haben es nicht gewusst" is in deze tijd van supersnelle informatieoverdracht geen argument meer. De vraag is veeleer: wat hebben wij eraan gedaan? In eerste instantie hebben wij natuurlijk gezorgd voor wetgeving en daaraan gekoppeld voor opsporing en

berechting. De vraag is natuurlijk: Hoe zetten wij ons in om dit soort gruwelijkheden in de toekomst te beperken? Dat vereist geheel andere wetten, namelijk wetten die ertoe leiden dat de voedingsbodems voor dit soort beestachtigheden tegen de mensheid wordt verminderd en de weerbaarheid van de wereld en haar bevolking structureel wordt versterkt.

De tijdelijke **voorzitter**: Mijnheer Kox, wilt u nog even blijven staan? Voor de nieuwkomers is het van belang te weten dat een spreker na afloop van de maidenspeech wordt toegesproken en dat de Kamer vervolgens de gelegenheid krijgt betrokkene geluk te wensen.

Uit uw curriculum vitae heb ik begrepen dat u rechten en economie hebt gestudeerd. Dat zijn twee achtergronden die u van pas zullen komen bij het werk in de Eerste Kamer. Ik begreep uit een recent interview met u dat u hooggestemde verwachtingen van deze Kamer hebt. In het interview spreekt u ook de hoop uit dat er veel gelachen zal worden. Ik denk dat velen met u die wens onderstrepen.

Sinds 1975 bent u actief in de Socialistische Partij. Als je kijkt naar wat u daar allemaal hebt gedaan, bent u te karakteriseren als een gedreven politicus. Hoewel u nog maar kort lid bent van deze Kamer, hebben wij ook al als zodanig met u kunnen kennis maken. Eigenlijk hield u uw maidenspeech vorige week al. Als ik heel eerlijk ben, denk ik dat u uw maidenspeech zelfs had willen houden voordat u werd beëdigd, namelijk toen vorige week in de Tweede Kamer over de resultaten van de Europese Conventie werd gesproken. U hebt toen wel uw kans waargenomen om, na de beëdiging, in tweede termijn 's middags alsnog in de Tweede Kamer te interveniëren. Ik vermoed dat wij in deze Kamer nog van u zullen horen! Ik wens u van harte geluk met uw maidenspeech en wens u en ons het beste toe in de onderlinge samenwerking. Ik feliciteer u van harte.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.



Minister **Donner**: Voorzitter. Ik dank beide woordvoerders voor hun opmerkingen, waardoor ik enkele punten kan verduidelijken. In ieder

geval bedank ik de heer Kox voor het feit dat hij zijn maidenspeech is begonnen met de uitspraak dat het te betreuren is dat wij dit soort wetgeving nog nodig hebben. Dat kan ik onderschrijven.

Juist door deze wetgeving en juist in het kader van het ICC dat gisteren volledig operationeel is geworden, krijgt de wereldgemeenschap eindelijk het instrumentarium en het kader om te kunnen optreden. Ik maak mij geen illusie dat het daarmee afgelopen is. Toch is het van belang dat wij die stappen kunnen zetten.

Er zijn drie punten aan de orde gekomen: de vraag van de immuniteiten, met name het aspect van de private capacity, de universele rechtsmacht met de vraag of wij dat niet anders hadden moeten regelen en de vragen wat wij in de tussentijd kunnen doen en wat het openbaar ministerie in die tijd moet doen. De immuniteit is het breedste vraagstuk. Het zou een misverstand zijn om te denken dat wij met private capacity de immuniteit willen insnoeren om die term vervolgens zo ruim mogelijk uit te leggen. In dit geval worden twee tegengestelde begrippen gebruikt voor precies hetzelfde idee. Het gaat bij het fundamentele beginsel van de immuniteiten tussen staten om wat staten in hun capaciteit als staat doen en wat officiële staatsvertegenwoordigers in de relaties tussen staten doen, ook te beschouwen als de verhouding tussen staten. Treden wij daar als staat zelf tegen op met onze staatsmiddelen via het recht, dan zijn wij eigenlijk bijna bezig met een daad van oorlog. Dit is het uitgangspunt van de immuniteit tussen staten.

Om die reden gaat het wetsontwerp ervan uit dat daar waar een politiek ambtsdrager of een bepaalde ambtenaar van een andere staat optreedt in zijn capaciteit namens de staat, het niet aan Nederland is om daar rechtsmacht over te claimen. Dat is een vraagstuk voor internationale verhoudingen. Blijkens de recente jurisprudentie van het Internationale Gerechtshof kunnen wij daar een beperking op aanbrengen: daar waar de betrokkene geacht wordt om particulier te handelen in de private capacity. Door het zo breed mogelijk uit te leggen snoeren wij de immuniteit in. Daarmee wordt dus precies hetzelfde gezegd. Tegelijkertijd moeten wij vaststellen

dat wij het vraagstuk niet helemaal zelf in de hand hebben, juist vanwege de oorsprong van het probleem. Het gaat ook om de uitleg die aan het internationale recht gegeven moet worden, van de reikwijdte van de immuniteit tussen staten. Derhalve kan ik hier een half uur uitleggen hoe ik het begrip, maar dan nog biedt dat niet veel meer zekerheid dan er nu al is. Wij zijn op dit punt afhankelijk van de ontwikkeling van het internationale recht.

Meestal zal de verhouding zo zijn dat wij iemand hier zullen vervolgen met de stelling dat hij heeft gehandeld in de status van een private capacity. Hij zal zich er dan op beroepen dat hij in een openbare capaciteit handelde. Die situatie zal vervolgens voorgelegd moeten worden aan de staat van herkomst. Meent die dat de dader als zodanig gedekt is? Derhalve zal deze kwestie in de jurisprudentie tot ontwikkeling moeten komen. Ik kan er nu niet onmiddellijk de precisering aan geven die men wellicht wenst.

Impliciet heb ik daarmee antwoord gegeven over de failed states. Wij zitten daar op het grensvlak. Wanneer is een staat een staat? Wanneer erkennen wij überhaupt de immuniteit van een andere staat? Wat moet onder de immuniteit begrepen worden in onduidelijke situaties? Meestal zullen wij in die situaties vervolgen, vanwege de stelling dat er gehandeld is in een private capacity en niet namens de staat. De rechter zal vervolgens moeten beoordelen of er niet desondanks sprake was van een staat waar officieel gehandeld werd.

De heer **Rosenthal** (VVD): Zoals de minister het nu naar voren brengt, is het wat mij betreft ineens veel helderder dan tot nog toe het geval was. Hij zegt nu dat hij bij failed states de mogelijkheid bepaald niet uitsluit dat iemand die zich in de capacity van regeringsleider manifesteert, in de internationale rechtsvorming wel eens zou kunnen worden beschouwd als een person in private capacity.

Minister **Donner**: Uiteraard zal dit primair afhangen van de vraag of wij die staat als staat erkennen. Dat is al een eerste drempel. Als wij erkennen, dan is daarin meestal ook besloten wie naar onze mening optreedt namens die staat.