

Rapportage

Evaluatie van het Nationaal Opsporingsteam Voor Oorlogsmisdrijven

in opdracht van het Ministerie van Justitie

januari 2002

dr. A. Beijer
prof.mr. A.H. Klip
drs. M.A. Oomen
drs. A.M.J. van der Spek

Utrechtse School voor Bestuurs- en Organizationalwetenschap
i.s.m. Willem Pompe Instituut voor Strafrechtswetenschappen
Universiteit Utrecht

Inhoudsopgave

Samenvatting

Inleiding

Hoofdstuk 1: Verantwoording

1.1	Opdrachtformulering	7
1.2	Aanpak	8
1.3	Begrenzing van de opdracht	10
1.4	Rapportage	10

Hoofdstuk 2: Opsporing van oorlogsmisdrijven in Nederland: uitgangspunten

2.1	Historisch bestuurlijk-organisatorisch kader	12
2.2	Wettelijk kader	12
2.3	Kenmerken NOVO-project	14

Hoofdstuk 3: Opsporing van oorlogsmisdrijven in Nederland: uitvoering (januari 1998 – juli 2001)

3.1	Resultaten NOVO-project	20
3.2	Beschrijving en analyse van de uitvoering	23
3.2.1	doelen	23
3.2.2	taken	24
3.2.3	werkwijze en prioritering	28
3.2.4	institutionele inbedding	40
3.2.5	middelen	42

Hoofdstuk 4: Opsporing van oorlogsmisdrijven: supra- en internationale rechtsvergelijking

4.1	België	46
4.2	Canada	48
4.3	Denemarken	50
4.4	Duitsland	51
4.5	Italië	53
4.6	Tribunalen voor Rwanda (ICTR) en voormalig Joegoslavië (ICTY)	54
4.7	Synthese en rechtsvergelijkende analyse	56

Hoofdstuk 5: Beoordeling opsporing van oorlogsmisdrijven in Nederland (januari 1998 – juli 2001)

5.1	Beleidsrelevantie	58
5.2	Doeltreffendheid	59
5.3	Doelmatigheid	60
5.4	Duurzaamheid	61

Hoofdstuk 6: Aanbevelingen opsporing van oorlogsmisdrijven in Nederland

6.1	Beleidsrelevantie	63
6.2	Doeltreffendheid	64
6.3	Doelmatigheid	64
6.4	Duurzaamheid	65

Noten

Bijlagen

- I Startnotitie WODC
- II Onderzoeksinstrumentarium
- III Begeleidingscommissie
- IV Respondenten
- V Geraadpleegde documenten
- VI Overzicht rechtshulpverzoeken Nederland
- VII Stroomschema '1F' dossiers

Inleiding

Het Nationaal Opsporingsteam Voor Oorlogsmisdrijven (NOVO) is voor een periode van zes jaar (1998 t/m 2003) opgericht voor de opsporing van oorlogsmisdrijven. NOVO is de opvolger van het NOJO-team (1994 - begin 1998), welke zich richtte op de opsporing van Joegoslavische oorlogsmisdadigers. Begin 1998 is tot uitbreiding van werkzaamheden besloten door het College van Procureurs Generaal. Het NOVO-team dient zich ook te richten op oorlogsmisdaden gepleegd elders in de wereld te richten. Het team concentreert zich in de praktijk op personen uit Afghanistan en landen in voormalig Joegoslavië.

Opsporing en vervolging van oorlogsmisdrijven is in Nederland het werk van het NOVO-team, beheersmatig ondergebracht bij het Korps Landelijke Politie Diensten (KLPD) en van het Wet Oorlogsstrafrecht-team (WOS-team), het gezagsmatig verantwoordelijk team van het Openbaar Ministerie (OM), onderdeel van het Parket Arnhem. Gezien de in te zetten menskracht, de kosten en het pionierskarakter van de taak is aan de Tweede Kamer een evaluatie in 2001 toegezegd.

In opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en DocumentatieCentrum (WODC) van het Ministerie van Justitie heeft de Utrechtse School voor Bestuurs- en Organisatiewetenschap (USBO) in samenwerking met het Willem Pompe Instituut voor Strafrechtswetenschappen van de Universiteit Utrecht een evaluatie uitgevoerd. Het onderzoek beslaat de periode januari 1998 tot en met juli 2001. Onderhavig verslag betreft de rapportage van het evaluatie-onderzoek.

De uitvoering van de evaluatie was in handen van een multidisciplinair team van de Universiteit Utrecht: dr. A. Beijer, universitair hoofddocent strafrecht; prof.mr. A.H. Klip, universitair hoofddocent strafrecht in Utrecht en hoogleraar internationaal strafrecht in Maastricht; drs. M.A. Oomen, senior onderzoeker/adviseur en drs. A.M.J. van der Spek, adviseur/trainer (projectleiding). Prof.mr. M.A.P. Bovens, hoogleraar bestuurskunde, heeft het team met advies ondersteund.

Het onderzoek is uitgevoerd ten behoeve van het Directoraat-Generaal Rechtshandhaving. Er is een begeleidingscommissie (zie Bijlage III) ingesteld. Zij had de taak de voortgang van het onderzoek te bewaken, de onderzoekers te introduceren bij interne en externe gesprekspartners, bestaand schriftelijk materiaal ter beschikking van de onderzoekers te stellen en als klankbord te fungeren bij tussentijdse onderzoeksresultaten.

De eindverantwoordelijkheid voor het onderzoek berust bij USBO.

Deze evaluatie is, gezien de zesjarige looptijd van het project, tussentijds. Het onderzoek heeft in een turbulente tijd plaats gevonden. De politieke druk op NOVO was bij aanvang voelbaar en werd na de aanslagen op 11 september 2001 in de Verenigde Staten en vervolgens de oorlog in Afghanistan zwaarder. De aandacht voor het werk van het NOVO-team is in deze periode sterk verhoogd. Daarnaast zijn recentelijk en als gevolg van de reorganisatie bij de KLPD nieuwe beleidsplannen en werkdocumenten verschenen die de institutionele inbedding en het functioneren van het NOVO-team aangaan.

De onderhavige evaluatie heeft tot doel op de afgesproken periode terug te blikken om zoveel mogelijk te leren van de drie eerste jaren van het project.

Hoofdstuk 1 Verantwoording

In dit hoofdstuk wordt de onderzoeksvraag geformuleerd, het onderzoeksveld afgebakend en de gehanteerde aanpak verantwoord.

1.1 Opdrachtformulering

Op basis van de Startnotitie WODC-onderzoek (zie Bijlage I) is de vraagstelling als volgt geïnterpreteerd:

Voer een evaluatieonderzoek uit naar het functioneren van het NOVO-team vanaf januari 1998 (tot juli 2001). De confrontatie tussen geformuleerde taken en feitelijk onderzochte zaken is hierbij uitgangspunt.

Betrek hierbij kennis over de praktijk van opsporing en vervolging van oorlogsmisdrijven in een aantal geselecteerde andere landen.

Kom op basis van deze resultaten tot een oordeel over de haalbaarheid van de geformuleerde taken en de effectiviteit van het NOVO-team.

In de Startnotitie WODC-onderzoek zijn de volgende richtinggevende onderzoeksvragen geformuleerd:

- Hoeveel zaken zijn vanaf de oprichting binnengekomen?
- Hoe komt het team aan deze zaken?
- Hoeveel zaken zijn vanaf de oprichting op haalbaarheid getoetst?
- Hoeveel zaken heeft het team vanaf de oprichting in behandeling genomen?
- Tegen welke knelpunten loopt het team aan bij de behandeling van zaken en hoe is dat verdeeld over de zaken? Hangen de knelpunten samen met specifieke kenmerken van de zaken?
- Wat is het resultaat van het team in 2000 uitgesplitst naar de drie onderscheiden taken?
- Is de taak van het NOVO-team uitvoerbaar? Welke factoren spelen een rol, juridische, opsporingstechnische factoren, personeelscapaciteit in termen van aantal en expertise, aansturing door het OM? Wat is nodig om de belemmerende factoren weg te nemen en is dat haalbaar?
- Vindt er in het buitenland opsporing en vervolging plaats van oorlogsmisdrijven? Wordt er in het buitenland succes geboekt en zo ja, waardoor wordt dat bepaald?

De onderzoeksresultaten dienen de overheid in staat te stellen beleid te formuleren met betrekking tot wenselijkheid en vorm van continuering in de toekomst van het NOVO-team als uitvoerder van opsporingsactiviteiten. Hiertoe worden in de evaluatie uitspraken gedaan betreffende de effectiviteit van het NOVO-team in combinatie met het WOS-team als leidinggevende in termen van de taakstelling, de uitvoerbaarheid van de taak en de personele capaciteit, expertise en werkwijze. Onze interpretatie van de opdracht was dat het hier een tussentijdse evaluatie betreft, met als doel om van de eerste resultaten (na drie jaar) te leren en daar waar nodig taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden bij te kunnen stellen.

1.2 Aanpak

Na bestudering van deze onderzoeksvragen, achtten wij nadere specificeringen van belang. Ten eerste betreft het onderzoek zowel vragen naar het functioneren van het NOVO-team op zich als een vraag naar de uitvoeringpraktijk van opsporing van oorlogsmisdrijven in het buitenland.

Ten tweede is duidelijk geworden dat de vraag naar het functioneren van het NOVO-team gekoppeld is aan de vraag naar het optreden van het WOS-team, dat de leiding heeft van de opsporingsonderzoeken.

Ten derde vraagt het type onderzoeksvragen om verschillende disciplinaire expertise: aan de ene kant bestuurlijke en organisatiewetenschappelijke en aan de andere kant juridische.

Op basis van deze overwegingen kwamen wij tot de keuze in de derde fase een onderscheid te maken naar organisatieanalyse en juridische taakanalyse. Bij beide analyses ging het om de praktijk van het functioneren van het NOVO-team, bezien vanuit de verschillende invalshoeken. In de daaraan voorafgaande fase is de context van het onderzoeksobject, zowel organisatorisch als juridisch, in beeld gebracht. Tot slot zijn de resultaten verkregen in deze verschillende stappen, op elkaar betrokken en is de definitieve evaluatie opgemaakt.

Uitgewerkt kende het traject de volgende gefaseerde aanpak:

Fase 1: operationalisering

In deze eerste fase vond een verdere operationalisering plaats van de drie geformuleerde hoofdtaken van het NOVO- en WOS-team. Middels documentanalyse en enkele oriënterende interviews is inzicht verkregen in de oorspronkelijke doelstellingen en resultaatverwachtingen welke voor het team gesteld zijn, in termen van beoogd aantal zaken, beoogde tijd- en geldinvestering en gewenste werkprocedures. In gesprek met de begeleidingscommissie is het onderzoeksmodel vastgesteld en zijn de respondenten en schriftelijke bronnen voor de volgende fase geselecteerd.

Fase 2: contextanalyse

In deze fase is de context van het NOVO-team in beeld gebracht. Dit dient om inzicht te krijgen in de spanningsvelden en relaties en als input om de resultaten uit fase 3 op relevantie te kunnen beoordelen. In deze fase zijn organisatorische en juridische vragen onderscheiden.

organisatorische contextanalyse

Om het functioneren van het NOVO-team als zodanig op waarde te kunnen schatten, was een analyse van de organisatorische context van het team onmisbaar. Door middel van interviews en analyse van relevante beleidsdocumenten zijn organisatorische ketens en zeggenschapsverhoudingen met het KLPD, het WOS-team bij het OM in Arnhem, het College van Procureurs- Generaal, de IND, de Ministeries van Justitie, van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Buitenlandse Zaken.

verkennend rechtsvergelijkende analyse

De opsporing en vervolging van oorlogsmisdrijven is gezien het feit dat veel landen ter zake over universele rechtsmacht beschikken geen uitsluitend Nederlandse taak. Het is derhalve relevant te onderzoeken hoe in andere landen wordt omgegaan met de vervolging van deze misdrijven. In dit verband is een vergelijking gemaakt op zowel supranationaal niveau:

vervolgving voor het Joegoslaviëtribunaal (ICTY) en het Rwandatribunaal (ICTR), als op nationaal niveau: België, Canada, Denemarken, Duitsland en Italië. ICTY en ICTR tonen een succesvolle vervolgving van tientallen verdachten. Om die reden alleen al is een vergelijking met werkwijze en juridische grondslag van het handelen van deze tribunalen relevant. De rechtsvergelijking is gezien de ruimte in tijd en middelen beperkt geweest tot een bestudering van de zuiver juridische en opsporingstechnische aspecten op grond van literatuurstudie en (telefonische) interviews. Het onderzoek naar het recht en de praktijk in het buitenland is derhalve van bescheidener omvang geweest dan het onderzoek dat het NOVO- en WOS-team betref. In tegenstelling tot andere landen konden ten aanzien van Nederland organisatorische en bestuurlijke aspecten onderzocht worden en bijvoorbeeld de rol van de IND worden belicht. Wij hechten eraan te benadrukken dat dit in enige mate tot een ongelijkheid leidt en de rechtsvergelijkende gezichtspunten met inachtneming daarvan zijn te lezen.

In het rechtsvergelijkende gedeelte is zo min mogelijk ingegaan op strafvervolgvingen die betrekking hebben op strafbare feiten die zijn gepleegd tijdens de Tweede Wereldoorlog. Hier zijn drie redenen voor te geven. Ten eerste behoren deze misdrijven niet tot het takenpakket van het NOVO- en WOS-team. Ten tweede heeft de strafbaarheid, de relatieve competentie en de rechtsmacht naar Nederlands recht een geheel andere grondslag in het Besluit Buitengewoon Strafrecht uit 1944. Ten derde kennen andere staten meestal ook andere systemen voor oorlogsmisdrijven die na de Tweede Wereldoorlog gepleegd zijn. Uitsluitend bij Italië en in mindere mate bij Canada wordt derhalve in enige mate ingegaan op het recht en de rechtspraak met betrekking tot deze delicten.

Fase 3: interne analyse

De interne analyse van het NOVO-team bestond uit een organisatieanalyse en een juridische taakanalyse.

organisatieanalyse

In deze fase zijn ten eerste de organisatorisch-procedurele aspecten van het functioneren van het NOVO-team onderzocht. Door middel van interviews met teamleden en management zijn de bevorderende en belemmerende aspecten van het functioneren van het NOVO-team in kaart gebracht. Het beeld van de respondenten hierover is aangevuld met de analyse van beschikbare documenten. Deze documentanalyse bestond voornamelijk uit de bestudering van documenten als jaarverslagen, begrotingen en overlegverslagen.

Naast de meer klassieke evaluatiemethoden (documentanalyse en interviews) is een workshop georganiseerd waarin de (ex-)teamleden van het NOVO-team uitgenodigd zijn op de projectuitvoering te reflecteren (zie Bijlage II). Zodoende is middels zelfevaluatie samen met de direct betrokkenen een tussenbalans opgemaakt.

De onderzoeksthema's welke in dit deel de nadruk hebben gekregen zijn: aantal binnengekomen zaken, wijze van aanmelding zaken, aantal op haalbaarheid getoetste zaken, aantal in behandeling genomen zaken, knelpunten behandelde zaken, uitvoerbaarheid geoperationaliseerde taken in termen van personele capaciteit, expertise, werkwijze en aansturing.

juridische taakanalyse

In deze fase zijn de juridische aspecten van de werkwijze van het NOVO-team onderzocht. Vragen die hierbij aan de orde kwamen zijn onder andere: Vereist het onderzoek naar oorlogsmisdrijven een zelfde of juist een andere aanpak dan in het geval van reguliere criminaliteit? Hoe zijn de keuzen voor bepaalde verdachten gemaakt? Welke problemen

ontstonden tijdens het onderzoek? Waarvan is afhankelijk dat nog geen zaak bij de strafrechter aanhangig kon worden gemaakt?

Dit onderzoek heeft plaatsvinden aan de hand van gesprekken met betrokkenen, alsmede door middel van dossieronderzoek.

In Bijlage IV en V is een overzicht van in het onderzoek gehanteerde bronnen opgenomen.

Fase 4: triangulatie en rapportage

In deze laatste fase zijn de resultaten uit de verschillende fasen, verkregen middels verschillende perspectieven en methodieken op elkaar betrokken (triangulatie). De confrontatie leidt tot de definitieve evaluatie van het functioneren van het NOVO-team aan de hand van de volgende beoordelingscriteria:

beleidsrelevantie

In hoeverre is het mandaat van het NOVO-team congruent met het beleid van Nederland en andere landen op het gebied van opsporing van in het buitenland gepleegde oorlogsmisdrijven?

doeltreffendheid

In hoeverre zijn de doelstellingen van het NOVO-team bereikt en welke factoren zijn van invloed geweest op de uitvoering van de taken?

doelmatigheid

In hoeverre is de wijze waarop de activiteiten zijn uitgevoerd de beste manier om de beoogde doelstellingen te halen?

duurzaamheid

In hoeverre beklijven de voorlopige voordelen en resultaten? Maken deze de kans op verdere verdieping, versterking en uitbreiding van de taken in de toekomst groter?

1.3. Begrenzing van de opdracht

De evaluatie is in de periode september tot en met december 2001 uitgevoerd.

De in de Startnotitie geformuleerde onderzoeksvragen betreffende de 'zaken' zijn met name kwantitatief van aard. Een dieptestudie van aanpak, processen en inhoud van uitgevoerde opsporingsonderzoeken viel gezien deze onderzoeksvragen en de beperkte duur van de evaluatie buiten de opdracht. Het verkrijgen van data over de opsporingsonderzoeken die door het NOVO-team zijn verricht is een complexe exercitie geweest vanwege de gebrekkige verslaglegging in de periode onder studie. Het beperkte institutionele geheugen van het NOVO-team als gevolg van het grote personeelsverloop heeft ook het veldwerk in de weg gestaan. De interne verslaglegging is vanaf begin 2001 aanzienlijk verbeterd.

1.4 Rapportage

De bevindingen van het evaluatie-onderzoek zijn vastgelegd in onderhavige rapportage.

In hoofdstuk 2 wordt het NOVO-team als project beschreven; na het historisch en Nederlandse wettelijke kader van opsporing en vervolging van oorlogsmisdrijven worden de

kenmerken van het project bij aanvang op een rij gezet.

Hoofdstuk 3 gaat over de projectuitvoering. De feitelijk behaalde resultaten worden eerst genoemd. Daarna volgt de beschrijving van de uitvoeringsprocessen en tot slot de analyse van de factoren die uitvoering en uitkomsten hebben beïnvloed.

In hoofdstuk 4 worden de resultaten van de verkennende supra- en internationale rechtsvergelijking weergegeven.

De resultaten worden in hoofdstuk 5 aan de hand van vier criteria beoordeeld.

Tot slot worden in hoofdstuk 6 aanbevelingen voor de toekomst gedaan.

Het notenapparaat bevat verwijzingen naar juridische bronnen.

Het rapport is in conceptvorm met de begeleidingscommissie besproken.

Op de openbaarmaking van de onderzoeksresultaten zijn de algemene voorwaarden van het WODC van toepassing.

Hoofdstuk 2

Opsporing van oorlogsmisdrijven in Nederland: uitgangspunten

In dit hoofdstuk wordt de opsporing van oorlogsmisdrijven in Nederland in een historisch en wettelijk kader gezet, waarna de uitgangspunten van het NOVO-project worden gegeven.

2.1 Historisch bestuurlijk-organisatorisch kader

In 1994 is het NOJO-team ingesteld; een onderzoeksteam opgericht om uitvoering te geven aan opsporingsonderzoeken in Nederland van oorlogsmisdrijven gepleegd in Joegoslavië sinds 1991. In de opvatting van het Ministerie van Justitie was het politiek gezien onacceptabel indien Nederland als gastland van ICTY een afwachtende houding ten aanzien van de opsporing van oorlogsmisdadigers aan zou nemen¹. Het NOJO-team kreeg drie taken: opsporingsonderzoeken naar oorlogsmisdadigers uitvoeren ten behoeve van het OM, ondersteuning van het ICTY, en het maken van dreigingsanalyses in verband met eventuele dreiging tegen degenen die betrokken zijn bij opsporing en vervolging. Het werk van het NOJO-team heeft in zijn bestaansperiode van 1994 tot begin 1998, met uitzondering van een proefproces, niet tot vervolgingen geleid.

In januari 1998 besloot het College van Procureurs-Generaal tot uitbreiding van de taak naar opsporing van oorlogsmisdrijven elders in de wereld. Het Plan van aanpak NOJO werd dezelfde maand gewijzigd, en door goedkeuring van de Minister van Justitie is NOVO een feit. In maart 1998 volgde een tweede Plan van aanpak met invullingen vanuit het nieuwe NOVO-team.

De beslissing de taak van het NOJO-team te verruimen, werd ingegeven door een aantal omstandigheden. Van groot belang is geweest dat de IND steeds vaker melding maakte van het gegeven, dat zich onder asielzoekers personen bevonden die stelden betrokken te zijn geweest bij oorlogsmisdrijven². Ook had de IND de beschikking over een aantal dossiers van mogelijk verdachten van oorlogsmisdrijven die begaan zouden zijn buiten het grondgebied van voormalig Joegoslavië. Daarnaast leefde het idee dat elders in Europa zaken onderzocht werden voor vervolging voor een nationale rechtbank. Er werd geconstateerd dat het OM actiever zou kunnen zijn in vervolging³. Het belang dat werd gehecht aan een actiever optreden werd mede gezien vanuit de wens nationaal en internationaal een signaal te geven dat Nederland geen toevluchtsoord voor oorlogsmisdadigers is.

De politieke aandacht voor de opsporing en vervolging van oorlogsmisdadigers in de door ons geëvalueerde periode is mede te verklaren vanuit het feit dat Nederland gastland is van ICTY en mogelijk gastland zou kunnen worden (en inmiddels is geworden) van het Internationale Strafhof (ICC)⁴. Tot slot hebben de aanslagen op 11 september 2001 en de oorlog in Afghanistan recentelijk de politieke en publieke aandacht voor het NOVO-werk sterk verhoogd.

2.2 Wettelijk kader

In deze paragraaf wordt het Nederlands wettelijk kader van de opsporing van oorlogsmisdrijven geschetst.

De Hoge Raad heeft in de beschikking van 11 november 1997, NJ 1998,643 beslist dat de Nederlandse rechter bevoegd is kennis te nemen van vermeende schendingen van het oorlogsrecht, begaan in oorlogen waarbij Nederland niet betrokken is. Tevens is beslist dat de Militaire Kamer te Arnhem bevoegd is tot kennisname van vermeende schendingen van de Wet Oorlogsstrafrecht (WOS).

Nederland heeft derhalve universele rechtsmacht⁵ gevestigd ter zake van oorlogsmisdrijven (artikel 3 onder 1 WOS). Het gaat hierbij om de in artikel 8 en 9 WOS genoemde misdrijven. Artikel 8 stelt strafbaar het “*schenden van wetten en gebruiken van oorlog*”. Hiermee wordt bedoeld: het geheel van verdragen, regelingen, gewoonterecht en andere vormen van internationaal recht die enerzijds het gebruik van geweld begrenzen en anderzijds waarborgen creëren voor de bescherming van de slachtoffers van gewapende conflicten. Hierbij kan men bijvoorbeeld denken aan de Verdragen van Genève uit 1949. Artikel 9 WOS stelt strafbaar het “*opzettelijk toelaten dat een ondergeschikte zodanig feit begaat*”.

Verder heeft Nederland extraterritoriale rechtsmacht gevestigd ter zake van foltering (artikel 5 Uitvoeringswet Folteringverdrag).⁶ Alle rechtbanken zijn gelijkelijk bevoegd te oordelen over mogelijke schendingen van de Uitvoeringswet Folteringverdrag. Artikel 1 van genoemde wet stelt onder andere strafbaar: mishandeling gepleegd door een ambtenaar of een anderszins ten dienste van de overheid werkzame persoon in de uitoefening van zijn functie aan iemand die van zijn vrijheid is beroofd, met het oogmerk om inlichtingen of een bekentenis te verkrijgen, hem te bestraffen of hem of een ander vrees aan te jagen. Artikel 2 stelt strafbaar het uitlokken of het opzettelijk toelaten van zodanige vorm van mishandeling. Uit de beschikking van de Hoge Raad in de zaak Bouterse is inmiddels duidelijk geworden dat het OM uitsluitend een strafvervolging kan instellen op basis van de Uitvoeringswet Folteringverdrag voor feiten die zijn begaan na 20 januari 1989, op deze datum is het Verdrag tegen Foltering voor Nederland in werking getreden.⁷ Tevens is in deze beschikking beslist dat Nederland geen rechtsmacht heeft indien het gaat om een verdachte die niet de Nederlandse nationaliteit heeft, niet in Nederland verblijft en buiten Nederland een strafbaar feit heeft begaan. De Raad is van mening dat de vervolging en berechting van een feit in de zin van artikel 1 en 2 Uitvoeringswet Folteringverdrag dat in het buitenland is begaan, alleen mogelijk is indien daartoe een in het Folteringverdrag genoemd aanknopingspunt voor de vestiging van rechtsmacht aanwezig is, bijvoorbeeld omdat de vermoedelijke dader dan wel het slachtoffer Nederlander is, of omdat de vermoedelijke dader zich ten tijde van zijn aanhouding in Nederland bevindt.

Bij de Uitvoeringswet Genocideverdrag⁸ is uitsluitend extraterritoriale jurisdictie geschapen op basis van het actieve en passieve nationaliteitsbeginsel, dat wil zeggen uitsluitend voor zover het feit gepleegd is door een Nederlander, of tegen een Nederlands slachtoffer of een ander Nederlands belang getroffen is.⁹ Ook bij de vervolging op basis van de Uitvoeringswet Genocideverdrag zijn alle rechtbanken bevoegd.

Indien in Nederland een verdachte van een van de bovengenoemde internationale misdrijven wordt aangetroffen, heeft het OM enige ruimte om af te wegen of een vervolging opportuun is. De Verdragen van Genève bijvoorbeeld laten het opportuniteitsbeginsel voor de landen die dat kennen in stand.¹⁰ Hoofregel is echter dat de staat verplicht is om hetzij te vervolgen hetzij uit te leveren.

Het Verdrag tegen Foltering gaat uit van het beginsel dat de staat die op zijn grondgebied een verdachte van foltering aantreft en deze niet uitlevert, de zaak ter vervolging moet overdragen aan zijn bevoegde autoriteiten (art. 7 lid 1). Volgens artikel 7 lid 2 neemt de staat de

beslissing over de vervolging op dezelfde wijze als in het geval van een gewoon delict. Het Genocideverdrag is over de plicht te vervolgen erg summier.¹¹ De Minister van Justitie lijkt zich op het standpunt te stellen dat het OM enige beleidsvrijheid heeft bij het nemen van de beslissing om bij een verdenking van een internationaal misdrijf al dan niet tot vervolging over te gaan¹². Factoren die bij deze beslissing een rol zullen spelen zijn de vraag of te verwachten is dat het bewijs rond te krijgen is, of Nederland een rechtshulpverdrag heeft gesloten met de staat waar het misdrijf is gepleegd en of te verwachten is dat die staat daadwerkelijk zijn medewerking zal verlenen.

Het voorontwerp van een Nederlandse Wet Internationale Misdrijven (WIM), alsmede andere implementatiewetgeving is niet in het onderzoek betrokken omdat deze niet relevant zijn voor de evaluatie van de opsporing van oorlogsmisdrijven over de periode januari 1989 - juli 2001. Bovendien dient men te bedenken dat de WIM als deze wordt ingevoerd zoals zij nu luidt, slechts betrekking heeft op feiten begaan na inwerkingtreding van de wet.¹³

Bijzonder ten aanzien van Nederland is de afzonderlijke regeling voor de uitoefening van bevoegdheden in het buitenland (art. 539a Sv). Deze regeling houdt in dat Nederlandse opsporingsambtenaren in het buitenland opsporingshandelingen kunnen verrichten. Het proces-verbaal van hun bevindingen kan in Nederland voor het bewijs worden gebruikt. De uitoefening van de bevoegdheden moet zijn toegelaten door het volkenrecht. Zie artikel 539a lid 3 Sv.

2.3 Kenmerken NOVO-project

Nu de context van de opsporing van oorlogsmisdrijven in Nederland getekend is, wordt in deze paragraaf een overzicht gegeven van de kenmerken van het NOVO-team bij aanvang van het project. Deze ‘nulmeting’ dient als basis voor de evaluatie in de volgende hoofdstukken.

Het volgende overzicht van de voornemens betreffende het NOVO-project zijn op het Plan van aanpak van het NOJO- en WOS-team (januari 1998) gebaseerd dat in februari 1998 door de Minister van Justitie goedgekeurd werd. Daar waar nodig is ook gebruik gemaakt van het (aanvullende) plan van het NOVO-team (maart 1998). De volgende kenmerken komen aan de orde: duur, doelstellingen en beoogde resultaten, taken, werkwijze en prioritering, institutionele inbedding en middelen.

Duur

De duur van het project is in de plannen van aanpak niet vermeld. In de Startnotitie WODC-onderzoek voor deze evaluatie (zie Bijlage I) wordt aangegeven dat het om een periode van zes jaar gaat: 1998 t/m 2003.

Doelstellingen en beoogde resultaten

In het Plan van aanpak zijn geen doelstellingen vermeld. De vraag waartoe het team opgericht werd is niet beantwoord. In het plan ontbreekt tevens de formulering van beoogde resultaten, dat wil zeggen een op basis van de doelstelling concreet te behalen product.

Taken

De taken van het NOVO-team zijn drieledig en als volgt geformuleerd:

1. Het opsporen van strafbare feiten vervolgbaar op grond van of strafbaar gesteld bij of krachtens het Wetboek van Strafrecht, de Wet Oorlogsstrafrecht, de Uitvoeringswet Folteringsverdrag en / of de Uitvoeringswet Genocideverdrag;
2. Het intermediairen bij en het partieel zelfstandig vervullen van een rol bij de hulp van slachtoffers van de feiten als onder 1 bedoeld;
3. Het verzamelen van voldoende bewijs om te kunnen komen tot een vordering ontneming wederrechtelijk verkregen voordeel ten aanzien van de onder 1 bedoelde verdachten.

Werkwijze en prioritering

Zaken ten aanzien van voormalig Joegoslavië waarvan een ernstig vermoeden bestaat dat de verdachte zich in Nederland bevindt komen het eerst in aanmerking. Binnen die groep wordt in principe voorrang verleend aan zaken die betrekking hebben op feiten waarvan zich in Nederland getuigen bevinden. Tweede prioriteit hebben zaken ten aanzien van verdachten die in Nederland zijn gesignaleerd maar waarvan het niet duidelijk is of ze zich nog in Nederland bevinden.

Voor de keuze van zaken betreffende oorlogsmisdrijven elders in de wereld zijn geen criteria geformuleerd en "*zal nader worden gezien met welke landen in voorkomend geval contact gezocht zal worden*" (bron: Plan van aanpak, 15/01/'98, p.4).

De voorgenomen werkwijze in zaken betreffende voormalig Joegoslavië is in de vorm van een stappenplan beschreven. Dit dient in overleg met het OM-Arnhem (in samenwerking met ICTY) en onder de verantwoording van de teamleider uitgevoerd te worden. De werkwijze in zaken betreffende conflicten elders in de wereld is in de plannen van aanpak niet uitgewerkt.

Het Plan van aanpak gaat ervan uit dat een belangrijk deel van de zaken door middel van aangiften van slachtoffers en getuigen en meldingen van hulpverleningsorganisaties onder de aandacht van het NOVO-team zou worden gebracht. De werkwijze zou dan moeten zijn dat na een juridische toets (heeft Nederland rechtsmacht?) een opsporingstechnische toets plaatsvindt. De opsporingstechnische toets zou uitsluitend moeten geven over de vraag of met het beschikbare materiaal een onderzoek kan worden gestart.

In het Plan van aanpak staat in algemene bewoordingen beschreven op welke wijze aangifte-zaken dienen te worden aangepakt. Er wordt hierbij een onderscheid gemaakt tussen zaken betreffende Joegoslavië en Rwanda enerzijds en alle andere zaken anderzijds. De beschreven werkwijze gaat voornamelijk in op de wijze waarop de verhoren met getuigen en verdachten dient plaats te vinden.

Institutionele inbedding

Het College van Procureurs-Generaal is de officiële opdrachtgever van het NOVO-team. Het project als geheel en de uitvoering van de onderzoeken in het bijzonder staan onder de leiding

van de hoofdofficier van justitie te Arnhem. Er bestaat onzekerheid over de vraag of de Rechtbank Arnhem ook voor feiten die niet onder de Wet Oorlogsstrafrecht vallen (Uitvoeringswet Genocideverdrag/ Uitvoeringswet Folteringverdrag) uitsluitend bevoegd is:

"hierbij zij de opmerking gemaakt dat het nog de vraag is of de Arnhemse rechtbank de relatieve rechterlijke competentie heeft ten aanzien van feiten die niet op de voet van de Wet Oorlogsstrafrecht worden vervolgd. Bezien moet worden of, en zo ja op welke wijze, voor alle vigerende regelgeving tot centralisatie van vervolging bij de rechtbank Arnhem kan worden gekomen".

Bron: Plan van aanpak, 15/01/'98, p. 3.

Beslissingsbevoegdheid over het wel of niet opsporen en vervolgen van een verdachte door de Nederlandse justitie ligt bij de officier van justitie bij het OM in Arnhem.

Het NOVO-team wordt ondergebracht bij het onderdeel Centrale Recherche Informatie (CRI) van het KLPD, te Zoetermeer. Er wordt een teamleider aangesteld, welke is belast met de dagelijkse leiding en derhalve verantwoordelijk is voor de uitvoering van het beleid, de aansturing en de voortgang van het team (bedrijfsvoering, interne / externe communicatie en contacten en interne / externe afstemming). De teamleider dient in nauw overleg met de belaste officier van justitie en met de gemandateerde opdrachtnemer (Dienst Bijzondere Recherche Zaken van de CRI) aangaande beleidszaken te opereren.

Middelen

Onder 'middelen' wordt hier het samenstel van 'personeel', 'expertiseontwikkeling', 'financiën', 'technologie' en 'netwerken' verstaan.

personeel, NOVO-team

Bij aanvang is het voorstel om het NOVO-team op detacheringbasis te bemensen met opsporingsambtenaren van regiokorpsen, KLPD en Koninklijke Marechaussee. Voor de ontbrekende 'materiedeskundigheid' dient het team over experts op 'afroepbasis' te kunnen beschikken. De volgende terreinen worden in de plannen genoemd:

- internationaal rechtelijke en volkenrechtelijke vraagstukken;
- internationaal humanitair oorlogsrecht en militair organisatorische aangelegenheden;
- culturele en sociaal maatschappelijke achtergronden van etnische groeperingen die bij de betreffende conflicten betrokken zijn;
- organisatie, werkwijzen, bewapening en uitrusting van bij conflicten betrokken partijen;
- verhoor van getraumatiseerde slachtoffers.

In het aanvullende plan van het NOVO-team (maart 1998) wordt het volgende toegevoegd:

"Los van deze materiedeskundigheid zal, door het aantrekken van één of meerdere wetenschappelijk onderzoeker(s) binnen het team, de absoluut noodzakelijke basiskennis omtrent de hierboven vermelde onderwerpen, in huis worden gehaald. Ervaring heeft reeds geleerd dat het horen van getuigen en slachtoffers zonder de benodigde achtergrondkennis van het conflict, gebied en cultuur tot grote problemen kan leiden."

Bron: Plan van aanpak, 05/03/98, p.7.

De formatie van het NOVO-team is als volgt gepresenteerd:

NOVO-teamformatie	fte
1 algemeen teamleider	1
1 coördinator inlichtingen / ICTY liaison	1
1 coördinator tactisch-team / ICTY-liaison)	1
4 tactisch rechercheurs	4
1 informatieverwerker (A/B)	1
1 analyst ad/hoc	1
1 tactisch rechercheur	pm
2 tolken/vertalers	
1 materiedeskundige (ad hoc)	
1 IND liaison *	
Totaal opsporingsteam	9+ pm

Bron: Plan van aanpak, 15/01/'98, p.9

In het Plan van aanpak van het NOVO-team (maart 1998) wordt gesproken over 20 fte. Het verschil zit erin dat sommige pm-posten onderdeel zijn gemaakt van de formatie en dat er vier tactisch rechercheurs meer worden begroot.

personeel, WOS-team

De bij aanvang voorgenomen invulling van het WOS-team door het OM ziet er als volgt uit:

WOS-teamformatie	fte
2 zaak - officieren van justitie	2
2 parket - secretarissen	2
2 administratieve ondersteuning	2
Totaal OM-team	6

Bron: Plan van aanpak, 15/01/'98, p. 8

De bedoeling is dat één officier in het bijzonder als zaakofficier fungeert en dat de tweede officier belast wordt met beleid, externe betrekkingen, coördinatie werkzaamheden van externe materiedeskundigen en zaakcoördinatie.

expertise-ontwikkeling

Onder de noemer 'opleiding en scholing' wordt in de plannen van aanpak het bijzondere karakter van de taak benadrukt en derhalve de noodzaak van investeringen in capaciteitsopbouw, zonder verdere precisering.

financiën

Het project is door het Ministerie van Justitie gefinancierd en de respectievelijke begrotingen werden bij aanvang als volgt opgemaakt:

- NOVO-team:
De oorspronkelijke meerjarenbegroting ziet er als volgt uit:

Begroting NOVO-team (1998 t/m 2003)	
Jaar	Bedragen (fl.)
1998	4.158.250
1999	3.617.350
2000	3.617.350
2001	3.617.350
2002	3.617.350
2003	3.617.350
Totaal	22.245.000

Bron: Plan van aanpak, 05/03/'98, bijlage

Deze begroting is op de teamformatie gebaseerd die in het tweede (aanvullende) Plan van aanpak (maart '98) voorgesteld werd. In dat plan stelde het NOVO-team zagezegd 20 fte + pm (in plaats van de in het eerste plan genoemde 9 fte + pm formatie). Aan het eerste Plan van aanpak (januari '98) is nog geen begroting van het NOVO-team toegevoegd, deze "*dient (...) opnieuw te worden aangepast aan de te verwachten situatie*" (p. 9). In de plannen van aanpak wordt gemeld dat er een begroting per zaak zal worden ingediend.

- WOS-team:
In het Plan van Aanpak van januari 1998 wordt een begroting gepresenteerd die alleen voor dat jaar geldt:

Begroting, WOS - Team (1998)	
Posten	Bedragen (fl)
personeel	662.000
overhead (10%)	66,200
beheer	66.500
apparatuur	107.000
vervoer	63.000
dienstreizen buitenland	65.000
opleidingen	60.000
externe deskundigen	pm
Subtotaal	1.089.700
Af: onderuitputting 1998	200.000
Totaal	889.700

Bron: Plan van aanpak, 15/01/'98, bijlage

technologie

Op dit terrein zijn de plannen van aanpak summier. In de meerjarenbegroting van het NOVO-team wordt de volgende benodigde uitrusting genoemd: (palmtop)computers, software, satelliettelefoons, audiovisuele middelen, inrichting van verhoorkamers.

Nadere afspraken dienen door het OM in overleg met Justitie gemaakt te worden over het gebruik van cel-, en verhooruimtes. De aanschaf van audiovisuele apparatuur voor de registratie van verdachten- en getuigenverhoren wordt essentieel geacht om de precisie van verklaringen in proces-verbaal te garanderen.

In de NOJO-tijd is reeds een vademecum samengesteld waarin documentatie is opgenomen. Het voornemen is om dit door de ontwikkeling van een mediatheek toegankelijker te maken.

netwerken

De plannen zijn hierover niet expliciet. In het kader van rechtshulpverzoeken is gemeld dat de afdeling Internationale Rechtshulp van het Ministerie van Justitie betrokken zal worden.

Verder wordt aangegeven dat een groot aantal contacten reeds door het NOJO-team gelegd is. Hierbij worden onder andere genoemd: het ICTY, drie ambassades te Den Haag, Duitse autoriteiten, Scotland Yard en Interpol.

Uitbreiding van netwerken wordt noodzakelijk geacht gezien de uitbreiding van de taakstelling.

Hoofdstuk 3 Opsporing van oorlogsmisdrijven in Nederland: uitvoering (januari 1998 – juli 2001)

In dit hoofdstuk worden de behaalde resultaten van het NOVO-project genoemd. Vervolgens wordt een beschrijving van de uitvoering van het werk gegeven en een verklarende analyse gemaakt.

3.1 Resultaten NOVO-project

De resultaten, zoals weergegeven in onderstaande tabel, zijn gebaseerd op jaarverslagen van het NOVO-team en (*in de tabel cursief weergegeven*) een tussentijdse interne evaluatie van het OM. De verslaglegging in deze documenten is op verschillende plaatsen onduidelijk. Deze onduidelijkheden zijn zichtbaar in de onderstaande tabel:

- Over de jaren wordt over verschillende typen activiteiten gerapporteerd (bijv. niet van elk jaar wordt het aantal processen verbaal gemeld);
- De betekenis van de gerapporteerde activiteit is niet altijd duidelijk (bijv. “9 korte onderzoeken”);
- De omvang van de gerapporteerde activiteit is op verschillende plekken onduidelijk (bijv. “een groot aantal processen verbaal”);
- Soms is het onduidelijk hoe de cijfers zich tot elkaar verhouden (bijv. “130 ‘1F’ dossiers in bezit NOVO” en “totaal binnengekomen ‘1F’ meldingen (per 30/06/’00) is 195”). Ook is de overlap over de verschillende jaren in de rapportages niet geheel duidelijk gemaakt, waardoor er geen helder inzicht is in bijvoorbeeld aantallen dossiers per jaar.

TAKEN		RESULTATEN gerapporteerd, per			
		1/1/1999	1/1/2000	1/1/2001	1/8/2001
Taak 1	Opsporing van oorlogsmisdrijven	<ul style="list-style-type: none"> • 120 dossiers in bezit NOVO: <ul style="list-style-type: none"> ○ 111 m.b.t. mogelijke verdachten ○ 9 m.b.t. getuigen zonder concrete verdachte ○ in 3 van de dossiers opsporingsonderzoeken (al- len betreffen voormalig Joegoslavië) • 161 schriftelijke verstrekkingen • 70 processen-verbaal 	<ul style="list-style-type: none"> • 143 dossiers in bezit NOVO (zowel ‘aangifte’, als ‘1F’) <ul style="list-style-type: none"> ○ 130 m.b.t. mogelijke verdachte ○ 13 m.b.t. getuigen zonder concrete verdachte ○ ca. 2/3 van de dossiers m.b.t. Joegoslavië en Afghanistan, 27 dossiers elders op de wereld ○ Joegoslavië: <ul style="list-style-type: none"> ▪ In 54 zaken na screening besloten: te weinig aanknopingspunten ▪ In 9 van de dossiers opsporingsonderzoek ○ Afghanistan: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Alle dossiers (60) gescreend ▪ In 3 van de dossiers opsporingsonderzoek • een groot aantal processen-verbaal, 9 rapporten 	<ul style="list-style-type: none"> • 46 dossiers m.b.t. ‘1F’ beschikkingen ontvangen • 40 ‘1F’ dossiers afgevoerd op basis van: <ul style="list-style-type: none"> ○ intrekken ‘1F’ beschikking ○ ontbreken rechtsmacht ○ niet voldoen aan ‘verdachte-criterium’ ○ onvoldoende aanknopingspunten strafrechtelijk onderzoek • Afghanistan, Ethiopië, Irak, Kosovo: in 7 aangiftedossiers opsporingsonderzoek: <ul style="list-style-type: none"> ○ 5 zaken opgelegd (d.w.z.: “voorlopig wordt beslissing genomen om in deze zaken geen verder onderzoek te doen”), wegens onvoldoende bewijs ○ 2 zaken nader onderzoek • Joegoslavië: in 43 aangiftedossiers opsporingsonderzoek: <ul style="list-style-type: none"> ○ 41 zaken opgelegd wegens onvoldoende bewijs ○ 2 zaken afrondend onderzoek • <i>volgens WOS: in 46 zaken een eindbeslissing genomen (in periode 11/’98 - 11/’00)</i> • 96 ‘1F’ dossiers m.b.t. Afghanistan verkregen • in 3 dossiers opsporingsonderzoek, tevens gesloten wegens onvoldoende bewijs 	<ul style="list-style-type: none"> • 130 ‘1F’ dossiers in bezit NOVO <ul style="list-style-type: none"> ○ 127 in fase screening ○ 3 in fase of nader onderzoek concrete strafbare feiten op kan leveren ○ 129 dossiers Afghanistan zijn <ul style="list-style-type: none"> ▪ 24 ingescand ▪ 93 volledig gemaakt t.b.v. inscannen • in 8 dossiers opsporingsonderzoek • <i>volgens WOS: totaal binnengekomen ‘1F’ meldingen (per 30/06/’00) is 195:</i> <ul style="list-style-type: none"> ○ Afghanistan 142, Bosnië 3, Irak 17, Iran 2, Liberia 6, Sierra Leone 3, Sri Lanka, 4, Turkije 4, Zaïre 2, zonder nationaliteit 3, overige 9 ○ hiervan 45 afgevoerd (wegens redenen zoals genoemd in vorige kolom onder “40 ‘1F’ dossiers afgevoerd op basis van” dus 150 verdachten

TAKEN		RESULTATEN gerapporteerd, per			
		1/1/1999	1/1/2000	1/1/2001	1/8/2001
Taak 2	Hulp aan slachtoffers	Niet gerapporteerd	Niet gerapporteerd	Niet gerapporteerd	Niet gerapporteerd
Taak 3	Verzameling van bewijs ontneming wederrechtelijk verkregen voordeel	Niet gerapporteerd	Niet gerapporteerd	Niet gerapporteerd	Niet gerapporteerd
Werkzaamheden buiten taakstelling	Assistentie	<ul style="list-style-type: none"> 53 keer enige vorm van assistentie aan ICTY poging verdachte t.b.v. ICTR aan te houden 		<ul style="list-style-type: none"> 74 keer advies en/of ondersteuning aan diensten (IND, ICTY, KMAR, buitenlandse teams) poging verdachte t.b.v. ICTY aan te houden opsporing en aanhouding verdachte t.b.v. uitlevering België 	<ul style="list-style-type: none"> tenminste 24 keer activiteiten verricht (t.b.v. IND, politieregio's, buitenlandse opsporingsinstanties)
	Dreigingsanalyse	<ul style="list-style-type: none"> 70 keer 		<ul style="list-style-type: none"> 36 verzoeken van NCC [Nationaal Coördinatie Centrum] 	
	Overig			<ul style="list-style-type: none"> 9 korte onderzoeken 	<ul style="list-style-type: none"> 1 onderzoek verdachte oorlogsmisdaden WO II

Bronnen: jaarverslagen, NOVO-team 1998, 1999, 2000, activiteiten DRO / NOVO juli 2001, WOS evaluatie juli 2001

3.2 Beschrijving en analyse van de uitvoering

Om de resultaten te kunnen interpreteren is een nadere bestudering van de uitvoering van het NOVO-werk nodig. In deze paragraaf wordt aan de hand van een vergelijkbare indeling waarin de projectkenmerken (par. 2.3) zijn weergegeven, een beschrijving en analyse gegeven van de uitvoering van het werk.

3.2.1 doelen

Beschrijving

Zoals blijkt uit paragraaf 2.3 zijn bij aanvang van het project geen concrete doelstellingen en beoogde resultaten vastgelegd. Bij de uitvoerende politieambtenaren wordt dit als een tekort ervaren. De behoefte wordt eind 2000 door de NOVO-teamleider uitgedrukt in een notitie over de formulering van doelstellingen door het College van Procureurs-Generaal:

"Deze doelstelling(en) zijn immers in belangrijke mate bepalend voor de taken en daaruit afgeleid de concrete activiteiten, die door het team dienen te worden uitgevoerd, alsmede de personele en functionele samenstelling van het team."

Er zijn voor het eerst resultaatafspraken gemaakt betreffende de opsporing van oorlogsmisdrijven in het Handhavingarrangement 2001: het KLPD biedt het OM Arnhem 16 opsporingsonderzoeken per jaar aan. Opmerkelijk is dat in het najaar 2001, en dus na de periode onder studie, een 'inhaalmanoeuvre' plaats heeft gevonden: op initiatief van een door de Minister van Justitie samengestelde werkgroep van deskundigen zijn "targets" geformuleerd met als voornamelijk doel de werkvoorraad '1-F' dossiers bij het NOVO-team in de periode tot februari 2002 versneld af te handelen.

Analyse

Er is vanaf het begin door alle actoren meer geïnvesteerd in het aan het werk gaan dan in het helder krijgen van de doelstellingen en concrete beoogde resultaten: de Minister van Justitie keurde een plan van aanpak goed waarin geen doelstellingen werden vermeld; het KLPD maakte zich niet hard om van het verantwoordelijk gezag concrete doelstellingen te krijgen, het OM in Arnhem zette onvoldoende druk als projectleidinggevende op zijn opdrachtgever het College van Procureurs-Generaal en het College ondernam geen actie om formele doelstellingen te formuleren. Meer symbolische doelstellingen zijn er daarnaast wel geweest (zie par. 2.1): de legitimiteit van Nederland als gastland voor de internationaal juridische wereld, is hierbij de belangrijkste. Hoewel de instelling van het team derhalve een belangrijk politiek doel diende, is het in de praktijk van de uitvoering niet gelukt deze te operationaliseren in concreet te behalen resultaatafspraken. De genoemde symbolische doelstellingen worden voor de uitvoering van het werk als onvoldoende sturend ervaren.

Door het ontbreken van doelstellingen en beoogde resultaten zijn er verschillende gezichtspunten over de betekenis van een succesvolle taakstellinguitvoering ontstaan:

- Volgens het WOS-team is men succesvol indien men op goede gronden een geïnformeerde beslissing kan nemen of een zaak wel of niet voor de rechter kan worden voorgeleid. Het WOS-team ziet vooral risico's in het aanbrengen van zaken waarbij het bewijsmateriaal schamel is en heeft totnogtoe geen zaak bij de rechter aangebracht. Een vrijspraak betekent immers dat het OM naar het oordeel van de rechter, de verdachte ten

onrechte heeft lastiggevalen. Het betekent, zo zegt men, tevens dat bij de vaak toch al getraumatiseerde getuige, die zich over veel innerlijke barrières heeft heen gezet om een verklaring af te leggen, het signaal wordt afgegeven dat men aan zijn verhaal geen of weinig waarde hecht. Aan de nabestaanden van oorlogsslachtoffers is een vrijspraak al helemaal niet uit te leggen. Men kan dat, naar eigen zeggen, verdachten, slachtoffers, getuigen en zichzelf niet aandoen.

- (Ex)leden van het NOVO-team zouden pas van succes willen spreken indien er daadwerkelijk personen veroordeeld zouden worden. Het team streeft concrete resultaten na in termen van aantal zaken, processen-verbaal en vervolgingen hoewel het vermoeden in de jaarverslagen 1999 en 2000 uitgesproken wordt dat het aantal strafrechtelijke veroordelingen beperkt zal blijven.
- Het enkele signaal dat Nederland afgeeft met het instellen van het team wordt ook door enkele respondenten als resultaat beschouwd. Dit signaal wil aan oorlogsmisdadigers duidelijk maken dat ze in Nederland niet welkom zijn en aan de slachtoffers aangeven dat ze serieus worden genomen.
- Tevens is opgemerkt dat Nederland met het instellen van het WOS-/NOVO-team voldoet aan de verdragrechtelijke verplichtingen die voortvloeien uit de Rode Kruis verdragen van Genève uit 1949.

Geconcludeerd kan worden dat, terwijl de focus van opdrachtgever en WOS-team op een degelijke verwerking van input (aangeleverde dossiers) ligt, het NOVO-team accent legt op output (aantallen processen verbaal en vervolgingen) onder het motto ‘de politie moet zoveel mogelijk boeven vangen’.

3.2.2 taken

Beschrijving van de taakstelling

Uit het overzicht van resultaten in paragraaf 3.1 blijkt dat de drieledige taakstelling niet overeenstemt met de feitelijke taakuitvoering in de gegeven periode. Er is vooral gewerkt aan de eerste taak (opsporing van oorlogsmisdrijven). De meest in het oog springende conclusie is dat de werkzaamheden niet tot vervolging hebben geleid. Een beschrijving van de uitvoering van werkzaamheden betreffende de opsporingstaak volgt onder paragraaf 3.2.3 ‘werkwijze en prioritering’. Er is nauwelijks gewerkt aan de tweede taak (slachtofferhulp) en niet aan de derde taak (het verzamelen van bewijs om te kunnen komen tot een vordering ontneming wederrechtelijk verkregen voordeel). Wel is een aantal werkzaamheden buiten de taakstelling uitgevoerd (zie par. 3.1).

Analyse van de taakstelling

De drieledige taakstelling blijkt niet evenwichtig uitgevoerd.

1. De eerste taak, de opsporing van oorlogsmisdrijven heeft de nadruk gekregen. De taakstelling zelf is dermate ingewikkeld en omvangrijk dat de kans op succesvolle vervolging niet groot geacht wordt. Complicerend is bijvoorbeeld dat:

- Nederland rechtsmacht over de hele wereld heeft;
- de opsporingsbevoegdheid van Nederland niet verder dan de eigen landsgrenzen reikt;
- delicten zijn gepleegd in een ver land;
- delicten zijn gepleegd in een ver verleden;
- getuigen vaak getraumatiseerd zijn;
- het moeilijk is om bereidwillige en betrouwbare getuigen te vinden;
- rechtshulp moeilijk te verkrijgen is van door oorlog beschadigde landen.

Deze complicerende factoren worden ook door de respondenten als zodanig ervaren. Onduidelijk blijft in hoeveel en welke gevallen dit concreet tot belemmering van opsporing heeft geleid. Een respondent verwoordde de beperkte kans van slagen van de opsporingstaak in termen van vervolgingen, treffend:

“Als NOVO en WOS effectief zijn, dan is dat dankzij omstandigheden waar NOVO en WOS geen invloed op konden uitoefenen; als NOVO en WOS niet effectief zijn, dan is dat niet per se het gevolg van omstandigheden waarop men invloed kon uitoefenen.”

De tweede en derde taak zijn als neventaken behandeld:

2. In onderzoeken naar oorlogsmisdrijven is de kans op getraumatiseerde betrokkenen groot. Naar onze mening is hulpverlening aan slachtoffers (de tweede taak) in de uitvoering onverenigbaar met opsporing ten behoeve van strafvervolging. Betrokkenen worden immers vanuit de eerste taakstelling niet benaderd met als doel professionele hulp aan te bieden, maar om een belastende verklaring of informatie te verkrijgen ten behoeve van de opsporing van een oorlogsmisdadiger.
3. Aan de derde taak (m.b.t. verkrijgen bewijs t.b.v. ontneming wederrechtelijk verkregen voordeel) is men in het geheel niet toegekomen omdat er simpelweg nog geen zaak voor de rechter gebracht is en er geen zaken zijn behandeld waarin sprake was van verrijking door de verdachte. Vanuit juridisch perspectief is het niet realistisch te verwachten dat er bij het type delict op grote schaal sprake zal zijn van wederrechtelijk verkregen voordeel. Theoretisch gezien behoort het echter wel tot de mogelijkheden. Deze taak is ons inziens echter niet van dezelfde orde als de andere twee; het is slechts mogelijk aan deze taak te werken indien de resultaten van de werkzaamheden aan taak 1 ertoe leiden.

Zoals gezegd is er een aantal werkzaamheden buiten de taakstelling uitgevoerd (zie par. 3.1). De onderzoeken naar verdachten inzake delicten gepleegd tijdens de Tweede Wereldoorlog zijn de belangrijkste voorbeelden van aan de taak gerelateerde, maar formeel niet bij de taak behorende werkzaamheden. Door deze prioritering van het OM is er, aangezien er geen extra capaciteit voor extra taken is vrijgemaakt, tijdelijk minder intensief aan andere opsporingsonderzoeken gewerkt.

Beschrijving van de wettelijke regelgeving

Met betrekking tot het wettelijk kader welke in de taakstelling genoemd wordt, zijn een aantal opmerkingen gemaakt. Uit de interviews met de betrokken leden van het OM en rechercheurs van het NOVO-team is naar voren gekomen dat er naar hun mening weinig of geen belemmeringen zijn bij de opsporing en vervolging van oorlogsmisdrijven, genocide en foltering, die rechtstreeks zijn terug te voeren op het ontbreken van een deugdelijk wettelijk kader. De hindernissen die het OM en het NOVO-team ondervinden bij de opsporing en

vervolging zijn voornamelijk van feitelijke aard (zoals het niet kunnen vinden van betrouwbare en bereidwillige getuigen) en niet of vrijwel niet van juridische aard. Als probleem werd wel meermalen genoemd het probleem van de bescherming van getuigen. De rechercheurs kunnen op grond van de in Nederland geldende wettelijke regeling niet zelf beslissen dat een getuige die zich bedreigd voelt, onder volledige anonimiteit kan worden gehoord; deze beslissing is uitsluitend voorbehouden aan de rechter-commissaris en in hoger beroep aan de rechtbank.¹⁴ Met andere woorden de rechercheurs kunnen de getuigen geen bindende toezeggingen doen op dit punt. Een tweede probleem betreffende (anonieme) getuigen dat werd genoemd is het gegeven dat volgens de rechtspraak van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens, een veroordeling niet uitsluitend of in beslissende mate op anonieme verklaringen mag worden gebaseerd.¹⁵

Analyse van de wettelijke regelgeving

Met betrekking tot de wettelijke regelgeving kunnen wij ons in beginsel aansluiten bij het oordeel van de ondervragden dat het niet aan het Nederlandse wettelijke kader maar aan de belemmeringen van feitelijke aard ligt dat de opsporing en vervolging van oorlogsmisdrijven tot nu toe zo weinig succesvol is gebleken.

Hierbij dient te worden aangetekend dat niet helemaal te voorspellen is welke juridische problemen de teams in de *toekomst* nog kunnen ondervinden op het terrein van de opsporing en vervolging. Het gaat hier immers om een betrekkelijk nieuw werkterrein. Deze onzekerheid geldt met name voor de problemen die zich bij het eindonderzoek kunnen gaan voordoen; nog geen enkele zaak heeft immers in de afgelopen periode dit stadium bereikt.

Om slechts één voorbeeld te noemen. Klip en Swart voorspellen dat het niet gemakkelijk zal zijn individuele *command responsibility* te bewijzen indien iemand een nalaten verweten wordt. Zij vragen zich af onder welke omstandigheden aangenomen mag worden dat het in iemands vermogen lag bepaalde strafbare feiten te voorkomen en hoe men moet bewijzen dat hij dit heeft nagelaten.¹⁶

In deze paragraaf willen wij enige (theoretische) kantekeningen plaatsen bij de vraag naar de effectiviteit van de huidige wettelijke regelgeving in de uitvoeringspraktijk. Wij besteden hierbij uitsluitend aandacht aan enkele voor de hand liggende, bij de praktijk van de uitvoering aansluitende vragen die bij de beoordeling van het wettelijk kader kunnen rijzen. Wij behandelen de verjaringsproblematiek; de door het WOS-team en NOVO-team gesignaleerde problemen met de bescherming van getuigen en de *ne bis in idem* problematiek.

verjaringstermijnen

Een belangrijke belemmering voor een succesvolle vervolging van oorlogsmisdrijven en misdrijven tegen de menselijkheid is mogelijk gelegen in de verjaringstermijnen die er op nationaal niveau worden gehanteerd.¹⁷ De vraag is daarom gewettigd hoe de situatie in Nederland op dit punt is geregeld.

Voor de vervolging van misdrijven op basis van artikel 8, tweede en derde lid en artikel 9 WOS bestaat er in Nederland wat betreft de verjaringstermijn geen enkel probleem. Ingevolge artikel 10 lid 2 WOS zijn deze misdrijven niet onderhevig aan verjaring.

De ‘Wet nadere regels betreffende de verjaring van het recht tot strafvordering en de uitvoering van de straf ter zake van oorlogsmisdrijven en misdrijven tegen de menselijkheid’ uit 1971 sluit onder andere verjaring uit ten aanzien van genocide (artikel 3 van de Uitvoeringswet Genocideverdrag) en ten aanzien van schendingen van wetten en gebruiken van de oorlog waarop bij artikel 8 of 9 WOS een gevangenisstraf van ten hoogste vijftien jaren of levenslang is gesteld¹⁸.

De Uitvoeringswet Folteringverdrag kent geen bijzondere regeling die de verjaring van de misdrijven genoemd in artikel 1 en 2 van deze wet uitsluit. Indien de foltering tevens is te kwalificeren als een oorlogsmisdrijf in de zin van artikel 8 of 9 WOS rijst er geen probleem omdat artikel 10 lid 2 van de WOS verjaring dan uitsluit. Indien de foltering is gepleegd in een oorlogssituatie, zal aan deze voorwaarde (vrijwel) altijd zijn voldaan.

Een probleem rijst indien de foltering buiten een oorlogssituatie heeft plaatsgevonden, de verjaringstermijn bedraagt dan voor misdrijven die vallen onder artikel 1 lid 1 Uitvoeringswet folteringverdrag 15 jaar en voor misdrijven die vallen onder artikel 1 lid 3, 18 jaar.¹⁹

getuigen

In vergelijking met bijvoorbeeld de *common-law* landen, die immers niet of nauwelijks ‘de auditu-bewijs’ accepteren, zijn de Nederlandse regelingen betreffende het horen van getuigen en het bieden van bescherming aan getuigen, vanuit het perspectief van de getuige en vanuit het perspectief van de bewijspositie van het OM gunstig te noemen. Hieronder volgen een aantal voorbeelden die deze stelling ondersteunen.

De Nederlandse rechter mag bewijs van horen zeggen (de auditu-bewijs) accepteren, mits hij deze verklaring met de nodige behoedzaamheid waardeert. Dit betekent dat ook elders dan op de zitting afgelegde verklaringen voor het bewijs mogen worden gebruikt. Verklaringen die bijvoorbeeld tegenover de rechter-commissaris, de politie, een buitenlandse autoriteit, of een hulpverlener zijn afgelegd kunnen in beginsel mee werken aan het bewijs, mits de rechter de verklaring betrouwbaar acht. Natuurlijk verdient het vanuit het oogpunt van een eerlijke procesvoering de voorkeur dat de getuige ter terechtzitting wordt gehoord, maar indien de getuige bijvoorbeeld onvindbaar is, ziek is of zich in het buitenland bevindt, kan het accepteren van een de auditu verklaring soelaas bieden.

Artikel 187 Sv biedt de mogelijkheid getuigen met het oog op hun gezondheidstoestand door de rechter-commissaris te laten horen. Dit artikel beoogt vooral slachtoffers-getuigen, met het oog op hun gezondheidstoestand een zekere mate van bescherming te verlenen, zonder dat hun verklaringen verloren gaan. Deze bescherming houdt in dat de getuigen met het oog op hun gezondheidstoestand niet op de openbare zitting hoeven te verklaren, maar onder ede door de rechter-commissaris kunnen worden gehoord. De rechter-commissaris kan bovendien bevelen dat de verdachte de plaats van verhoor zal verlaten, zodat de getuige buiten zijn aanwezigheid kan worden ondervraagd. Zie artikel 187 lid 2 Sv. Artikel 187c biedt de mogelijkheid de getuige toe te staan een vertrouwenspersoon het verhoor te laten bijwonen.

De mogelijkheid getuigen anoniem te horen, is geregeld in de artikelen 226a-226f Sv. Deze regeling biedt getuigen die zich in Nederland bevinden een vorm van processuele bescherming. Krachtens deze regeling is het in beginsel aan de rechter-commissaris te beslissen of een getuige anoniem mag worden gehoord. De rechter hoort hiertoe de getuige en de verdachte. Het is aan hem of haar te bepalen of er voldoende gronden aanwezig zijn de getuige onder volledige anonimiteit te horen. De getuige hoeft dan niet in het openbaar, op de

terechtstelling en op naam een verklaring af te leggen. De regeling beoogt een al te lichtvaardig toekennen van de status van bedreigde getuige tegen te gaan. Dit lijkt ons, gezien het karakter van de beschermende maatregel, een juist uitgangspunt. Het toekennen van volledige anonimiteit perkt immers de rechten van de verdediging behoorlijk in omdat deze verklaring voor de verdediging moeilijk is te toetsen.²⁰

Dat een veroordeling niet uitsluitend mag worden gebaseerd op anonieme verklaringen lijkt ons ook geen onredelijke eis. Het is vaste rechtspraak van het Europese Hof dat de rechten van (bedreigde) getuigen mogen worden afgewogen tegen die van de verdediging. Maar dit mag er niet toe leiden dat het proces niet meer eerlijk te noemen is. Een veroordeling die uitsluitend of in beslissende mate is gebaseerd op bewijs uit anonieme bron is in de visie van het Europese Hof niet meer eerlijk te noemen. Er dient ander, getoetst bewijsmateriaal voorhanden te zijn om de verklaring te ondersteunen. Met deze, op goede gronden gebaseerde regel van het Europese Hof, zal een ieder moeten leren leven.

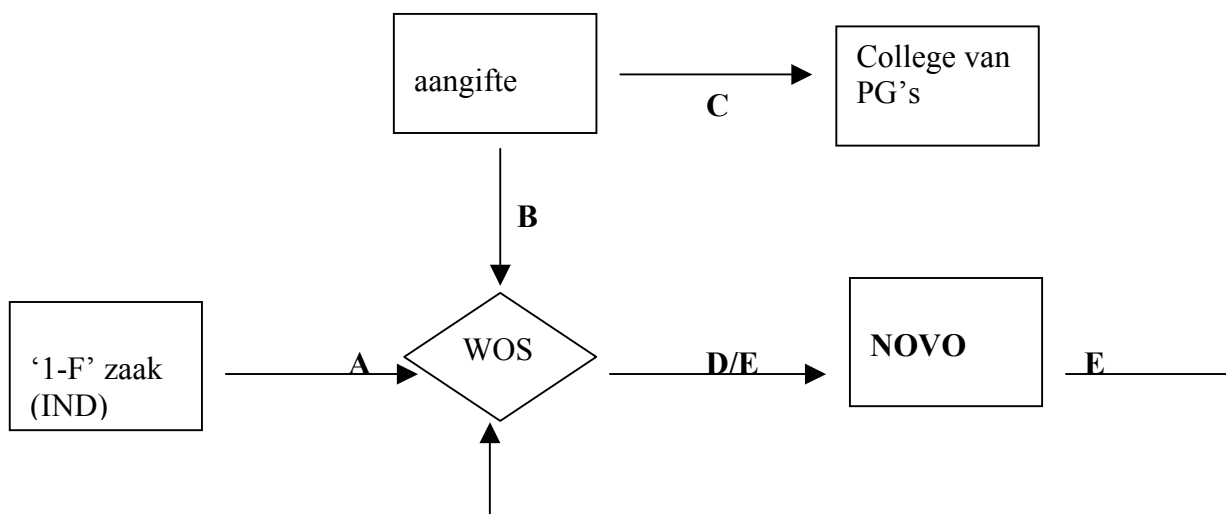
ne-bis problematiek

Klip en Swart hebben erop gewezen dat het *ne bis in idem* beginsel²¹ in twee opzichten een belemmering kan zijn voor een effectieve opsporing en vervolging van hen die zich aan (oorlogs)misdrijven schuldig hebben gemaakt.²² Voor deze twee problemen vragen wij specifieke aandacht. In de eerste plaats verbiedt het tweede lid van artikel 68 Sr vervolging wegens hetzelfde feit indien de verdachte door een buitenlandse rechter is veroordeeld en de straf volledig tenuitvoer is gelegd dan wel gratie is verleend of indien de verdachte is ontslagen van rechtsvervolging dan wel is vrijgesproken. Dit betekent dat een vervolging in Nederland ook wordt verhinderd indien de vervolging in het buitenland een schijnvertoning was. Klip en Swart wijzen in dit verband op het gevaar dat politieke motieven een grote rol hebben gespeeld bij de berechting van de verdachte. Het derde lid van artikel 68 Sr bepaalt dat niemand kan worden vervolgd wegens een feit dat door een vreemde staat onherroepelijk is afgedaan door voldoening aan een voorwaarde door de bevoegde autoriteit gesteld ter voorkoming van strafvervolging. Het derde lid voorkomt dat iemand in Nederland kan worden vervolgd bijvoorbeeld indien hij een voor hem zeer voordelige transactie heeft kunnen sluiten. Uit de interviews is naar voren gekomen dat bovengenoemde problemen zich in de praktijk nog niet hebben voorgedaan.

In de tweede plaats kan het *ne bis in idem* beginsel rechtshulpverlening aan het buitenland in de weg zitten. Indien in Nederland de vervolging loopt, dan wel is geëindigd met een einduitspraak of een kennisgeving van niet verdere vervolging, dan stuit elk rechtshulpverzoek af op bovengenoemd beginsel. Zie bijvoorbeeld artikel 9 Uitleveringswet; artikel 552l Sv; artikel 7 lid 2 Wet overdracht tenuitvoerlegging strafvonnissen. Dit betekent dat, ook indien de Nederlandse rechter vrijsprak bij gebrek aan bewijs, een buitenlandse autoriteit slechts van Nederland rechtshulp kan krijgen wanneer sprake is van een novum, en ook een Nederlandse officier weer zou kunnen vervolgen.²³

3.2.3 werkwijze en prioritering

De kwaliteit van opsporing en vervolging van oorlogsmisdrijven is niet alleen afhankelijk van het optreden van het NOVO-team. De keten welke hoort bij de taakstelling is als volgt geschematiseerd:



De verschillende processen die met de aanbrenging en uitvoering van zaken gemeoid zijn, worden hieronder in de volgende subactiviteiten toegelicht: '1-F' zaken (A), aangifte: WOS (B), aangifte: College van Procureurs-Generaal (C), prioritering van zaken (D), de werkwijze van het WOS-/NOVO-team bij de opsporing (E).

Beschrijving van de wijze waarop het WOS-/NOVO-team aan zaken komt

De meldingen die via de IND binnenkomen zijn kwantitatief de belangrijkste categorie. Dit terwijl bij de start van het team werd verwacht dat de meeste zaken zouden binnenkomen via de aangifte van slachtoffers en andere getuigen. Dit betekent o.a. dat het NOVO-team voor het grootste gedeelte afhankelijk is van de input van de IND.

In november 2001 lagen er ongeveer 1400 potentiële '1-F' zaken bij de IND waarin nog een beslissing moest worden genomen.

'1-F' zaken (A)

Artikel 1-F van het Vluchtelingenverdrag uit 1951 bepaalt dat een asielzoeker wordt uitgesloten van de bescherming van het Vluchtelingenverdrag indien er ernstige redenen zijn te veronderstellen dat hij:

- a) een misdrijf tegen de vrede, een oorlogsmisdrijf, of een misdrijf tegen de menselijkheid heeft begaan;
- b) een ernstig politiek misdrijf heeft begaan;
- c) zich schuldig heeft gemaakt aan handelingen die in strijd zijn met de doelstellingen van de Verenigde Naties.

De IND beslist in een administratiefrechtelijke procedure of er 'ernstige redenen' zijn om te veronderstellen dat de asielzoeker zich schuldig heeft gemaakt aan de bovengenoemde misdrijven en/of handelingen. Indien hier naar de mening van de IND sprake is wordt het dossier naar het WOS-team doorgestuurd.

De behandeling van de '1-F' zaken is sinds september 1999 geconcentreerd bij de IND-directie Zuid-West. Er is gekozen voor het instellen van een aparte unit omdat het gaat om gecompliceerde tijdrovende zaken. De medewerkers worden door het Asser Instituut (voor volkenrecht) geschoold op het gebied van het Internationale Humanitaire recht. Er bestaat bij de IND een relatief grote landenkennis van voormalig Joegoslavië en Afghanistan.

Na ontvangst van het dossier vindt in ongeveer 95% van de zaken een aanvullend gehoor plaats door een gespecialiseerde en ervaren IND-contactambtenaar. Dit is een uitgebreid gehoor van een halve dag tot twee dagen. De betrokkene wordt onder andere gehoord over positie in het leger of gewapende groepering, carrièreverloop, taken en verantwoordelijkheden en betrokkenheid bij oorlogsmisdrijven.

Volgens opgave van de IND komt de betrokkene in ongeveer 90% van de gevallen uit eigen beweging met een belastende verklaring. Het verhaal van de betrokkene wordt gecontroleerd door middel van algemene ambtsberichten over het betrokken gebied van het Ministerie van Buitenlandse Zaken en in veel gevallen ook door middel van individuele ambtsberichten. Een algemeen ambtsbericht bevat niet alleen achtergrond informatie over het betrokken gebied, maar gaat ook in op de mensenrechtensituatie en de veiligheidssituatie op een gegeven tijdstip. Een individueel ambtsbericht is een memo van Buitenlandse Zaken met specifieke informatie over de persoon, geschreven ten behoeve van de IND. Deze berichten zijn niet openbaar; voordat het dossier naar het WOS-/NOVO-team gaat, wordt de vertrouwelijke informatie eruit gehaald. Het Ministerie van Buitenlandse zaken stelt zich op het standpunt dat de bronnen (medewerkers ambassade, informanten van de ambassade) anders gevaar zouden kunnen lopen. Voor zover ons bekend heeft het WOS-team niet getracht Buitenlandse Zaken te bewegen ten behoeve van strafrechtelijk onderzoek informatie of bronnen prijs te geven.

In ongeveer 95% van de gevallen wordt vervolgens beslist dat de betrokkene artikel 1-F van het Vluchtelingenverdrag kan worden tegengeworpen.

Op basis van een interne werkinstructie (naar aanleiding van een toezegging aan de Tweede Kamer van de Staatssecretaris van Justitie in november 1997) zendt de IND alle '1-F' dossiers naar het OM in Arnhem (zie Bijlage VII voor het door het OM gehanteerde stroomschema). Het dossier bevat in elk geval:

- het verslag van gehoor en aanvullend gehoor;
- ambtsberichten van Buitenlandse zaken of de BVD;
- beschikkingen tot afwijzing van het beroep dat de asielzoeker heeft ingesteld tegen de verlening van de '1-F' status.

In de opvatting van de Registratiekamer bestaat er geen wettelijk beletsel voor de IND om de gegevens uit het asieldorfier ten behoeve van concrete strafzaken aan politie en justitie te verstrekken.

Dit zou volgens de Registratiekamer slechts anders zijn indien de asielzoeker concrete (schriftelijk) toezeggingen zijn gedaan dat aldus afgelegde verklaringen niet aan derden zal worden verstrekt.

Zoals eerder gezegd bekijkt het WOS-team alle '1-F' zaken dus niet alleen de zaken onder artikel 1-F, sub a.

Het OM heeft hiertoe besloten omdat de categorisering door de IND niet bepalend is voor de vraag of er een onderzoek op grond van de WOS moet worden ingesteld. Zo kan er verschil van inzicht zijn of de handelingen van leden van een bepaalde groepering gepleegd zijn tijdens een gewapend conflict of niet. Het is mogelijk dat de IND meent dat hier geen sprake was en dus de handeling heeft gecategoriseerd onder '1-F' sub b, terwijl het OM meent dat er wel sprake was van een gewapend conflict en de handeling kwalificeert als een oorlogsmisdrijf (artikel 1-F sub a). Dit geeft al aan dat het lang niet altijd eenvoudig is vast te stellen of Nederland rechtsmacht heeft of niet.

Vervolgens beslist het OM op basis van het '1-F' dossier of Nederland rechtsmacht heeft en of de betrokkene als verdachte kan worden aangemerkt. Indien de twee vragen bevestigend worden beantwoord gaat het dossier door naar het NOVO-team.

aangifte: WOS (B)

Bij aangiftezaken wordt eveneens eerst door het WOS-team bepaald of Nederland rechtsmacht heeft. Daarna wordt het slachtoffer en / of getuige als eerste gehoord. Op basis van die gegevens wordt verder gerechercheerd. Men tracht te achterhalen of er meer getuigen zijn, tevens probeert men de identiteit en de verblijfplaats van de potentiële verdachte vast te stellen. Deze zaken starten dus met als uitgangspunt een concrete aangever en een concreet strafbaar feit, maar de identiteit van de verdachte kan onbekend zijn. Tot nu toe heeft nog geen van de aangiftezaken tot het instellen van een vervolging geleid.

aangifte: College van Procureurs-Generaal (C)

In de praktijk komt het ook voor dat aangiftes worden gericht tot het College van Procureurs-Generaal.²⁴ Dit is gebeurd bij aangiftes tegen de Sri-Lankaanse president Kamaratunga en tegen Zorreguieta en kennelijk tevens tegen Bouterse. Als een aangifte binnenkomt bij het college, wordt voordat deze ter fine van afdoening naar de bevoegde officier te Arnhem (WOS-team) gezonden, eerst "bezien of het stuk voldoet aan de formele eisen door verdrag en wet gesteld."²⁵ In het geval van Kamaratunga voldeden de aangiften niet aan de formele eisen dat (1) het feitencomplex duidelijk was omschreven, (2) de aansprakelijkheidsgrond was opgegeven en (3) beantwoord werd aan een prima-facie-test. Tot dusver is voor zover ons bekend, in geen enkele zaak de aangifte naar de officier in Arnhem gestuurd.

Analyse van de wijze waarop het WOS-/NOVO-team aan zaken komt

'1-F' zaken (A)

Zoals blijkt uit de beschrijving van werkzaamheden, krijgt WOS veel zaken aangebracht door de IND. Hoe meer de IND achter loopt met het verwerken van de potentiële '1-F' zaken, hoe meer een eventueel opsporingsonderzoek door het NOVO-team wordt belemmerd. Hoe ouder een zaak is, hoe moeilijker het immers wordt bewijs te verzamelen. Tussen het eerste gehoor door de IND en de aanlevering van de zaak bij het NOVO-team, is vaak drie jaar verstreken. Voor strafzaken is dit een zeer nadelige situatie. Inmiddels heeft het Ministerie van Justitie maatregelen aangekondigd met als doel de afhandeling van de zaken aan de kant van zowel de IND als het NOVO-team te versnellen. Gezien het grote aantal zaken dat nog op de plank van de IND ligt, is het welslagen van dit project van belang.

Naast het feit dat WOS in '1-F' zaken dus gebaat is bij een hoge snelheid van verwerking door IND, speelt vooral ook het verschil in informatiebehoefte gezien de verschillende taakstelling van IND en WOS-team. De administratiefrechtelijke procedure van de IND vraagt om een andere aanpak dan de strafrechtelijke van WOS.

Dat een persoon de '1-F' status heeft gekregen, betekent niet dat daarmee (vrijwel) bewezen is dat hij een oorlogsmisdrijf heeft begaan. Indien de verdachte bij de IND heeft verklaard dat hij lid is geweest van een bepaalde groepering of in het leger een bepaalde rang heeft bekleed, is dat wellicht wel voldoende om aan te nemen dat er ernstige redenen zijn om te veronderstellen dat de verdachte zich schuldig heeft gemaakt aan de in artikel 1-F onder a genoemde misdrijven (tegen de vrede, tegen de menselijkheid of een oorlogsmisdrijf). Dit is echter een veel minder streng criterium dan het criterium van artikel 27 Sv²⁶. Dit criterium vereist dat uit feiten en omstandigheden een redelijk vermoeden is af te leiden dat de

verdachte zich aan een min of meer concreet strafbaar feit schuldig heeft gemaakt. De bewijslast is in het kader van een strafrechtelijke procedure aanmerkelijk zwaarder dan in het kader van de administratiefrechtelijke procedure van artikel 1-F Vluchtelingenverdrag. Bovendien krijgt een persoon die door de justitiële autoriteiten wordt verhoord de cautie, zoals artikel 29 Sv voorschrijft. Dit betekent dat aan de verdachte moet worden medegedeeld dat hij niet tot antwoorden is verplicht. De IND die de persoon niet hoort in het kader van de opsporing en vervolging van strafbare feiten hoeft de cautie niet te geven, en doet dit in de praktijk ook niet. Sterker nog: in de administratieve procedure is men verplicht mee te werken en alle relevante gegevens te overleggen.

Daarnaast is het beleid ten aanzien van vreemdelingen die een '1-F' status hebben gekregen, dat deze niet in aanmerking komen voor een verblijfstitel. In beginsel wordt deze categorie vreemdelingen uitgezet. Van uitzetting van een vreemdeling op wie artikel 1-F van toepassing is, kan slechts worden afgezien indien de vreemdeling het risico loopt te worden onderworpen aan een onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing. Zie artikel 3 EVRM en/of artikel 3 van het Verdrag tegen Foltering.

De mogelijkheid bestaat dus dat een vreemdeling met een '1-F' status wordt uitgezet of uit eigen beweging het land verlaat, terwijl in een later stadium, op basis van het onderzoek van het NOVO-team, blijkt dat deze persoon te beschouwen is als een verdachte van (oorlogs)misdrijven. In de periode onder studie is hiervan een concreet geval bekend.

De samenwerking met de IND zou nog hechter kunnen worden, vooral met het oog op het nader en aanvullend gehoor. Bij deze gehoren zou volgens het OM meer aandacht moeten worden besteed aan de mogelijkheid dat iemand slachtoffer of getuige is geweest van oorlogsmisdrijven. Meerwaarde zou dan ook gehaald kunnen worden uit de extra informatie die de IND zou kunnen uitvragen, welke als kapstok voor het strafrechtelijke onderzoek kan dienen.

Een respondent stelde voor om samen met de IND en Buitenlandse Zaken meteen (*“preventief”*) informatie te verzamelen zodra er een conflict ontstaat, zodat de verhalen van toekomstige vluchtelingen makkelijker getoetst kunnen worden.

aangifte: WOS (B)

In de periode onder studie is er geen systematische informatievoorziening over NOVO aan mogelijke aangevers (waarschijnlijk m.n. te vinden onder bewoners AZC's) geboden. Bredere bekendheid onder mogelijke aangevers (m.n. bewoners van AZC's) zou de kans op een succesvolle vervolging op basis van aangifte kunnen vergroten.

aangifte: College van Procureurs-Generaal (C)

Hoewel er nog geen vervolging is geweest op basis van een aangifte, is voor zover ons bekend, uitsluitend in de zaak Zorreguieta een zogenaamde artikel 12 Sv procedure bij het gerechtshof (i.c. Amsterdam) gestart om beklag te doen over het niet vervolgen van de verdachte.

Het feit dat er ook aangiften bij het College van Procureurs-Generaal zijn gedaan, geeft aan dat men met een aangifte in de praktijk buiten het OM in Arnhem om kan gaan. Hiervoor is ook een juridische basis, aangezien de Militaire Kamer in Arnhem enkel voor WOS uitsluitend bevoegd is en niet voor de Uitvoeringswet Genocideverdrag en de Uitvoeringswet Folteringverdrag. Er is derhalve geen eenduidig 'aangifteloket' voor oorlogsmisdrijven.

Beschrijving van de prioritering van zaken (D)

Sinds 1999 heeft het OM de beleidskeuze gemaakt zaken betreffende Joegoslavië en Afghanistan prioriteit te verlenen. Deze prioriteitscriteria zijn niet of nauwelijks ter discussie gesteld door de uitvoerders in het WOS-team. Uit de vooraf gemaakte beschrijving van de prioriteitscriteria en werkwijze in het Plan van aanpak valt op dat de opstellers het voorstel vanuit het NOJO-mandaat geformuleerd hebben. Men kan eruit concluderen dat de ontwikkeling van criteria en werkwijze voor conflicten betreffende andere landen dan voormalig Joegoslavië bij de taken van het WOS-/NOVO-team horen.

Respondenten van de politie vinden dat er een duidelijker keuze zou moeten worden gemaakt welke specifieke groep verdachten het eerst dient te worden onderzocht; bijvoorbeeld eerst de uitvoerders en pas daarna, zo mogelijk met behulp van de van hen verkregen informatie, de leidinggevend en andere kopstukken. Een dergelijke keuze is door het WOS-team recentelijk gemaakt voor de Afghaanse zaken.

De selectie van verdere vervolging vindt plaats op basis van een inschatting betreffende de haalbaarheid van het opsporingsonderzoek. De kritiek van enkele NOVO-teamleden is dat er geen afspraken worden gemaakt over de vraag wanneer het betreffende onderzoek bij benadering 'rond' zou moeten zijn, dat wil zeggen wanneer er over het al dan niet vervolgen kan worden beslist. Dit kan volgens het WOS-team niet vanwege de complexiteit van het materie: de obstakels die op de weg van een concreet onderzoek kunnen staan zijn moeilijk te voorspellen.

Analyse van de prioritering van zaken (D)

De selectiecriteria om in een zo vroeg mogelijk stadium zaken die prioriteit hebben te identificeren zijn voor de NOVO-teamleden te vaag. Het WOS-team is niet in staat geweest het prioriteringsbeleid voldoende helder aan het NOVO-team te communiceren.

Beschrijving van de werkwijze van het WOS-/NOVO-team bij de opsporing (E)

Om een helder beeld te krijgen van de werkwijze van het NOVO-team dient men wel in het oog te houden dat in de meeste zaken die door het NOVO-team en WOS-team worden afgedaan, geen concrete opsporingshandelingen zoals het horen van getuigen, worden verricht.²⁷ Het NOVO-team beslist op basis van de in het dossier aanwezige informatie of er voldoende aanknopingspunten zijn om een nader opsporingsonderzoek te rechtvaardigen. Dit betekent voor de '1-F' zaken dat de beslissing om al dan niet een nader onderzoek in een zaak te verrichten, in overwegende mate wordt bepaald door de door de IND in het dossier verzamelde informatie (verklaringen van de verdachte, ambtsberichten). Daarnaast speelt, voor zover aanwezig, de informatie uit open bronnen nog een rol bij de beslissing om al dan niet verder te gaan met de opsporing.

In de zaken waarin er wel voldoende aanknopingspunten zijn om een nader onderzoek te starten, wordt een plan van aanpak opgesteld. In dit plan wordt uitgewerkt welke concrete opsporingshandelingen door de rechercheurs moeten worden verricht. Uit de geraadpleegde jaarverslagen, dossiers en interviews komt naar voren dat concrete opsporingshandelingen kunnen bestaan uit het lokaliseren en horen van getuigen en het lokaliseren en horen van verdachten. Wat betreft de getuigen gebeurt dit ook in het buitenland, na een daartoe ingediend en gehonoreerd rechtshulpverzoek. Een enkele keer bestaat de concrete opsporingshandeling uit het observeren van een verdachte of het tappen van een verdachte.

Om enig inzicht te kunnen bieden in de wijze van opereren van het NOVO team wordt verderop een tweetal zaken die in de afgelopen jaren hebben gespeeld, kort weergegeven. Wij pretenderen hiermee noch een volledig noch een representatief beeld te geven van wat het NOVO-team de in de onderzochte periode aan concreet opsporingswerk heeft verricht. Wel geven de voorbeelden enige indruk van de werkwijze, de valkuilen en de hindernissen die het team bij de opsporing parten spelen.

het verhoor

Dat men in 1998 uitging van zaken met als startpunt een aangifte van een slachtoffer en/of getuige verklaart vermoedelijk waarom in het Plan van aanpak de nadruk ligt op de wijze waarop getuigen zouden moeten worden gehoord en veel minder aandacht uitgaat naar het gebruik van andere middelen om informatie te vergaren.

In het Plan van aanpak is gekozen voor een audiovisuele vastlegging van de verhoren van zowel getuigen als verdachten. Dit maakt mogelijk dat de rechter kan controleren of het verhoor van de verdachte niet in strijd is geweest met de in Nederland geldende rechtsregels waaronder de cautieplicht en het pressieverbod (artikel 29 Sv). De getuige dient volgens het plan ook met audiovisuele middelen gehoord te worden. Dit omdat door deze methode het verhoor inclusief de emotie die het verhoor bij de getuige oproept, precies wordt vastgelegd ten behoeve van de terechtzitting.²⁸

Ons is gebleken dat er in de praktijk geen gebruik wordt gemaakt van videoregistraties.²⁹ Wat betreft het verhoren van getuigen wordt hiervoor aangevoerd dat op veel locaties in het buitenland videoregistratie niet mogelijk zou zijn³⁰. Ook het verhoor van verdachten wordt niet op video opgenomen. In een interne notie uit 2000 wordt videoregistratie als een optie voorgesteld. Alle verhoren worden zo blijkt uit de interne notitie, wel door middel van geluidsapparatuur geregistreerd. Dit om exact te kunnen vastleggen wat er precies is gezegd en zo de mogelijkheid te hebben om bij een geschil over de vertaling een andere tolk te kunnen raadplegen.

het Zylab-systeem

Om te kunnen beoordelen of er voldoende aanknopingspunten zijn om een opsporingsonderzoek te starten in een concrete zaak, is het Zylab-systeem een hulpmiddel. In het jaarverslag van 1998 wordt melding gemaakt van de aanschaf van dit systeem. Het voorziet in het digitaliseren van informatie uit de dossiers en relevante informatie uit open bronnen. Hoewel alle dossiers worden ingescand in het Zylab-systeem, wordt dit instrument in het bijzonder van belang geacht voor het onderzoek in de (Afghaanse) '1-F' zaken. Het systeem maakt het bijvoorbeeld mogelijk op persoon, plaats en incident te zoeken. Dit betekent dat het gemakkelijker wordt om na te gaan of er dwarsverbanden bestaan tussen de dossiers van verdachten. Naarmate er meer dossiers over een gebied aanwezig zijn is de kans dat er dwarsverbanden kunnen worden gelegd natuurlijk groter. Daarnaast maakt het systeem het eenvoudiger om in een concrete zaak de voor die zaak relevante open bronnen te selecteren.

Eind 1999 zijn alle Afghaanse '1-F' dossiers gecompleteerd en in het systeem ingevoerd.³¹ In 2000 werd geconstateerd dat de invoeringsprocedure moest worden herzien teneinde effectiever met het systeem te kunnen werken. Dit betekende concreet dat alle Afghaanse dossiers opnieuw moesten worden ingevoerd.³² Eind december 2001 waren vrijwel alle dossiers, dus niet alleen de Afghaanse dossiers, volgens de nieuwe procedure ingevoerd.

werkwijze bij aangiftezaken

In de jaarverslagen over 1998, 1999 en 2000 wordt weinig of niets gemeld over de aanpak bij aangiftezaken zoals deze in de praktijk gestalte heeft gekregen, en de ondervonden belemmeringen. Wel wordt het verkrijgen van verklaringen van getuigen met betrekking tot concrete strafbare feiten als een hindernis genoemd.³³

In juli 2001 vindt de eerste schriftelijke interne evaluatie van de opsporing van oorlogsmisdrijven, genocide en foltering plaats. In het evaluatierapport van het OM te Arnhem worden knelpunten opgesomd. In de analyse die verderop volgt (onder 'Analyse van de werkwijze van het WOS-/NOVO-team bij de opsporing (E)') wordt een overzicht gegeven van problemen met getuigenbewijs).

werkwijze bij '1-F' zaken

De aanpak van de '1-F' zaken heeft in de door ons onderzochte periode voornamelijk een voorbereidend karakter gehad. De inspanningen die zijn gepleegd hebben grotendeels betrekking op het conflict in Afghanistan. In 1999 is het NOVO-team begonnen met het verzamelen van informatie over de aard en het verloop van het conflict in Afghanistan en werden er contacten gelegd met de IND, het Ministerie van Buitenlandse zaken, het Rode Kruis en andere instanties.³⁴ In 2000 heeft een delegatie bestaande uit het OM en leden van het NOVO-team een bezoek gebracht aan Pakistan, waarbij instanties werden bezocht die contacten onderhielden met vluchtelingen uit Afghanistan. In het jaar 2000 werden tevens een drietal Afgaanse dossiers waarin een opsporingsonderzoek was gestart, gesloten omdat het onderzoek niet genoeg bewijs opleverde.³⁵ In het jaarverslag van 2001 wordt gemeld dat met het OM de afspraak is gemaakt dat de '1-F' dossiers worden gecontroleerd op de vraag of er voldoende aanknopingspunten te vinden zijn dat de verdachte betrokken is bij een concreet strafbaar feit. Indien dit niet het geval is wordt bezien of nader onderzoek concrete strafbare feiten kan opleveren.³⁶ In de eerste helft van 2001 is er, voor zover wij dit uit het jaarverslag hebben kunnen opmaken, geen opsporing verricht in '1-F' zaken.

Meer concreet heeft het opsporingsbeleid in Afgaanse zaken als volgt gestalte gekregen. Naar personen in de allerhoogste posities (leden van de regering, directeur geheime dienst bijvoorbeeld) vindt altijd een opsporingsonderzoek plaats. Verwacht wordt dat via de informatie uit open bronnen voldoende aanknopingspunten op het spoor te komen zijn om een *algemene command responsibility* te bewijzen.

Indien het gaat om minder hoog geplaatste personen dan moet er informatie in het dossier aanwezig zijn waarin bevestigd wordt dat de persoon een positie had waarin er sprake was van *individuele command responsibility*. De verklaring van de betrokken persoon is dus niet voldoende om een onderzoek te starten. Die informatie kan bijvoorbeeld blijken uit een individueel ambtsbericht van het Ministerie van Binnenlandse zaken of rapportage van een non-gouvernementele organisatie of de Verenigde Naties. Tevens moet er informatie in het dossier aanwezig zijn waarin bevestigd wordt dat er oorlogsmisdrijven zijn gepleegd onder leiding van de betrokkene. Die informatie kan behalve uit de boven genoemde bronnen ook blijken uit een verklaring van een getuige.

Indien het gaat om een uitvoerende dan moet er in het dossier een aanknopingspunt te vinden zijn dat de persoon actief betrokken is geweest bij oorlogsmisdrijven. Zijn eigen verklaring is niet voldoende om een opsporingsonderzoek te starten. Er moeten aanwijzingen uit een andere bron aanwezig zijn die in dezelfde richting wijzen.

het verzamelen van bewijsmateriaal: getuigenbewijs

Getuigen nemen een centrale plaats in de bewijsvoering; zonder de verklaringen van ooggetuigen zal geen enkele zaak die aanhangig wordt gemaakt tot een veroordeling kunnen leiden. Deze overtuiging wordt door alle betrokkenen gedeeld. Er doen zich volgens de respondenten nogal wat problemen voor bij het horen van getuigen: het betreft vaak getraumatiseerde mensen, met sterke belangen en grote angst voor politie. Mede gezien deze complicerende factoren vereist het horen van getuigen van oorlogsmisdaden een zeer grote zorgvuldigheid. In de praktijk is deze niet altijd in acht genomen. Een slepende zaak die door leden van het NOVO-team is gereconstrueerd, illustreert gebrek aan duidelijkheid naar getuigen:

"De zaak is in 1994, in de 'NOJO-tijd' in behandeling genomen. Dezelfde getraumatiseerde getuigen werden meerdere malen door verschillende rechercheurs aan de hand van dezelfde vragen gehoord. Uit een brief aan de getuigen medio 1999 kan opgemaakt worden dat het onderzoek zich in een afrondende fase verkeert want de opstellers van die brief zeggen toe contact op te nemen met de getuigen zodra de verdachte is aangehouden. Begin 2001 werd weer contact met de getuigen opgenomen die na enige bedenktijd bereidwillig waren nader gehoord te worden. De verdachte is begin 2001, ruim zes jaar na aanvang van het onderzoek, over de behaalde onderzoeksresultaten gehoord. Gedurende het onderzoek is er onvoldoende bewijs vergaard waaruit onomstotelijk vast staat dat de verdachte zich schuldig heeft gemaakt aan de strafbare feiten. Er is dan besloten om het onderzoek te sluiten en de getuigen en verdachte hiervan op de hoogte te stellen"

het verzamelen van bewijsmateriaal: documentenbewijs

Naast getuigenverklaringen vormen documenten zoals verslagen van nationale en regionale overheidsdiensten een potentieel belangrijke categorie van bewijsmiddelen. Ook kunnen verslagen van oorlogsverslaggevers, geschiedschrijvers, lokale non-gouvernementele organisaties of de verslagen van de UNHCR aanknopingspunten bieden bij de opsporing van strafbare feiten. Voor zover het hierbij gaat om 'open' bronnen (boeken, dagbladen, internet) bestaat er natuurlijk geen probleem bij het raadplegen van deze informatie. Indien het gaat om overheidsarchieven die zich in het buitenland bevinden ligt de zaak ingewikkelder. Toch zien verschillende betrokkenen wel mogelijkheden om bewijsmateriaal te krijgen mits men hierin wil investeren:

De missie naar Peshawar

In april 2000 zijn een NOVO-teamlid, de officier van justitie en een medewerker van het Ministerie van Buitenlandse Zaken op dienstreis naar Pakistan gegaan om een archief van ca 50 000 stukken over Afghanistan te bekijken. Het archief is door Afghaanse journalisten samengesteld en de beheerders hadden bij Buitenlandse Zaken gelobbyd om het archief naar Nederland te brengen op voorwaarde dat dit zou worden gefinancierd. Het archief bleek belangrijk materiaal te bevatten voor het NOVO-team.

Na 11 september 2001, na herhaaldelijke verzoeken van het NOVO-team, instrueerde de officier van justitie het NOVO-team tot actie. Aan de daaraan voorafgaande aarzeling van het WOS-team lag de gedachte ten grondslag dat het archief niet zonder een gehonoreerd rechtshulp verzoek naar Nederland zou kunnen worden verplaatst.

Het langdurig uitblijven van actie van de kant van het WOS-team, heeft de relatie met Buitenlandse Zaken aanzienlijk bekoeld.

rechtshulpverzoeken

Voor de periode onder studie worden alleen twee verzoeken uit het buitenland in de jaarverslagen van het NOVO-team gemeld, waaronder een verzoek dat tot de aanhouding en uitlevering van een verdachte leidde. Het ging echter om een ander delict dan een oorlogsmisdrijf en behoorde derhalve niet tot de taakstelling.

Een ander punt is dat respondenten klagen over de duur van afwikkeling van de rechtshulpverzoeken. Dit werkt belemmerend voor de voortgang van onderzoeken.

In het kader van de supra- en internationale rechtsvergelijking (hfdst. 4 van dit rapport) is een overzicht gemaakt van rechtshulpverzoeken in verband met oorlogsmisdrijven in de periode 1998 - 2001 (Bijlage VI). In de lijst staan twee inkomende en 21 uitgaande verzoeken. Beide inkomende rechtshulpverzoeken hebben betrekking op andere vragen dan die waarop het NOVO-team heeft gereageerd.

Er is kennelijk niet getracht via het ICTY nadere informatie te verzamelen. Het sluiten van nieuwe rechtshulpverdragen werd op beleidsniveau niet noodzakelijk geacht. Nederland heeft wel in EU-verband een voorstel gedaan om informatie over oorlogsmisdrijven beter aan elkaar te communiceren.³⁷

concrete zaken: twee voorbeelden

Om nog meer inzicht te kunnen bieden in de wijze van opereren van het NOVO team worden hieronder een tweetal zaken die in de afgelopen jaren hebben gespeeld, kort weergegeven. We hebben ervoor gekozen deze zaken weer te geven om te kunnen illustreren welke fouten er kunnen worden gemaakt bij de opsporing (ook door buitenlandse autoriteiten) en welke moeilijkheden een onderzoek met zich meebrengt.³⁸ Wij pretenderen hiermee noch een volledig noch een representatief beeld te geven van wat het NOVO-team in de onderzochte periode aan concreet opsporingswerk heeft verricht. Wel geven de voorbeelden enige indruk van de werkwijze, de valkuilen en de hindernissen die het team bij de opsporing parten spelen. Het gaat ons dus om enkele voorbeelden ter illustratie.

1. Het onderzoek in deze zaak is gestart in 1995 door het NOJO-team. In 2001 is door het NOVO-team geadviseerd de zaak te sluiten. In deze zaak zijn veel concrete opsporingshandelingen verricht. Er is dus veel tijd in de zaak gestoken..

Het ging in deze zaak om een persoon die ervan werd verdacht gevangenen in voormalig Joegoslavië ernstig te hebben mishandeld. Het onderzoek concentreerde zich op de foltering van drie slachtoffers. Er zijn tenminste achtentwintig getuigen in Nederland en vijf andere landen gehoord. Bovendien is er in deze zaak getapt. Wat is er in deze zaak gebeurd?

- Uit het dossier blijkt niet of de uitgevoerde meervoudige fotoconfrontatie voldoet aan de hiervoor geldende richtlijnen.
 - Het resultaat van twee van de uitgevoerde fotoconfrontaties is door een buitenlandse autoriteit niet in een proces-verbaal vastgelegd.
 - Een buitenlandse autoriteit heeft de verklaringen van de twee getuigen die door haar zijn verhoord, niet in een proces-verbaal vastgelegd;
 - Een aangever legde op diverse punten tegenstrijdige verklaringen af;
 - Bij nadere bestudering blijkt dat niet alle in het dossier aanwezige documenten voldoen aan de hiervoor geldende normen (ze zijn bijvoorbeeld niet ondertekend);
 - Het NOVO-team beloofde enkele getuigen op de hoogte te houden van de voortgang in de zaak, maar doet dit niet. Dit zou kunnen verklaren waarom deze getuigen in een later stadium zich niet meer bereidwillig tonen om hun medewerking te verlenen aan het onderzoek.
2. De zaak is gestart met een aangifte van een asielzoeker, die de naam van een concrete verdachte noemt. De aangever beschuldigde deze persoon van oorlogsmisdrijven en foltering. Tevens noemde de aangever de naam van een andere persoon, ook een asielzoeker, die dit relaas zou kunnen bevestigen. Deze persoon zou uit eigen beweging

tegen de aangever hebben gezegd dat de verdachte zich aan oorlogsmisdrijven zou hebben schuldig gemaakt. De (tweede) getuige zou zich in Nederland bevinden.

Met behulp van het Ministerie van Defensie wordt onderzocht of er op het door de aangever genoemde tijdstip sprake was van een (intern) gewapend conflict. Hiervan bleek sprake te zijn. Vervolgens werd de verdachte opgespoord. Dat kostte enige moeite want het asielzoekerscentrum waarin de verdachte oorspronkelijk verbleef, was inmiddels opgeheven. Toen bleek dat de verdachte zich (nog steeds) in Nederland bevond, kon men, gelet op de prioriteringscriteria voor de vervolging, verder met de zaak.

Nadat men de verblijfplaats van de persoon die het relaas van de aangever/getuige zou kunnen bevestigen had achterhaald, vond een verhoor van deze tweede getuige plaats. De tweede getuige ontkende de aangever te kennen. De reden hiervoor is mogelijk dat hij bij zijn asielaanvraag heeft gelogen over het land van herkomst. Dit kan worden afgeleid uit de IND-beschikking inzake de intrekking van zijn status als vluchteling.

Ondanks deze voor het opsporingsonderzoek nadelige ontwikkeling, is besloten een plan van aanpak op te stellen. Dit plan bevat de volgende onderdelen:

- Het vaststellen van de identiteit van de verdachte, dat wil zeggen het controleren van de opgegeven persoonsgegevens bij de autoriteiten in het land van herkomst.
- Het informeren naar de gezinssituatie van de verdachte in het land van herkomst.
- Het opstellen van een nader verhoorplan voor de verdachte.
- Het opstellen van een nader gehoorplan voor de aangever/getuige.
- Het opnieuw benaderen van de tweede getuige.

In deze zaak is, voor zover ons bekend, nog geen definitieve beslissing over de afhandeling genomen. Het NOVO-team heeft een aantal punten van het plan van aanpak uitgevoerd. De zaak zit (voorlopig) vast op het niet kunnen verifiëren van de verklaring van de aangever.

Analyse van de werkwijze van het WOS-/NOVO-team bij de opsporing (E)

het verzamelen van bewijsmateriaal

Met betrekking tot het verkrijgen van bewijs zijn in het veld al een aantal in de praktijk ervaren moeilijkheden genoemd (zie hiervoor onder de beschrijving van 'het verzamelen van bewijsmateriaal'. Hier volgt een overzicht van door ons geconstateerde problemen met getuigenbewijs welke zich op basis van de wet en de aard van de taak voor zouden kunnen doen:

- Getuigen willen vaak alleen anoniem verklaren maar de Nederlandse wet en Europese regelgeving laat dat slechts in beperkte mate toe. Hierbij wordt met name gewezen op het gegeven dat het niet mogelijk is het bewijs uitsluitend op anonieme verklaringen te baseren. Het is noodzakelijk dat er ook bewijs uit niet anonieme bron aanwezig is.³⁹
- De Nederlandse wet staat de verhorende rechercheurs niet toe een getuige definitief (volledige) anonimiteit te beloven.⁴⁰

- Het is zeer moeilijk om bereidwillige getuigen te vinden. Indien ze zijn gevonden en verhoord, komt het regelmatig voor dat ze uiteindelijk toch hun medewerking opschorten of hun verhaal plotseling wijzigen. Respondenten vermoeden dat de angst voor de eigen veiligheid of die van de familie een belangrijke reden is dat getuigen sterke aarzelingen hebben om aan het opsporingsonderzoek hun medewerking te verlenen.
- Naarmate de tijd meer verstrijkt, wordt het steeds moeilijker om betrouwbare en bereidwillige getuigen te vinden. De zaken die door het NOVO-team worden onderzocht betreffende bijvoorbeeld Afghanistan kunnen uit het begin van de jaren tachtig stammen.
- Getraumatiseerde getuigen kunnen zich vaak onvoldoende bijzonderheden herinneren. Dit maakt hun verklaring minder sterk als bewijsmiddel. Daarbij komt dat niet iedere onderzoeker voldoende toegerust was om met de aangrijpende verhalen om te kunnen gaan.
- Indien de getuigen in het buitenland verblijven moet een rechtshulpverzoek worden ingediend voordat het verhoor kan plaatsvinden. Dit is een tijdrovende zaak.
- Groeperingen met tegenovergestelde politieke belangen blijken soms elkaar via het NOVO-team bewust te beschuldigen van ernstige misdrijven met als doel elkaar te frustreren. Het NOVO-team heeft echter na een daartoe ingesteld onderzoek niet kunnen bewijzen dat de oorlogsmisdrijven daadwerkelijk zijn gepleegd.
- Bij veel gevluchte getuigen bestaat een grote angst voor de politie. Zij zijn daarom niet erg bereidwillig om met de politie te spreken. In het interne evaluatierapport van juli 2001 is daarom voorgesteld om meer samen te werken met vluchtelingenorganisaties en de Centrale Opvang Asielzoekers. Een vertrouwenspersoon of hulpverlener zou wellicht als intermediair tussen justitie en de getuige op kunnen treden.

Het WOS-team heeft steeds nauwgezet de eigen grenzen vastgesteld en niet gepoogd of er mogelijkheden waren formele grenzen ruimer te interpreteren. Het niet pogen bij Buitenlandse Zaken voorhanden zijnde informatie te verkrijgen of het handelen van het OM in de beschreven Peshawar-kwestie, zijn hiervoor illustratief.

het verhoor

Waarom het verhoor van getuigen niet op video wordt opgenomen is niet geheel duidelijk, aangezien men voor het opnemen van een dergelijk verhoor slechts geringe technische middelen nodig heeft. Ook is onduidelijk waarom het verhoor van verdachten niet op video is vastgelegd. Verdachten bevinden zich immers gezien de gehanteerde selectiecriteria, per definitie in Nederland. Het is, met name met het oog op de bewijsverzameling van groot belang, zo mogelijk verhoren op video op te nemen.

het Zylab-systeem

Met betrekking tot het gebruik van automatisering ten behoeve van de opsporing, kan geconcludeerd worden dat er veel tijd en energie is besteed aan het zoeken naar een bruikbaar programma en aan het invoeren van gegevens op een bruikbare wijze. Dit heeft nog niet concreet haar vruchten afgeworpen, maar met een telkens groeiend aantal dossiers lijkt het voor de toekomst relevant een systeem als Zylab te kunnen hanteren.

rechtshulpverzoeken

Met betrekking tot de wijze waarop het instrument rechtshulpverzoeken is gehanteerd, dient opgemerkt te worden dat rechtshulp van landen in oorlog uitgesloten moet worden geacht. Met uitzondering van de duur van de verzoeken zijn verder geen problemen geconstateerd in

de rechtshulprelaties. Er is geen verklaring gevonden voor het verschil in aantallen gerapporteerde rechtshulpverzoeken door NOVO-team en door het Bureau Internationale Rechtshulp in Strafzaken (zie Bijlage VI).

3.2.4 institutionele inbedding

Beschrijving

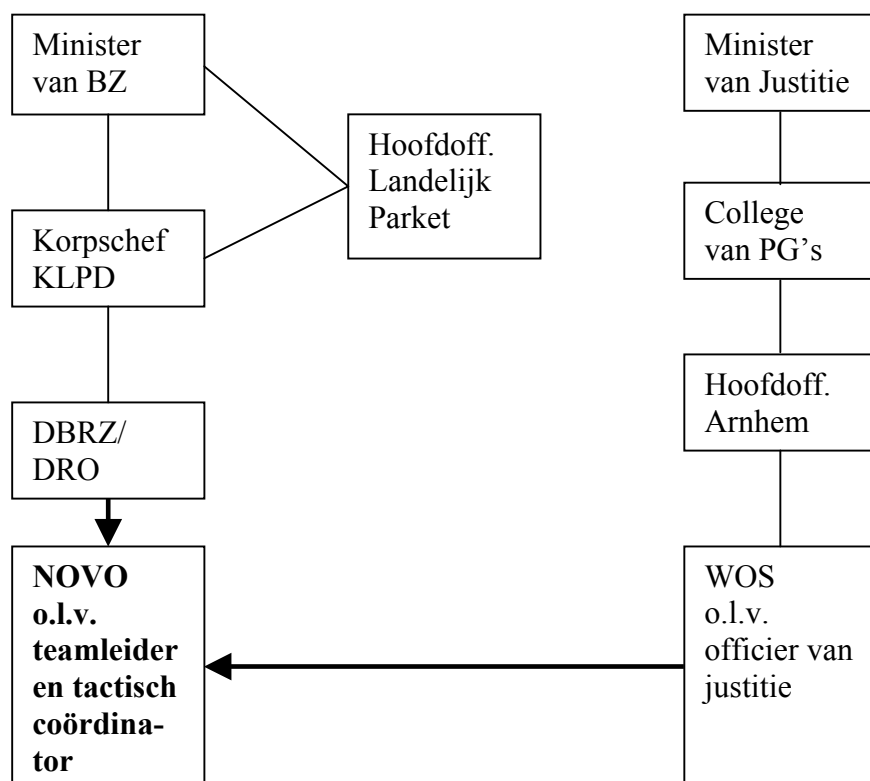
DBRZ en DRO

Het NOVO-team werd tot eind 2000 onder de verantwoordelijkheid van het hoofd Dienst Bijzondere Recherche Zaken (DBRZ) van het KLPD te Zoetermeer gebracht. Het hoofd van de afdeling Terrorisme en Bijzondere Taken en later het hoofd van de divisie Centrale Recherche Informatie (CRI) trad op als gemandateerd opdrachtnemer voor beheer en uitvoering van opsporingsonderzoeken.

Begin 2001 werd het NOVO-team als gevolg van een reorganisatie binnen het KLPD onder de Dienst Recherche Onderzoeken (DRO) te Driebergen gebracht.

gezags- en beheersmatige aansturing

De gezags- en beheersconstructie die voor het NOVO-team is toegepast, blijkt in de praktijk niet congruent te zijn. Onomstreden is dat de dagelijks gezagsmatige aansturing van het team bij de officier van justitie in Arnhem ligt. Het KLPD als geheel volgt echter de eigen gezagslijn en maakt dus in de driehoek (OM, Korpsbeheerder, Korpschef) afspraken met de verantwoordelijke hoofdofficier van het Landelijk Parket. Bij het KLPD zegt men te verwachten, dat de hoofdofficier van het Landelijk Parket wel met de hoofdofficier van het Parket Arnhem zal afstemmen inzake de opsporing van oorlogsmisdrijven.



De dagelijkse beheersmatige aansturing ligt formeel bij de NOVO-teamleider. In de nieuwe structuur van DRO, welke nog niet geformaliseerd is maar feitelijk wel ingevoerd, is er geen sprake meer van een apart NOVO-team. Om flexibel te kunnen opereren wordt DRO als een procesgeoriënteerde organisatie ingericht. In de uitvoering van researchewerk worden informatie-, tactische- en expertiseprocessen onderscheiden. Het terrein van het NOVO-team is in deze structuur het resultaatgebied 'Oorlogsmisdrijven' geworden. Dit betekent dat een aantal rechercheurs vast toebedeeld zijn ten behoeve van het tactisch proces op een resultaatgebied en dat het overige flexibel ingezet wordt op de resultaatgebieden. Een effect van deze reorganisatie is dat er feitelijk geen team meer is en dus ook geen teamleider. De technische aansturing ligt in handen van een tactisch coördinator en de unitchef Recherche Tactiek zorgt voor de beleidsmatige beheersaansturing.

De beleving van de aansturing door de NOVO-teamleden met betrekking tot de periode onder studie is negatief te noemen. In de beheerslijn was er tot september 2000 onvoldoende tactische recherchecompetentie bij de teamleiding. Ook beleidsmatig was er onvoldoende kwaliteit in huis om goede afspraken met de gezagslijn te kunnen maken. Bij het NOVO-team bestond in de gezagslijn weinig vertrouwen in de leiding door het OM. Door NOVO-teamleden is aangegeven dat het OM willekeurig en onduidelijk is in besluitvorming omtrent de behandeling van zaken. De aansturing werd als onvoldoende enthousiasmerend, creatief en daadkrachtig ervaren. Aan de andere kant is er eveneens gebrek aan vertrouwen bij het OM in Arnhem in het NOVO-team. Twijfel over de competentie van het team voor de taakuitvoering liggen hieraan ten grondslag.

Analyse

DBRZ en DRO

Hoewel de verhuizing van het NOVO-team naar Driebergen in 2000 met de nodige onrust en personeelsverloop gepaard is gegaan blijkt DRO een passender thuis te zijn dan DBRZ in Zoetermeer omdat men op de nieuwe plek collega's treft die met tactisch onderzoekswerk bezig zijn.

gezags- en beheersmatige aansturing

Gezien de huidige gezags- en beheersstructuur kunnen de KLPD-korpschef en de hoofdofficier van het Parket Arnhem geen rechtstreekse afspraken over NOVO-aangelegenheden maken. De gezagslijn in de aansturingmatrix wordt hierdoor onzuiver. De hoofdofficier van het Landelijk Parket en de hoofdofficier van het Parket Arnhem hebben immers geen lijnrelatie (in de organisatiestructuur zijn onderlinge afstemming en verantwoording tussen deze actoren m.a.w. niet geregeld).

Terugkijkend is een verklaring voor de negatieve beeldvorming van NOVO- en WOS-team over elkaar te vinden in onvoldoende institutionele steun. De KLPD heeft tot september 2000 niet genoeg managementcapaciteit vrijgemaakt voor effectieve aansturing van het team. Het Parket in Arnhem en het verantwoordelijke College van Procureurs-Generaal hebben de officier van justitie en het team onvoldoende aangestuurd. Het uitblijven van aanstelling van een tweede officier van justitie, zoals voorgenomen bij aanvang van het project, is hier een voorbeeld van. Hoewel het lang geduurd heeft voor het NOVO-team op sterkte was (zie onder 3.2.5 'middelen'), had de verantwoordelijke officier van justitie, gezien het pionierskarakter van de taak een sparringpartner kunnen gebruiken. Het aan het NOVO-team onvoldoende

helder communiceren van de richting van het opsporingsbeleid is een tweede voorbeeld. Ook het feit dat, volgens NOVO-teamleden, herhaaldelijk verzoek aan de portefeuillehoudende procureur-generaal om kennis te komen maken met het NOVO-team onbeantwoord is gebleven, duidt op onvoldoende institutionele steun.

3.2.5 middelen

Beschrijving

personeel

De invulling van het NOVO-team werd aanvankelijk geregeld door detachering vanuit de politieregio's. Dit heeft nogal wat voeten in de aarde gehad want de regio's waren moeilijk te stimuleren personeel tijdelijk af te staan. Inmiddels wordt de detacheringconstructie niet meer gebruikt; het KLPD zelf zorgt voor invulling van het team. Toevoeging van personeel uit de Koninklijke Marechaussee (KMAR), zoals in de plannen van aanpak voorgesteld heeft, na het vertrek van twee KMAR-leden welke nog aan het team toegevoegd waren in de NOJO-tijd, niet plaats gevonden.

Uit de interne 'WOS/NOVO' evaluatie van het OM in Arnhem (juli 2001) blijkt dat de NOVO-teamformatie (9 fte + pm) zoals in het Plan van aanpak voorgesteld en door de Minister van Justitie goedgekeurd voor de periode onder studie is gehandhaafd. Het volgende schema brengt de feitelijke formatie in de afgelopen jaren in beeld.

WOS- en NOVO-teamformatie					
Plan van aanpak		Formatie			
		1/1/1999	1/1/2000	1/1/2001	1/8/2001
WOS	6 fte	3 fte	3 fte	3 fte	3 fte
NOVO	9 fte + pm	4 fte	12 fte 9 tolken op contractbasis	8.8 fte 9 tolken op contractbasis	8,8 fte

Bronnen: jaarverslagen, NOVO-team 1998, 1999, 2000, activiteiten DRO / NOVO juli 2000

In totaal hebben 25 mensen aan het NOVO-team deelgenomen. Tussen december 1999 en oktober 2000 zijn 11 mensen vertrokken en in de periode oktober 2000 t/m 2001 zijn 7 nieuwe leden bijgekomen. Vanaf augustus 2001 waren er nog maar twee leden van het eerste uur, waaronder de teamleider. De berekeningen van de interne tussentijdse evaluatie van het OM Arnhem zeggen het volgende over de bezetting per zaak:

“Het team heeft met een gemiddelde beschikbare bezetting gewerkt van 5,4 fte tactisch rechercheur. Dit betekent dat op jaarbasis per rechercheur 4,25 zaken zijn onderzocht. Het prestatievoornemen op basis van de indicatieve formatie uit het plan van aanpak, waarbij is uitgegaan van twéé rechercheurs per vier te onderzoeken zaken op jaarbasis, werd in de afgelopen twee jaar dus gehaald.”

Het WOS-team is niet op de beoogde formatieve sterkte gekomen; de bezetting is op 3 in plaats van 6 fte gebleven (zie schema hierboven). Gezien het beperkt aantal zaken achtte de hoofdofficier van justitie de aanstelling van een tweede officier in eerste instantie niet nodig. Vanaf 1999 heeft men wel gepoogd een tweede officier te werven, maar nochtans zonder resultaat. Het WOS-team heeft een vrij geïsoleerd bestaan:

"We kunnen niet bij collega's bijpraten... We staan buiten de rest... We horen vaak dingen zoals: wat doen jullie eigenlijk?... hebben jullie al boeven gevangen?"

expertise-ontwikkeling

De betrokkenheid en werklust was bij aanvang van het project groot maar brokkelde langzaam af. Naast de reeds genoemde factoren (teleurstelling en gebrek aan doelstellingen en aansturing) heerst ook het besef dat men aan taken moet werken waarin men niet de vereiste kennis en ervaring heeft. Of door middel van opleiding de vereiste deskundigheid ontwikkeld kan worden, acht men niet zeker. Een NOVO-teamlid verwoordt het als volgt:

"We weten niet genoeg over landen, culturen en conflicten in verre landen. We moeten met wetenschappers werken... we zijn niet gewend om papierwerk te verrichten... ik voel me een lage administratieve kracht... je kunt je nu in de Afghaanse context gaan verdiepen, maar het kost veel tijd en over een jaar kan een ander land op ons bord komen waarover je niets weet."

Terugkijkend beaamt het OM in Arnhem dit:

"De onderzoeken die op dit terrein uitgevoerd moeten worden dienen in eerste instantie door wetenschappers verricht te worden. Politie mensen zijn hiervoor niet geëquipeerd. Hun kennis ligt twee of drie stappen verder, op het moment dat getuigen en / of verdachten gevonden zijn en gehoord moeten worden. Je zou ook aan mensen van de Marechaussee kunnen denken want deze hebben meer ervaring in het buitenland".

De investeringen in opleiding in de periode onder studie is hieronder weergegeven:

NOVO-team kennisopbouw			
1998	1999	2000	2001
Niet gerapporteerd	<ul style="list-style-type: none"> • Cursus bij Instituut Defensie Leergangen (hele team) • Cursus 'Horen van getraumatiseerde getuigen' (WOS en NOVO) • Inleiding over ontwikkelingen in Afghanistan van Institute for South-Asean Studies • Cursus 'Zicht op CID' (6 teamleden) • Cursus 'Zylab systeem' (3 teamleden) • Cursus 'Personeelsmanagement en coachen van competenties' (teamleider) 	<ul style="list-style-type: none"> • Cursus 'omgaan met slachtoffers van (seksueel-) en oorlogsgeweld in multiculturele context' (hele team) • Cursussen bij Instituut voor Criminaliteitsbeheersing en Recherchekunde • Cursussen 'Recherche-strategie', 'Her-certificering hulpofficier Justitie', 'Competentie-management', 'Zicht op verdachtenverhoor', 'Privacy-wetgeving' (teamleider en tactisch coördinator) • Congres 'Strafvervolging van oorlogsmisdadigers uit voormalig Joegoslavië in Berlijn (3 teamleden, presentatie Nederlandse ervaring) 	<ul style="list-style-type: none"> • Conferentie Oorlogsmisdrijven (teamleider)

Bronnen: jaarverslagen, NOVO-team 1998, 1999, 2000, activiteiten DRO / NOVO juli 2000

financiën

Op de vraag aan de KLPD om nadere gegevens over geldstroom en uitgaven is de volgende informatie verstrekt:

Vanaf 1998 wordt jaarlijks een bedrag van 2,6 miljoen gulden door het Ministerie van Justitie aan de KLPD toegevoegd. Dit bedrag wijkt af van de aan het Plan van aanpak toegevoegde begroting (par. 2.3). Als verklaring hiervoor voeren de respondenten aan dat, hoewel de genoemde begroting wordt aangeduid als 'begroting NOVO-team', hierin de begroting voor het WOS-team ("1 miljoen") verdisconteerd is.

De helft van het bedrag is voor personeelskosten bestemd en de andere helft voor materiële uitgaven, zo zegt men. De procedures lopen als volgt:

"Bij de beheeroverdracht van het KLPD van het Min. van Justitie aan het Min. van BZK heeft Justitie besloten een aantal doeluitkeringen achter te houden. Deze gelden worden eerst overgemaakt nadat expliciet is aangegeven op welke wijze zij voor het specifieke doel worden aangewend. De doeluitkering voor NOVO is hierbij echter niet genoemd. Dit betekent dat deze doeluitkering is meegenomen in de totale begrotingsoverdracht en de labeling voor NOVO niet "hard" gemaakt is. De gelden zijn sindsdien jaarlijks opgenomen in het totale kader KLPD en de K.C.[= KorpsChef] KLPD kan de gelden naar eigen inzicht besteden voor de opsporing van oorlogsmisdrijven. Overgebleven gelden behoeven niet te worden terugbetaald en kunnen voor andere bestedingen worden aangewend. E.e.a betekent dat de besteding van deze gelden niet apart wordt verantwoord en dat Justitie en / of BZK niet stuurt op specifieke besteding van de exogene gelden voor NOVO".

Bron: intern memo van NOVO-team, 10/12/2001.

Er zijn geen aanwijzingen dat er onvoldoende financiële en technologische middelen waren.

netwerken en voorlichting

Het blijkt dat verscheidene NOVO-teamleden zich niet veel kunnen voorstellen bij de in de jaarverslagen genoemde aantallen samenwerkingsactiviteiten. Volgens hen horen ze voor een groot deel bij 'window dressing verhalen':

"Wat betreft de zogehete dreigingsanalyses gaat het vooral om vragen van het ICTY of bezoekers van gevangenen verdachten zouden kunnen zijn. Gezien het feit dat het huidige bestand van het NOVO-team vrij beperkt is, komt de naam van de persoon in het systeem niet voor en wordt de vraag met een telefoontje afgedaan... meeste contacten zijn maar telefoontjes..."

In het kader van voorlichting over NOVO worden bezoeken aan AZC's gemeld. Er is tot voor kort echter geen duidelijk voorlichtingsplan opgesteld en geïmplementeerd. Opvallend is dat het bestaan van het NOVO-team binnen de KLPD niet bij een ieder bekend blijkt te zijn.

Analyse

personeel

Oorzaken van het grote personeelsverloop in het NOVO-team zijn de verhuizing van Zoetermeer naar Driebergen, de gevolgen van de reorganisatie bij de KLPD, de dalende motivatie bij de teamleden en gebrek aan richting en aansturing. Deze factoren droegen bij aan de ontwikkeling van een werksfeer die tot kort geleden als slecht werd ervaren. Er blijken bij teamleden die na korter of langer verblijf uit vrije wil vertrokken of ontslagen werden, nog frustraties en pijnlijke herinneringen te leven.

Verklaringen voor het slechte werkklimaat zijn ook en vooral te vinden in het gevoel dat onvoldoende resultaten geboekt kunnen worden en dat men niet voor de taak toegerust is (zie verder onder 'expertiseontwikkeling').

Zoals de detachering vanuit de regio's moeilijk te organiseren was, zo kent ook het huidige wervingsbeleid valkuilen. Nieuw personeel wordt namelijk aangenomen voor DRO, en niet voor NOVO. Er wordt bij de allocatie van personeel rekening gehouden met persoonlijke voorkeuren, zo zegt men, maar in de praktijk wordt er geen specifieke motivatie of specialiteit verlangd.

expertise-ontwikkeling

Het verhoor van getuigen en verdachten vereist van de verhorende ambtenaren andere vraagtechnieken dan ze gewend zijn te gebruiken, omdat er rekening met conflictcontexten uit het verleden en vaak ernstig getraumatiseerde mensen gehouden moet worden. Gedetailleerd moet worden verhoord op data en plaatsen waar de delicten zouden zijn gepleegd en de samenstelling van de militaire eenheid waartoe de verdachte zou hebben behoord. Dit vraagt om een degelijk en goed voorbereid verhoorplan, waarbij de inbreng van juridische deskundigen (volkenrecht, humanitair oorlogsrecht), landdeskundigen (geschiedenis, gebied, cultuur) militaire organisatie deskundigen en deskundigen op het betreffende oorlogsconflict onontbeerlijk is. Dit maakt de voorbereiding van een verhoor een tijdrovende zaak.

Er is een beperkte mate van specialistische deekennis binnen het team opgebouwd, maar deze is onvoldoende door de inzet van wetenschappers gecompleteerd (zoals in de Plannen van aanpak is voorzien).

Dat het NOVO-team zo vaak van samenstelling is gewijzigd werkt het verdwijnen of wegzakken van specialistische kennis en institutioneel geheugen in de hand.

financiën

Geconcludeerd kan worden dat het KLPD structureel financiering ontvangt voor het NOVO-project, dat bestedingsflexibiliteit garandeert en zonder verantwoordingsverplichtingen besteed kan worden. Er is immers door het Ministerie van Justitie voor gekozen de financiering niet als bijzondere bijdrage zichtbaar te maken, maar deze toe te voegen aan de algemene KLPD-begroting. Behalve de constatering dat er geen financiële verslaglegging voorhanden is voor het NOVO-team, zijn verdere uitspraken over bestedingsactiviteiten niet te verifiëren. Ook in de interne evaluatie van het OM in Arnhem (juli 2001) is de financiële stand van zaken niet opgenomen.

netwerken en voorlichting

Gebrek aan voortgangrapportages en ondoorzichtige jaarverslagen maken het moeilijk om een beeld over de inhoud van de vele contacten met en adviezen aan derden te verwerven.

De effecten van voorlichtingsactiviteiten en van de website, het speciaal e-mailadres en de folder zijn niet onderzocht.

Hoofdstuk 4 Opsporing van oorlogsmisdrijven: supra- en internationale rechtsvergelijking

In dit hoofdstuk wordt een verkennende rechtsvergelijking gemaakt van de opsporing van oorlogsmisdrijven, ten aanzien van een aantal relevante landen en tribunalen.

4.1 België

Wettelijke basis

De Wet van 16 juni 1993 betreffende de bestraffing van ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht, Belgisch Staatsblad 5 augustus 1993, zoals gewijzigd door de wet van 10 februari 1999, Belgisch Staatsblad 23 maart 1999, bevat de Belgische bevoegdheden inzake de bestraffing van internationale misdrijven.

De wet bevat strafbaarstelling van genocide, misdrijven tegen de mensheid (sic) en ernstige inbreuken op de Geneefse verdragen.⁴¹ Belangrijk is de rechtsmachtbepaling uit de wet. Artikel 7 luidt:

"De Belgische rechtbanken zijn bevoegd om kennis te nemen van de in deze wet omschreven misdrijven, ongeacht de plaats waar deze gepleegd zijn. Voor misdrijven die door een Belg in het buitenland gepleegd zijn tegenover een vreemdeling, is geen aanklacht van de vreemdeling of van zijn gezin noch enige officiële kennisgeving door de overheid van het land waar het misdrijf is gepleegd, vereist."⁴²

Foltering is niet als afzonderlijk misdrijf strafbaar gesteld in België. De wet kan eveneens worden toegepast op feiten die zijn gepleegd vóór haar inwerkingtreding.⁴³ Berechting bij verstek is in België toegelaten. Uit de totstandkomingsgeschiedenis van de Belgische wet blijkt dat de regering er zich van bewust was dat niet de eis werd gesteld dat de verdachte in België zou moeten worden aangetroffen.⁴⁴

Artikel 9 lid 3 van de wet geeft een ieder die schade meent te hebben geleden het recht zich burgerlijke partij te stellen. Procedureel belangrijk voor België is de rol van de burgerlijke partij bij aangifte van een strafbaar feit. Als iemand zich burgerlijke partij stelt, kan niet zo snel meer worden afgezien van vervolging. Waar normaliter in België het opportuniteitsbeginsel bij de vervolging wordt toegepast, is dit niet meer het geval indien een burgerlijke partij zich heeft gesteld. Formeel gevolg is dat dan een onderzoeksrechter wordt belast met de zaak. Deze beschikt over meer dwangmiddelen dan de Procureur des Konings. De onderzoeksrechter is voor de onderhavige delicten eerst na vragen in het Parlement door de Minister van Justitie in maart 1995 benoemd. De betrokken rechter heeft voorts nog taken ten aanzien van de andere misdrijven.

De belangrijkste toets die de onderzoeksrechter doet, is of België in abstracto rechtsmacht over het delict heeft. Als de onderzoeksrechter zijn dossier afsluit draagt hij het over aan de Raadkamer. Deze kan beslissen tot buitenvervolginstelling, dan wel tot het aanbrengen van de zaak bij de correctionele rechtbank. Vervolgens gaat de zaak naar de Kamer van Inbeschuldigingstelling van het Assisenhof. Het is aan het parket om de verdachten voor beide kamers te dagen. Over dit laatste gaat in sommige dossiers enkele jaren heen.⁴⁵ Zo zat verdachte Ntezimana meer dan een jaar in voorlopige hechtenis zonder dat zijn zaak naar de kamer van inbeschuldigingstelling werd verwezen. Onder omstandigheden kan de burgerlijke partij de kamer van inbeschuldigingstelling vragen het onderzoek van de onderzoeksrechter te

controleren en zondig de zaak aan zich te trekken.⁴⁶ De ontvankelijkheid van de burgerlijke partij wordt door de vonnisrechter beoordeeld en niet door de onderzoeksrechter bij de burgerlijke partijstelling.

Weliswaar kunnen individuen derhalve formeel vervolging in België afdwingen, deze blijft echter zeer symbolisch indien het Openbaar Ministerie zich niet de middelen verschaft, of ze niet verkrijgt, om een dergelijke vervolging inhoud te geven.⁴⁷

Vervolgingsbeleid en zaken

In de literatuur wordt gewag gemaakt van een bezetting van één onderzoeksrechter en vijf speurders van mei tot december 1995 uitsluitend voor Rwandese dossiers (de zogenaamde Rwanda-cel).⁴⁸ Deze stelde enkele criteria vast om te bepalen over welke zaken onderzoek werd ingesteld. Het gaat om de volgende drie criteria:

- aanwezigheid verdachte in België;
- Belgische nationaliteit van dader of slachtoffer;
- uitdrukkelijke klacht.

Medio 1995 werden vier Rwandezen in België aangehouden. Twee hiervan werden overgedragen aan het Rwandatribunaal (ICTR). Internationale aanhoudingsbevelen werden uitgevaardigd tegen vier anderen.⁴⁹ Twee daarvan werden in respectievelijk Kameroen en Kenia aangehouden, maar uiteindelijk ook aan het ICTR overgedragen. In België staat veel politieke druk op deze dossiers omdat deze de moord op tien Belgische militairen in Rwanda betreffen. Rwanda heeft België bij deze onderzoeken alle medewerking gegeven. In een andere Rwandese zaak is tegen vier verdachten een veroordeling uitgesproken.⁵⁰ Er zijn straffen van 20 jaar, 15 jaar en tweemaal 12 jaar opgelegd. In deze zaak werden zo'n driehonderd getuigen gehoord. Het opsporingsonderzoek ontmoette veel problemen vanwege weigerachtige getuigen en culturele verschillen over de interpretatie van de waarheid.⁵¹

Daarnaast bestaan er dossiers tegen allerlei hoogwaardigheidsbekleders. Tegen Pinochet is door de onderzoeksrechter te Brussel een beslissing genomen op grond van artikel 61quinquies Sv om onderzoekshandelingen in te stellen.⁵² Andere zaken zijn ingesteld tegen de voormalige president van Iran Rafsanjani, de president van Rwanda Kagame, de Congolese Minister van Buitenlandse Zaken Yerodia.⁵³ Deze laatste vervolging is België te staan gekomen op een klacht van Congo tegen het voormalige moederland bij het Internationaal Gerechtshof wegens inbreuken op de soevereiniteit van Congo door België.⁵⁴

Voorts is melding gemaakt van zaken tegen drie leiders van de Rode Khmer in Cambodja en de voormalige minister van buitenlandse zaken van Marokko, Driss Basri, tegen Yasser Arafat en Ariel Sharon. Opmerkelijk is de zaak tegen president Laurent Kabila van Congo, die zelfs België bezocht nadat een procedure tegen hem aanhangig was gemaakt, nadat hij garanties had ontvangen dat hij niet zou worden aangehouden. Voorts zaken tegen Hissein Habré, voormalig president van Tsjaad, een viertal kabinetsleden uit Ivoorkust (Robert Guëi, Laurent Gbagbo, Emile Boga Doudou, Moïse Lida Kouassi).⁵⁵

De Belgische regering is niet gelukkig met de publiciteit rond de gestarte zaken en de gevolgen ervan voor de diplomatieke betrekkingen van het land. Desalniettemin heeft zij niet besloten om de wet te wijzigen maar parlementaire initiatieven af te wachten. In dat verband zijn in het parlement voorstellen tot wijziging aangekondigd. Deze waren bij het afsluiten van

dit rapport nog niet beschikbaar. Naast deze zaken tegen buitenlanders zijn er enkele zaken geweest tegen Belgische militairen op grond van het militair strafrecht.

Bevoegdheden in het buitenland en internationale rechtshulp

De eerder genoemde Rwanda cel heeft bezoeken gebracht aan Rwanda (driemaal), Ghana en Togo. De Belgische wetgeving zwijgt over extraterritoriale bevoegdheden en rechtshulpregelingen. In de literatuur wordt dit als een gemis beschouwd.⁵⁶ Het land beschikt echter over een uitgebreid netwerk van rechtshulpverdragen in Europa en Noord-Amerika en heeft in enkele gevallen verdragen met landen elders ter wereld.

4.2 Canada

Wettelijke basis

Tot 2000 kon strafvervolging 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: Crimes Against Humanity and War Crimes Act.⁵⁷ Artikel 6 van die wet voorziet in rechtsmacht voor een ieder die buiten Canada genocide, een misdrijf tegen de menselijkheid of een oorlogsmisdrijf pleegt. Opmerkelijk is dat de wet ook kan worden toegepast voor feiten die zijn gepleegd vóór haar inwerkingtreding.

Belangrijk is voorts artikel 7 Crimes Against Humanity and War Crimes Act dat bepaalt in welke gevallen vervolging mag plaatshebben:

"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 of the offence is alleged to have been committed, the person is present in Canada."

De Canadese wetgeving voorziet daarmee in een beperkte extraterritoriale rechtsmacht, omdat er steeds een aanknopingspunt met Canada dient te zijn, dan wel de betrokkene in Canada aanwezig moet zijn.

Vervolgingsbeleid en zaken

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 resulteerde in een veroordeling.⁵⁸ 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,⁵⁹ 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 multidisciplinair vorm gegeven. In 1998 was daarvoor een budget van 46,8 miljoen Canadese dollar uitgetrokken. De Department of Justice Crimes Against Humanity and War Crimes Section is samengesteld uit mensen van het Ministerie van Justitie, Staatsburgerschap en Immigratie en van de federale politie, de Royal Canadian Mounted Police. Voorts zijn er tien juristen (vluchtelingenrecht specialisten en strafrechtjuristen), vijf historici, twee paralegals, een geschiedkundige ondersteuningsgroep en juridisch medewerkers en administratieve krachten bij ondergebracht.⁶⁰ Van het team wordt een professionele aanpak gevergd. Om die reden zijn vier criteria van deskundigheid gesteld:

- kennis van internationaal en Canadees strafrecht;
- goed ingevoerd in strafrechtelijk opsporingsonderzoek;
- een stevige kennis van de historische en politieke omgeving van het betrokken land;
- goede contacten met buitenlandse regeringen, internationale tribunalen en
- buitenlandse politiediensten.

Doelstellingen van het team zijn (volgorde geeft geen prioriteit aan):

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

Het team heeft bijvoorbeeld in het jaar 2000-2001 9372 zaken onderzocht.⁶¹ Hiervan zijn slechts twee zaken voor strafrechtelijk onderzoek aangehouden maar uiteindelijk niet doorgezet. Feitelijk is in Canada de strafvervolging als doelstelling meer naar de achtergrond gedrongen, hoewel deze nooit formeel is losgelaten. De in november 2001 voor het Ottawa Criminal Court aangevangen strafprocedure tegen Ribic vormt de eerste strafzaak onder de nieuwe wet. Ribic is een Canadese onderdaan die ervan wordt verdacht dat hij in dienst van Servische troepen Canadese en Tsjechische VN-militairen als schild heeft gebruikt ter voorkoming van aanvallen op de Republika Srpska. Deze zaak voldoet aan criteria die in de praktijk zijn gesteld voor strafvervolging: er moet een aanknopingspunt zijn met Canada; slachtoffer of dader is Canadees; of deze werkt voor het Canadese leger of in een andere officiële functie; deze maakt deel uit van een met Canada in oorlog verbonden staat.

Eén van de problemen waarmee men in de praktijk zit, betreft vragen rond de interpretatie van de termen uit de delictomschrijving. Deze zijn ontleend aan internationaal recht. Welke gevolgen heeft dit voor de toepassing naar Canadees recht?⁶² Welke eisen worden bijvoorbeeld gesteld aan *command responsibility*? Als praktisch probleem wordt genoemd dat waar de misdrijven in de regel worden begaan door aan de regering, het leger en de politie gerelateerde personen, bij veel potentiële getuigen enige vrees bestaat met de (Canadese) politie samen te werken. Dit bemoeilijkt de bewijsverzameling.

Bevoegdheden in het buitenland en internationale rechtshulp

Canada beschikt over een uitvoerig netwerk van verdragen inzake internationale rechtshulp in strafzaken. Desalniettemin heeft Canada de ervaring opgedaan dat het voor Canadese opsporingsambtenaren moeilijker is om in het buitenland bewijs te verzamelen dan voor officials van het ICTY. Enkele overeenkomsten zijn met landen in de regio gesloten waardoor toegang werd verkregen tot bepaalde archieven en om toestemming te krijgen zelf bepaalde getuigen te spreken.

4.3 Denemarken

Wettelijke basis

De wettelijke grondslag voor de bevoegdheid van de Deense strafrechter om internationale misdrijven, begaan in het buitenland te berechten is gebaseerd op paragraaf 8 onder 5 van het Wetboek van Strafrecht. Dit geeft de bevoegdheid om rechtstreeks verdragen toe te passen waarin een bepaalde gedraging strafbaar is gesteld en waarin de bevoegdheid tot uitoefening van rechtsmacht volkenrechtelijk is toegestaan. Alle internationale misdrijven werken zo op dezelfde wijze in de Deense rechtsorde door.

Rechtsmacht bestaat "als het feit valt onder een verdrag dat Denemarken verplicht om over te gaan tot vervolging". In de literatuur is aangenomen dat de verplichting 'aut dedere, aut judicare' niet meer behelst dan dat een beschuldiging voor onderzoek dient te worden voorgelegd aan de bevoegde officier van justitie.⁶³ Vanwege de rechtstreekse doorwerking van het verdrag voorziet de wet niet in een specifieke strafbedreiging van internationale misdrijven. Feitelijk worden daarom commune delicten tenlastegelegd en de daarbij behorende straffen gevorderd.

Vervolgingsbeleid en zaken

Er is in Denemarken geen aanklager speciaal belast met de taak oorlogsmisdrijven te vervolgen. In de tot dusver enige in Denemarken gevoerde strafzaak tegen Saric werd de Statsadvokaten for Sjælland met het onderzoek belast. Deze heeft de zaak aangebracht bij de Østre Landsret, het gerechtshof, dat voor zaken van dit kaliber is aangewezen. Er is over de zaak overleg geweest tussen de opsporingsautoriteiten en het Ministerie van Buitenlandse Zaken. In Denemarken geldt het opportuniteitsbeginsel, dat onverkort van toepassing wordt geacht in dit soort zaken. De afhandeling van een verdenking geschiedt derhalve als een gewone strafzaak.

Volgens de betrokken procureur-generaal is er voor Deense strafvervolging op twee voorwaarden plaats.⁶⁴ Ten eerste dient het te gaan om misdrijven die hebben plaatsgevonden in een land dat zelf niet in staat is om ze te vervolgen, bijvoorbeeld omdat de autoriteiten van het betreffende land er zelf verantwoordelijk voor zijn. Ten tweede dient de verdachte in Denemarken aanwezig te zijn. In de zaak Saric werd vervolgd wegens schendingen van de Geneefse verdragen artikel 129 III en artikel 146 en 147 IV. De Deense autoriteiten hadden contact gehad met de aanklager van het ICTY, met de vraag of hij de zaak wenste over te nemen, dat was niet het geval en de Denen gingen door.⁶⁵ De uitspraak werd gedaan op 25 november 1994, waarbij het hof Saric veroordeelde tot 14 jaar gevangenisstraf. Cassatie bij de

Deense Hoge Raad bracht geen wijziging in de beslissing, uitspraak van 15 augustus 1995. De Deense autoriteiten hopen op een afschrikkend effect, in de zin dat andere potentiële oorlogsmisdadigers elders dan in Denemarken hun heil zullen zoeken.

In augustus 2001 is in Denemarken een discussie losgebarsten over de nieuw benoemde Israëliische ambassadeur Gillon, die op dat moment echter nog niet in Denemarken was aangekomen. Deze wordt er in de media van beschuldigd zich aan handelingen die vallen onder het Folterverdrag van 1984 schuldig te hebben gemaakt. Uiteindelijk is hij in Kopenhagen aan het werk gegaan onder de garantie dat hij niet zal worden aangehouden. In november 2001 werd een geval bekend van een Iraakse legerleider, die betrokken zou zijn geweest bij een gasaanval op Koerdische dorpen. De zaak is in onderzoek bij de politie van Ringsted. Naar aanleiding van deze zaken overweegt de regering een speciale eenheid voor oorlogsmisdrijven op te richten.

Bevoegdheden in het buitenland en internationale rechtshulp

De Deense wet kent geen afzonderlijke bevoegdheden voor de uitoefening van bevoegdheden in het buitenland. Indien het buitenland zulks toestaat, zullen Deense opsporingorganen dergelijk onderzoek verrichten.

Denemarken is een actief lid van de Raad van Europa en heeft uit dien hoofde vrijwel alle rechtshulpverdragen van de Raad van Europa geratificeerd. Voorts is Denemarken lid van de Noordse Raad. Denemarken beschikt derhalve binnen Europa over een compleet netwerk van alle rechtshulpvormen. Er bestaat een verdrag met Joegoslavië.

In de zaak Saric, die zich afspeelde in 1993 en 1994, was het de Denen niet mogelijk rechtshulp te verkrijgen uit Bosnië en Kroatië, het bewijs werd volledig in Denemarken gevonden door middel van getuigenverklaringen van medevluchtelingen. Het Internationale Rode Kruis weigerde de Deense autoriteiten de gevraagde rechtshulp te verstrekken, met een beroep op de bijzondere taak van het Rode Kruis.⁶⁶

4.4 Duitsland

Wettelijke basis

In Duitsland is uitsluitend genocide rechtstreeks strafbaar gesteld.⁶⁷ §220a StGB kent de delictsomschrijving van *Völkermord*.⁶⁸ Hierover bestaat universele rechtsmacht op de voet van § 6 Nr. 1 StGB.⁶⁹ De *grave breaches*, foltering en misdrijven tegen de menselijkheid ontbreken als afzonderlijke delictsomschrijving. Toch gaat het te ver om reeds op deze grond te concluderen dat deze handelingen naar Duits recht niet strafbaar zouden zijn. Op grond van § 6 Nr. 9 StGB heeft Duitsland ook rechtsmacht over strafbare feiten tot welker vervolging het op grond van internationale verdragen is verplicht. Deze delicten kunnen dan als commune delicten worden vervolgd.⁷⁰ Desalniettemin wordt de dekking van de feiten uit de Geneefse Verdragen en Protocol I door middel van het commune strafrecht "*lückenhaft*" genoemd.⁷¹ Uitsluitend ten aanzien van de *Völkermord* is de verjaring expliciet uitgesloten (§ 78, Abs. 2 StGB).

De rechtspraak heeft enkele jaren voor de uitoefening van extraterritoriale rechtsmacht als voorwaarde gesteld dat er een voor Duitsland "*legitimierender Anknüpfungspunkt*" bestaat. Het Bundesgerichtshof had dit gedaan, omdat anders het legaliteitsbeginsel (ondanks enige

verzachting ex § 153c StPO) zou leiden tot overbelasting van het Duitse opsporingsapparaat ten nadele van reguliere strafbare feiten begaan in Duitsland. De voorwaarde van een aanknopingspunt kwam voort uit de Harm Dost jurisprudentie van het Bundesgerichtshof. Daaruit zou mogen worden afgeleid dat stilzitten van de locus-staat voor Duitsland geen reden is om niet te vervolgen. Toch zijn er juist bij internationale misdrijven twee zaken geweest waarin het Bundesgerichtshof heeft geoordeeld dat zo'n rechtvaardigend aanknopingspunt niet bestaat.⁷² In de literatuur is deze rechtsmachtvoorwaarde zwaar bekritiseerd.⁷³ Begin 2001 is het Bundesgerichtshof echter omgegaan en wordt naar Duits recht een dergelijk aanknopingspunt niet langer vereist.⁷⁴ Volgens het Bundesgerichtshof kan er bij misdrijven die op grond van een verdrag in Duitsland kunnen worden vervolgd geen sprake meer zijn van schending van het "Nichteinmischungsprinzip". Het volkenrecht verzet zich in verdragsgevallen niet tegen een ongeclausuleerde universele rechtsmacht.

Voorts bestaat Duitse "*stellvertretende*" rechtsmacht op grond van § 7, Abs 2, Nr.2 StGB ten aanzien van buitenlanders die Duitse misdrijven die in het buitenland eveneens strafbaar zijn en de dader in Duitsland wordt aangetroffen.

In een beklagzaak met betrekking tot de Iraakse president Saddam Hussein oordeelde het Oberlandesgericht Köln dat deze als staatshoofd over een immuniteit 'ratione personae' beschikt, die hem tegen strafvervolging in Duitsland beschermt, zolang hij in functie blijft.⁷⁵

Vervolgingsbeleid en zaken

Het Bayerisches Oberstes Landesgericht te München veroordeelde Djajic in 1997 tot vijf jaar⁷⁶ en Kuslic in 1999 tot levenslang wegens medeplichtigheid aan genocide.⁷⁷ In Düsseldorf werden Jorgic in 1997 tot levenslang en Sokolovic in 1999 tot negen jaar⁷⁸ in verschillende zaken wegens genocide veroordeeld.

In Duitsland is het opsporingswerk voor deze zaken in de praktijk in handen gelegd van de afdeling Staatsschutz van het BundesKriminalAmt (BKA) te Meckenheim bij Bonn. Formeel kunnen ook de politiediensten van de deelstaten terzake werken, maar gezien het gespecialiseerde karakter van het opsporingsonderzoek komt één en ander dikwijls bij het BKA terecht. Dit start zijn onderzoek in de regel aan de hand van aangiftes. In een klein aantal gevallen wordt het BKA ingeseind door het Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge te Nürnberg. Er bestaan met deze instelling geen werkafspraken. Bij het BKA werden tussen juni 1993 en juli 2001 124 onderzoeken tegen 147 verdachten ingezet.⁷⁹ Niet minder dan 4342 personen uit het voormalige Joegoslavië werden als getuige door ambtenaren van het BKA ondervraagd. Vrijwel alle zaken betreffen Joegoslavische gevallen. In de herfst van 2001 is een onderzoek ingesteld naar een Ethiopiër. Vele rechtshulpverzoeken (590) werden gedaan aan Europese staten, maar ook aan Canada en de Verenigde Staten. Het meest veelvuldige verkeer bestond met het ICTY.

Bewijsproblemen waren te herleiden tot de volgende factoren:

- plaats van het misdrijf, gebruikte objecten en slachtoffers zijn niet toegankelijk;
- opsporing kan niet plaatsvinden vanwege twijfel over de objectiviteit van (beïnvloedbare) getuigen
- het waarheidsgehalte van uit het buitenland verkregen informatie niet kan worden getest;
- getuigenproblematiek.⁸⁰

Het grootste probleem bestaat derhalve ten aanzien van getuigen.⁸¹ Velen waren getraumatiseerd en konden niet of slechts met grote moeite tot strafrechtelijk bruikbare verklaringen komen. Getuigen waren zeer emotioneel, hetgeen ook voor opsporingsambtenaren persoonlijk problematisch kan zijn. Feiten zijn al vele jaren geleden gebeurd. Geheugenverlies wordt dan een belangrijke factor. Getuigen gaan er in de praktijk vanuit dat wanneer zij bereid zijn te verklaren, dit kan leiden tot verblijfsrecht in Duitsland. In zijn algemeenheid is dit niet juist. Wel is het zo dat getuigen die op de terechtzitting nodig zijn een tijdelijke verblijfstitel kunnen krijgen. Anderen vrezen represailles, stellen voor het ICTY reeds te moeten worden gehoord en kunnen naar hun mening om die redenen niet terug naar Joegoslavië. Steeds vaker worden getuigen met behulp van de Bosnische autoriteiten uitgenodigd naar het BKA in Meckenheim te komen. Dit is noodzakelijk omdat de overgrote meerderheid van Joegoslaven die als vluchteling in Duitsland was, weer naar eigen land is teruggekeerd. Hierdoor gaat meer tijd verloren om de verblijfplaats te achterhalen.

De ervaringen van het BKA tonen dat een zeer groot aantal getuigen moet worden gehoord, voordat met enige precisie feiten kunnen worden vastgesteld. In samenhang met het opsporingsonderzoek werden gegevens van nationale en internationale instanties onderzocht. Daaronder waren bijvoorbeeld rapporten van het Rode Kruis en van volkenrechtsgeleerden. Doel hiervan was de politieke, militaire en historische achtergronden eenduidig in kaart te brengen. Dit opsporingswerk draagt een geheel ander karakter dan het normale recherchewerk.⁸² Op een seminar in oktober 2000 te Berlijn riepen de verschillende vertegenwoordigde landen op tot het oprichten van dergelijke gespecialiseerde opsporingsdiensten.

Als het opsporingsonderzoek is afgesloten wordt de zaak vervolgens in handen gesteld van de Generalbundesanwalt bij het Bundesgerichtshof te Karlsruhe, die dan een Ermittlungsverfahren opent. Deze beslist vervolgens of, en zo ja bij welke rechter de zaak wordt aangebracht.⁸³ Gezien de feiten verplicht de wet (Gerichtsverfassungsgesetz) tot het aanbrengen van de zaak bij één van de Oberlandesgerichte.

Bevoegdheden in het buitenland en internationale rechtshulp

Het Duitse recht kent niet expliciet bevoegdheden tot opsporing in het buitenland toe aan Duitse opsporingsambtenaren. In de praktijk zijn Duitse opsporingsambtenaren veelvuldig in Joegoslavië (met name Bosnië) geweest. Met het Europese buitenland en de Verenigde Staten bestaan goede en efficiënte rechtshulprelaties terzake.

4.5 Italië

Wettelijke basis

Artikel 7 lid 5 Codice Penale geeft universele rechtsmacht over feiten in het buitenland begaan, indien internationale verdragen daartoe een bevoegdheid scheppen.⁸⁴ Deze bepaling is echter nog nooit gebruikt. Voorts bestaat er rechtsmacht op grond van artikel 8 Codice Penale indien het gaat om feiten tegen Italiaanse belangen.⁸⁵ Italië heeft de verplichtingen uit de Geneefse verdragen en Protocol I niet volledig geïmplementeerd. Het universaliteitsbeginsel ontbreekt in de praktijk als basis voor rechtsmacht.⁸⁶ De reguliere verjaringsregels van artikel 157 Codice Penale zijn van toepassing.

Italië werkt met een legaliteitsbeginsel. Artikel 112 van de Grondwet schrijft de aanklager voor te dagvaarden, indien er voldoende bewijs is.

Vervolgingsbeleid en zaken

Er bestaat in Italië geen vaste structuur voor de opsporing en vervolging van internationale misdrijven. Lange tijd is de discussie in Italië beheerst door op Italiaans grondgebied gepleegde misdrijven uit de Tweede Wereldoorlog en vraagstukken van verjaring en van de verantwoordelijkheden van meerderen voor handelen van ondergeschikten.⁸⁷ Op grond van artikel 8 Codice Penale zijn echter onderzoeken verricht. Deze bepaling heeft als grondslag gediend voor de vervolging van Argentijnse militairen bij verstek. De vervolging vond plaats op grond van commune delicten. Reeds in 1983 werd door de Magistratura di Roma een opsporingsonderzoek gestart naar de betrokkenheid van Argentijnse militairen bij de dood van Italiaanse onderdanen. Het leidde tot een lijst van 89 verdachte personen.⁸⁸ Ruim zeventien jaar later werden zeven Argentijnse militairen bij verstek door het Hof van Assisen te Rome veroordeeld.⁸⁹ De Romeinse rechter legde twee verdachten levenslang op. De overige vijf kregen elk 24 jaar gevangenisstraf. Argentinië had in deze zaak tot 2000 elke rechtshulp geweigerd. Nadien zijn wel enkele verhoren van verdachten uitgevoerd. Italië erkent Argentijnse amnestieën niet als vervolgingsbeletsel, wel in het buitenland uitgesproken strafvonnissen tegen individuele verdachten.

De verplichtingen uit het internationaal humanitair recht zijn gedeeltelijk opgenomen in het Italiaanse Wetboek van Militair Strafrecht. De rechtsmacht is zeer toegesneden op enige band met het Italiaanse leger. Wel heeft enige uitbreiding van de betekenis van de wetsbepaling plaatsgehad doordat deze middels decreet toepasselijk is verklaard op Italiaanse militairen die op vredesmissies zijn uitgezonden.⁹⁰ Het heeft geleid tot een strafzaak tegen een Italiaanse VN-militair die iemand in Somalië mishandelde.

Bevoegdheden in het buitenland en internationale rechtshulp

Het Italiaanse recht kent geen specifieke bevoegdheden over de grens. Italië beschikt als lid van de Raad van Europa over een gedegen netwerk van rechtshulpverdragen binnen Europa.

4.6 Tribunalen voor Rwanda (ICTR) en voormalig Joegoslavië (ICTY)

Wettelijke basis

De bevoegdheden van de beide tribunalen vinden hun grondslag in een resolutie van de Veiligheidsraad. Deze heeft Statuten voor de tribunalen vastgesteld, die nader zijn ingevuld door Rules of Procedure and Evidence. Het op beide tribunalen betrekking hebbende recht is, voorzover ten deze van belang, hetzelfde. In de Statuten zijn genocide, misdrijven tegen de menselijkheid en schendingen van het internationaal humanitair recht opgenomen. De rechtsmacht van het International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia (ICTY) is niet universeel, maar beperkt tot feiten begaan op het grondgebied van het voormalige Joegoslavië sinds 1991. Het International Criminal Tribunal for Rwanda (ICTR) heeft slechts een bevoegdheid voor in 1994 gepleegde feiten in Rwanda of een van haar buurlanden.

Vervolgingsbeleid en zaken

De Prosecutor van het tribunaal begint meestal aan zaken vanuit informatie die haar dienst krijgt van non-gouvernementele organisaties of *on site-investigations*. De onderzoekers van de Prosecutor kunnen en moeten vanwege de veelheid aan betrokken personen keuzes maken in de verdachten die vervolgd worden. De selectie van aan te brengen zaken gaat op twee categorieën:

- de meest-verantwoordelijken (d.w.z. categorie Milosevic/ Mladic/ Karadzic);
- belangrijke gebeurtenissen met een symbolisch karakter (bijv. de aanslag op de markt van Sarajevo, waarbij 69 mensen omkwamen).

Het ICTY laat veel zaken liggen of keurt goed dat ze door nationale autoriteiten worden afgedaan.

Opsporingsonderzoek terzake van oorlogsmisdrijven wordt niet gezien als “*ordinary police work*”.⁹¹ Het ICTR heeft die ervaring in het begin gehad toen er alleen maar met politiemensen gewerkt werd; het onderzoek kwam nauwelijks van de grond.⁹² Het feit dat men steeds lang na de gepleegde feiten ter plaatse komt vereist andere opsporingstechnieken. ICTY werkt met multidisciplinaire teams.

Idealiter is zo'n team als volgt samengesteld:

- ervaren opsporingsambtenaren
- opsporingsambtenaren met ervaring in georganiseerde misdaad/ economische delicten (financieel rechercheurs)
- taal/ vertaalassistentie
- historici
- politieke analisten
- militaire deskundigen
- criminele analisten
- politiemensen die kunnen omgaan met veel documentair bewijs
- cultureel antropologen

De grootste problemen waar ICTY tegenaanloopt liggen bij het verhoren van getuigen. Door de verschillende culturele achtergrond en het niet begrijpen van elkaars taal verloopt de communicatie tussen getuige en verhorend ambtenaar niet optimaal. Bepaalde verbale en non-verbale communicatie wordt niet opgepikt vanwege culturele verschillen.

Beide tribunalen hebben enkele tientallen verdachten in voorlopige hechtenis zitten. Het ICTR heeft in de meeste vonnissen wegens het plegen of beramen van genocide levenslang opgelegd. De straffen uitgesproken door ICTY zijn diverser en liggen tussen de 2½ en 46 jaar. Levenslang heeft dit tribunaal nog niet opgelegd.⁹³

Bevoegdheden in het buitenland en rechtshulp

De onderzoekers van het tribunaal hebben opsporingsbevoegdheid over de hele wereld. Zij hebben steeds toegang tot de plaats van het misdrijf. Op grond van de Resolutie van de Veiligheidsraad moet aan rechtshulpverzoeken steeds gevolg worden gegeven.

4.7 Synthese en rechtsvergelijkende analyse

Het lijkt erop alsof er een merkwaardige paradox voortvloeit uit het bestaan van universele rechtsmacht. Terwijl alle staten ter wereld bevoegd zijn, vindt vrijwel geen strafvervolgning plaats.⁹⁴ De Wet Oorlogsstrafrecht geeft Nederland, evenals de alle andere onderzochte landen formeel de bevoegdheid tot uitoefening van een ongeclausuleerde universele rechtsmacht. Een nationaal aanknopingspunt is niet vereist. Weliswaar strekt de strafwet zich uit over de hele wereld, maar aan de bevoegde opsporingsautoriteiten is niet de bevoegdheid gegeven ook over de hele wereld opsporingsonderzoek te doen. Voor dat laatste is onverminderd toestemming van het betrokken land nodig. Als dit land in oorlog is, of geregeerd wordt door mensen die tot de kring van verdachten behoren, zal dit utopie blijken. Het onderzoek is moeilijk en het welslagen in vergaande mate afhankelijk van de staat van de *locus delicti*.⁹⁵ Waar de Nederlandse zaken vooral betrekking hadden op Afghanistan kon in geen enkel geval in het land zelf enig onderzoek worden verricht. De strafzaken in het buitenland die wel met een veroordeling konden worden afgesloten, moeten gekenschetst worden als toevalstreffers, die konden plaatsgrijpen omdat een groot aantal getuigen zich bevond in het land dat de strafzaak voerde.⁹⁶

De misdrijven waar het hier over gaat leunen bewijsrechtelijk in overwegende mate op getuigenbewijs. Dat maakt het onderzoek zeer kwetsbaar en zeer gevoelig voor tijdsverloop (zie ook par. 3.2.3). De misdrijven zijn van een geheel ander karakter dan commune strafbare feiten. Onderzoekers dienen te kunnen omgaan met zeer omvangrijk documentair bewijsmateriaal.

Hoewel de Geneefse verdragen en Protocol I en het Genocideverdrag in beginsel een verplichting tot berechting bevatten,⁹⁷ blijken staten in de praktijk de voorkeur te geven aan een “*no safe haven-policy*”. Weigering van toelating is eenvoudiger te realiseren dan strafvervolgning. Bij nadere beschouwing is *no safe haven* eerder te begrijpen als *not in my backyard*. De verdachte zal immers worden uitgezet, maar dat betekent niet dat wordt verhinderd dat hij elders een veilige haven zal vinden.

De voorwaarde dat de verdachte op het grondgebied van de staat aanwezig dient te zijn voordat deze rechtsmacht kan uitoefenen is bekritiseerd. Zo houdt het criterium geen rekening met de vraag welke staat het meest geschikt zou zijn om de rechtsmacht daadwerkelijk uit te oefenen en te vervolgen.⁹⁸ Voorts kunnen staten eigenlijk geen goed geïnformeerde beslissing nemen als zij vanwege het ontbreken van rechtsmacht nog geen opsporingsonderzoek hebben kunnen doen. De aanwezigheid van een potentiële verdachte kan wel uit de lucht vallen, maar dat geldt niet voor het verkrijgen van een informatiepositie die het opsporingsapparaat in staat stelt de verdachte aan te houden of andere maatregelen nemen die ontvluchting verhinderen. Dat laatste is bij deze rechtsmachtgrond van belang, omdat de rechtsmacht weer aan de staat kan ontvallen indien de verdachte het land verlaat.

Met uitzondering van één punt zijn er in de Nederlandse wetgeving, mede in vergelijking met andere landen, geen aantoonbare lacunes in de het wettelijke instrumentarium dat ter beschikking staat. De concentratie van de relatieve bevoegdheid is beperkt tot de Wet Oorlogsstrafrecht. Voor de andere wetten zijn alle arrondissementen gelijkelijk bevoegd. Voorts is gebleken dat in de praktijk het College van Procureurs-Generaal aangiften in behandeling neemt (zie par. 3.2.3).

Betwijfeld moet worden of er bij Nederland en de andere onderzochte staten de politieke bereidheid bestaat veel op output gerichte energie te steken in strafvervolgingen van internationale misdrijven. Deze vervolgingen zijn haast per definitie voorzien van een politiek karakter, omdat de verdachten van internationale misdrijven te vinden zijn in de hoogste bestuurslagen van de staat. Voorts zit er altijd het risico van politieke of diplomatieke spanning omdat internationaal recht op nationaal niveau wordt gehandhaafd.⁹⁹

Hoofdstuk 5 Beoordeling opsporing van oorlogsmisdrijven in Nederland (januari 1998 – juli 2001)

In dit hoofdstuk wordt het functioneren van het NOVO-team geëvalueerd aan de hand van de beoordelingselementen uit het onderzoeksmodel (par. 1.2).

5.1 Beleidsrelevantie

Het betreft hier de vraag in hoeverre het mandaat van het NOVO-team congruent is met het beleid van Nederland en andere landen op het gebied van opsporing van in het buitenland gepleegde oorlogsmisdrijven.

Politieke wil - beleidsbeperkingen

Het feit dat Nederland gastland is van het ICTY en van het ICC alsmede het feit dat de indruk bestaat dat er in het buitenland actief opsporingsbeleid wordt gevoerd, heeft de politieke wil tot de instelling van de NOVO-taak in Nederland verhoogd. De verontwaardiging van het Nederlandse publiek over de meldingen dat zich in de asielzoekerscentra verdachten van oorlogsmisdrijven zouden bevinden heeft ook het besluit beïnvloed om het (NOJO-) project te continueren, met uitbreiding van de taken.

In de periode onder studie, is echter een aantal beleidsbeperkingen te constateren:

- Er zijn vooraf geen concrete doelstellingen voor het NOVO-team geformuleerd.
- Op beleidsniveau is afstemming met het vluchtelingenbeleid (uitgevoerd door de IND) uitgebleven. Omdat de vluchtelingstatus wordt beoordeeld voordat wordt onderzocht of een strafvervolgning mogelijk is, zou het kunnen gebeuren dat de betrokkene het land is uitgezet dan wel anderszins de benen heeft genomen. Het ligt in de lijn der verwachtingen dat iemand die op grond van '1-F' geen vluchtelingenstatus verkrijgt een dergelijke beslissing in die zin zal interpreteren dat hij het risico loopt strafrechtelijk te worden vervolgd. Het is onwaarschijnlijk dat zo'n eventueel vervolg door de betrokkene in Nederland passief zal worden afgewacht. Pas nadat de '1-F' beslissing is genomen gaat de informatie van de IND naar het WOS-team. Dit zet geen opsporingsonderzoek door indien de verdachte niet in Nederland is. Met andere woorden: het uitzettingsbeleid zou het vervolgingsbeleid kunnen doorkruisen. Uit interviews met respondenten is gebleken dat deze situatie zich éénmaal heeft voorgedaan. In hoeveel gevallen verdachten Nederland hebben verlaten na afgifte van de '1-F' beschikking door IND, en het NOVO-/WOS-team om die reden geen zaak kon voortzetten is niet te kwantificeren. Wel dient men hierbij in aanmerking te nemen dat het van algemene bekendheid is dat de IND-gegevens in deze gevallen sedert 1998 aan de officier van justitie in Arnhem worden toegezonden.

- Universele rechtsmacht wordt niet ondersteund met universele opsporingsbevoegdheid. Dit maakt het opsporingsonderzoek van de in het buitenland gepleegde delicten een gecompliceerde aangelegenheid; politie en justitie zijn afhankelijk van de medewerking van het buitenland. Het volgende schema drukt dit nog eens uit in de vergelijking tussen Nederland en ICTY of ICTR:

ICTY/ICTR	Nederland
Rechtsmacht:	
voormalig Joegoslavië/Rwanda	wereld
Opsporingsbevoegdheid:	
wereld	Nederland

Een mogelijk bijkomend probleem is dat in het gebied waar de onderzoekshandelingen zouden moeten plaatsvinden een centraal gezag ontbreekt.

Oprichting van het NOVO-team heeft derhalve met name een politiek symbolische functie gehad. Feitelijke opsporing en vervolging bleken in de praktijk zeer gecompliceerd te zijn.

5.2 Doeltreffendheid

Het betreft hier de vraag in hoeverre de doelstellingen van het NOVO-team zijn bereikt en welke factoren van invloed zijn geweest op de uitvoering van de taken.

Pionieren, maar waartoe?

Het is aannemelijk dat de meer informele doelstelling, samen te vatten als het bevestigen van de legitimiteit van Nederland op dit gebied in de (inter)nationale context, door instelling van een apart NOVO- en WOS-team al behaald is. Het ontbreken van formele doelstellingen maakt de beoordeling van de resultaten op hun doeltreffendheid lastig.

Het blijkt dat verschillende actoren betrokken bij de opsporing van oorlogsmisdrijven, verschillende ideeën hebben over wanneer NOVO effectief is. Effectiviteit heeft volgens de ene groep primair betrekking op een zorgvuldige en professionele afhandeling van de lopende zaken. Terwijl volgens een andere groep pas echt van effectiviteit kan worden gesproken indien er zaken bij de rechter worden aangebracht. Het hanteren van verschillende doelstellingen komt de verstandhouding tussen het WOS-team en het NOVO-team niet ten goede.

Met betrekking tot de resultaten moet geconstateerd worden dat er in de periode onder studie geen vervolging van een oorlogsmisdrijf tot stand is gekomen en er nauwelijks concrete opsporingsactiviteiten, zoals het horen van getuigen, verricht zijn. De rechtsvergelijking leert overigens dat succesvolle veroordelingen en vervolgingen eerder zijn terug te voeren op toevalstreffers, dan het resultaat zijn van gestructureerd onderzoek. Met uitzondering wellicht van Duitsland, waar de enorme aantallen getuigen op Duits grondgebied het probleem van de onmogelijkheid op de plaats van het delict onderzoek te verrichten, enigszins compenseerden. De in Denemarken en Italië gewezen vonnissen betreffen commune delicten, waarbij de bewijslast geringer is. Nederland wijkt wat betreft het aantal veroordeelde verdachten niet substantieel af van de andere onderzochte landen: België (4), Canada (0), Denemarken (1), Duitsland (4), Italië (7 bij verstek), Nederland (0). Van geen van de landen kon worden

vastgesteld dat uitlevering of overdracht van strafvervolging in het instrumentarium is betrokken. Aan deze beperkte concrete resultaten in termen van aantallen veroordelingen, ligt met name de complexiteit van de taak zelf ten grondslag:

- delicten zijn gepleegd in een ver verleden;
- delicten zijn gepleegd in een ver land;
- getuigen zijn vaak getraumatiseerd;
- betrouwbare getuigen zijn moeilijk te vinden;
- rechtshulp is moeilijk te verkrijgen van door oorlog beschadigde landen.

Het enkele feit dat in Nederland geen zaak werd aangebracht zegt derhalve nog weinig over de kwaliteit van opsporing en vervolging. De noviteit van het mandaat, de complexiteit van de taak, de afwezigheid van concreet geformuleerde doelstellingen en een aantal doelmatigheidsproblemen (zie par. 5.3) hebben de kans om een zaak voor de rechter aan te brengen aanzienlijk verminderd. Het heeft derhalve niet aan gebreken in het wettelijk kader gelegen, maar aan de onmogelijkheid voldoende bewijs tegen een verdachte te verzamelen, dat het NOVO/WOS team er niet in is geslaagd, een zaak voor de rechter te brengen.

Bijkomende doelstelling van het team was, een signaal af te geven dat in Nederland werk wordt gemaakt van het opsporen en vervolgen van oorlogsmisdrijven. In hoeverre deze doelstelling bereikt is en effect heeft gehad is niet onderzocht. Men dient zich echter wel af te vragen hoe sterk dit signaal is, nu er jaren niemand voor de rechter is gebracht.

5.3 Doelmatigheid

Het betreft hier de vraag in hoeverre de wijze waarop de activiteiten zijn uitgevoerd de beste manier is om de beoogde doelstellingen te halen.

Grote betrokkenheid - gebrek aan deskundigheid en sturing

Bij de beoordeling van de mate van doelmatigheid geldt dezelfde aarzeling als bij de vraag naar de doeltreffendheid. Als gevolg van het ontbreken van formele doelstellingen en beoogde resultaten wordt een zuiver oordeel daarover belemmerd.

Opvallend is de grote betrokkenheid van het NOVO-team bij de taak. De teleurstelling alom over het niet behalen van concrete resultaten en de persoonlijke frustraties die een vrij groot aantal ex-teamleden hebben ervaren, wijzen op irreële verwachtingen en doelmatigheidsproblemen.

De volgende factoren hebben de mate van doelmatigheid negatief beïnvloed:

- Er was onvoldoende afstemming tussen de gezags- en beheerslijn van het NOVO-team; waarbij op beleidsniveau speelt dat het Landelijk Parket gezag over KLPD als geheel heeft en Parket Arnhem over resultaatgebied oorlogsmisdrijven. Deze onduidelijkheid in verantwoordelijkheden, is wellicht debet aan het ontbreken van concrete doelstellingen van het project.
- Gezien de noviteit van het mandaat, is er gebrek aan pioniersgeest aan de kant van het OM geweest. Daarnaast is de politie gaan pogen op te sporen, terwijl er nog geen concrete doelstellingen waren geformuleerd.

- Er is een gebrek aan prioriteitstellingen in de werkzaamheden geweest (tot november 2001). De algemene beleidskeuze voor Afghanistan en Joegoslavië bleek onvoldoende om de opsporing te kunnen sturen.
- Er is gebrek geweest aan managementkwaliteit bij de leiding van het team, met name in termen van prioriteitstelling (zie boven) monitoring en personeelsbegeleiding. De verslaglegging over de werkzaamheden van het team in de onderzochte periode is slecht te noemen. Voorts heeft pas in juni 2001 een interne (schriftelijke) evaluatie van de werkwijze plaatsgevonden. Sinds ruim een jaar is de aansturing, dankzij de komst van de tactisch coördinator en unitchef RechercheTactiek sterk verbeterd.
- Er was een groot personeelsverloop in het team, als gevolg van het gehanteerde detacheringssysteem, de verhuizing, teleurstelling omdat de taak anders was dan verwacht (veel bureauwerk) en het uitblijven van tastbare resultaten.
- Het administratiefrechtelijke onderzoek in '1-F' zaken door de belangrijke ketenpartner de IND, heeft een andere doelstelling dan het strafrechtelijk onderzoek door het NOVO/WOS-team. De vragen die in een (nader) gehoor van de IND aan de orde komen om te bepalen of de betrokkene valt onder artikel 1-F van het Vluchtelingenverdrag zijn niet altijd dezelfde als het WOS- en NOVO-team ten behoeve van een strafrechtelijk onderzoek beantwoord zouden willen zien.
- Het duurde in de onderzochte periode ongeveer drie jaar voordat een zaak die bij de IND was binnengekomen door het NOVO-team in behandeling kon worden genomen. Dit terwijl het bij een strafrechtelijk onderzoek met het oog op de bewijsgaring, van bijzonder belang is dat de zaak zo spoedig mogelijk wordt onderzocht.
- Onvoldoende gespecialiseerde competenties zijn de oorzaak geweest van veel frustraties; er worden bij deze taakstelling andere dan enkel reguliere opsporingscapaciteiten gevraagd. Kennis en expertise in het verhoren van buitenlandse, veelal hoog opgeleide, hoge functionarissen en in het horen van vaak getraumatiseerde getuigen, en dit ten behoeve van opsporing in het kader van zeer specifieke wetgeving, is onvoldoende aanwezig geweest. Politie mensen zijn niet opgeleid om historisch onderzoek te doen en blijken onvoldoende toegerust en gemotiveerd voor 'papieren opsporingsonderzoek'. Een in hoge mate gespecialiseerd multidisciplinair team zoals in Canada en bij ICTY lijkt dit probleem te ondervangen.
- Er is onvoldoende geïnvesteerd in een *structurele* informatie-uitwisseling tussen vluchtelingenorganisaties en het NOVO-team. Dit is van bijzonder belang, gezien het feit dat het zo moeilijk is bereidwillige en betrouwbare getuigen te vinden.

5.4 Duurzaamheid

Het betreft hier de vraag in hoeverre de voorlopige voordelen en resultaten beklijven en kans hebben op verdere verdieping, versterking en uitbreiding van de taken in de toekomst. De ervaringen die met het NOVO-team zijn opgedaan zijn van bijzonder belang daar immers ook bij de inwerkingtreding van het Statuut voor het ICC (vermoedelijk voor Nederland in 2002), de opsporing en vervolging van oorlogsmisdadigers primair bij de staten zal liggen.

Is in een ideaal georganiseerde situatie veroordeling reëel?

Met betrekking tot de duurzaamheid van de verrichte werkzaamheden zijn een aantal aandachtspunten te noemen:

- De transparantie in en de congruentie van de aansturing is een probleem van institutionele aard dat aandacht vraagt. Hierbij moet met name worden gedacht aan het bestaan van de dubbele gezagslijn Landelijk Parket en Parket Arnhem.
- Investerings in kennisopbouw zijn voor een groot deel teniet gedaan door de hoge mobiliteit van het personeel in het team.
- Het NOVO-team heeft op bescheiden schaal contacten met buitenlandse diensten. Ook hier geldt dat het grote personeelsverloop niet bevorderlijk is geweest voor het onderhouden van de contacten.
- Sociaal-maatschappelijk gezien is de duurzaamheid van de resultaten laag. Het NOVO-team is niet bij het algemeen publiek bekend (zelfs niet bij iedereen in het KLPD huis). Deze onbekendheid valt grotendeels te verklaren door het uitblijven van concrete resultaten. Inmiddels worden er pogingen ondernomen om de bekendheid van het team te vergroten; er is een brochure gemaakt en een website ontworpen.

De conclusies met betrekking tot beleidsrelevantie, doeltreffendheid en doelmatigheid moeten in samenhang begrepen worden. Dit stuurt ons eindoordeel op het criterium duurzaamheid: gezien de complexiteit van de taakstelling is zelfs bij ideaal georganiseerde opsporing en vervolging, een veroordeling in het kader van een oorlogsmisdrijf niet te garanderen. Het opsporingsonderzoek naar oorlogsmisdrijven valt te kenschetsen als het zoeken naar een speld in de hooiberg. Succes is afhankelijk van een gunstige combinatie van maar in geringe mate te beïnvloeden factoren:

- de aanwezigheid van de verdachte in Nederland, op het moment dat er genoeg bewijs is om een aanhouding te rechtvaardigen;
- dat er juist ten aanzien van die verdachte in Nederland betrouwbaar bewijs beschikbaar is of dat Nederland dit tijdig uit het buitenland kan verkrijgen;
- inzicht in en bewijs van de brede context van het conflict waarin de misdrijven van de individuele verdachte zijn begaan.

Hoofdstuk 6

Aanbevelingen opsporing van oorlogsmisdrijven in Nederland

In dit hoofdstuk worden aanbevelingen geformuleerd op basis van de onderzoeksconclusies (hfdst. 5).

Het gaat bij de opsporing van oorlogsmisdrijven om een taak die internationaal gezien wordt als een taak van het hoogste belang. Het belang van de bestraffing van oorlogsmisdrijven, foltering en genocide is groter dan het belang dat een afzonderlijke staat heeft bij de afdoening van deze misdrijven, en zelfs groter dan het belang van de individuele slachtoffers. Het gaat om het belang van de gehele rechtsgemeenschap. Dit legt een grote druk op de staten de opsporing en vervolging van genoemde misdrijven op effectieve wijze te organiseren. Het grote belang van een effectieve opsporing en vervolging van oorlogsmisdadigers wordt in Nederland algemeen erkend. Wij menen echter te mogen concluderen dat er een duidelijke spanning bestaat tussen hetgeen het parlement en de publieke opinie van het NOVO/WOS-team verwachten en de mogelijkheden van deze teams hun omvangrijke en gecompliceerde taak te volbrengen. Er bestaat met andere woorden een spanning tussen morele aspiraties en de concrete mogelijkheid de opsporing en vervolging van oorlogsmisdrijven, foltering en genocide tot een goed einde te brengen.

In hoofdstuk 5 is gesteld dat de oprichting van het NOVO-team een meer symbolische functie vervult. Met deze kwalificatie is enerzijds bedoeld aan te geven dat het NOVO-team als effectief instrument tekort is geschoten. Anderzijds is dit oordeel ook positief bedoeld. De symboolwerking die naar onze mening uit gaat van de instelling van het NOVO-team heeft in eerste instantie betrekking op de morele dimensie; kennelijk bestaat er in de politiek en samenleving een grote eenstemmigheid over de wenselijkheid oorlogsmisdrijven te vervolgen waar ook en door wie ook begaan. Een tweede positieve kanttekening die wij zouden willen plaatsen is dat het niet onmogelijk is dat een aanvankelijk als grotendeels symbolisch op te vatten instrument kan evolueren tot een meer effectief instrument.¹⁰⁰ Ook om die reden kan het derhalve de moeite waard zijn te blijven investeren in de opsporing van oorlogsmisdrijven.

De volgende meer operationele aanbevelingen dienen in dit licht begrepen te worden.

6.1 Beleidsrelevantie

- Met betrekking tot de nationale context vraagt de opsporing van oorlogsmisdrijven afstemming met de '1F' procedures van de IND. Deze afstemming gebeurt weliswaar nu ook al; er vindt bovendien regelmatig overleg plaats tussen het WOS-team en de IND. Bezien zou moeten worden of de samenwerking nog hechter kan worden. Het is immers van belang dat in een zo vroeg mogelijk stadium, dus bij de gehoren door de IND zo precies en concreet mogelijk wordt vastgesteld aan welke oorlogsmisdrijven (handeling, plaats, tijd) de asielzoeker zich naar eigen zeggen heeft schuldig gemaakt, dan wel te onderzoeken of de asielzoeker getuige is geweest van oorlogsmisdrijven. Voorts dient een afstemming te worden gerealiseerd van het uitzettingsbeleid en het opsporingsbeleid. Indien het NOVO-/WOS-team ernstige aanwijzingen heeft dat een persoon zich aan oorlogsmisdrijven heeft schuldig gemaakt, dient deze persoon niet te worden uitgezet.

- Wij achten het voor het vergroten van de pakkans van belang een tweetal aanbevelingen voor de lange termijn in overweging te geven die slechts met behulp van andere staten kunnen worden gerealiseerd en derhalve de macht van Nederland alleen (laat staan die van het NOVO-/WOS-team) overstijgen. Het gaat hier om gedachten waarover in internationaal verband gediscussieerd zou moeten worden om de politieke haalbaarheid af te tasten:
 - Tracht iets te doen aan de discrepantie tussen universele rechtsmacht en opsporingsbevoegdheid beperkt tot eigen landsgrenzen. Dit kan Nederland niet alleen realiseren, maar het kan zich er wel sterk voor maken in internationaal verband.
 - Poog bijvoorbeeld de vervolging van internationale misdrijven begaan in één land in één staat te concentreren. Een van de grote nadelen van de huidige structuur van universele rechtsmacht is dat de opsporingskracht versnipperd en verzwakt is over zeer veel staten. Elk land moet nu op eigen kracht een informatie- en bewijspositie verkrijgen. Ook dit is iets dat de Nederlandse regering uitsluitend in samenspraak met andere landen kan afspreken en gaat de macht van het OM te boven.
- Tot slot willen wij met betrekking tot de mogelijkheden van het wettelijk kader opmerken dat de Uitvoeringswet Folteringverdrag in die zin dient te worden herzien, dat ook foltering buiten een oorlogssituatie gepleegd, niet aan verjaring meer onderhevig is.

6.2 Doeltreffendheid

- Voor het NOVO-team geldt dat het noodzakelijk is, beleidsdoelstellingen en beoogde resultaten te formuleren en te concretiseren. Ook als de doelstellingen onhaalbaar blijken, verschaffen ze een mechanisme om het eigen handelen te toetsen en problemen te identificeren.
- De aard en complexiteit van de eerste taakstelling (opsporing van oorlogsmisdrijven) maakt een combinatie met de overige gestelde taken (slachtofferhulp en verzamelen bewijs ten behoeve van ontneming wederrechtelijk verkregen voordeel) ongeschikt. Omwille van eenduidigheid is het dan ook aan te bevelen de tweede taak bij het NOVO-team weg te halen. Slachtoffers worden immers vanuit de eerste taakstelling niet benaderd met als doel professionele hulp aan te bieden, maar om een belastende verklaring of informatie te verkrijgen ten behoeve van de opsporing van een oorlogsmisdadiger. Het NOVO-team kan uiteraard zijn verwijzende functie naar professionele hulpverleners behouden. De derde taak kan als onderdeel van de eerste taak gezien worden.

6.3 Doelmatigheid

- In de eerste plaats dient de gezags- en beheerslijn transparant gemaakt te worden; de overeenstemmingsdriehoek KLPD-korpschef, -korpsbeheerder en hoofdofficier van het Landelijk Parket, is oneigenlijk in het geval van opsporingsactiviteiten in het kader van de Wet Oorlogsstrafrecht; dit is voorbehouden aan het Parket Arnhem. De Korpschef van het KLPD heeft echter geen formele lijn met de hoofdofficier van het Arnhemse parket.

- Het concretiseren van prioriteitstelling op basis van heldere criteria, welke afgestemd zijn op geformuleerde doelstellingen, is van groot belang om richting te kunnen geven aan het opsporingsonderzoek. De keuze voor Afghanistan en voormalig Joegoslaven is daartoe nog te abstract.
- Het zou goed zijn de bezetting van WOS- en NOVO-team nader te bestuderen. Ons inziens is het zeer aan te bevelen in elk geval een tweede zaakofficier aan te stellen. In de aansturing van een zo complexe taakstelling is het belangrijk een klankbordfunctie te creëren. Bij een goede taakverdeling tussen de beide officieren zou zodoende het draagvlak van het WOS-team bij het NOVO-team ondersteund kunnen worden. Het WOS-team zou ook toegang moeten hebben tot militair(rechtelijk) deskundigen en specialisten in internationaal strafrecht; ervan uitgaand dat het niet mogelijk is met de hele wereld als werkterrein alle competentie in het team te lokaliseren. Met betrekking tot de samenstelling van het NOVO-team is een specialisatie op het gebied van oorlogsstrafrecht in de kern van het team gewenst. Tevens dienen andere deskundigen beschikbaar te zijn: historici, politicologen, cultureel antropologen, juristen en tolken/vertalers. Uit het falen van het detacheringssysteem kan lering worden getrokken. Een zelfde valkuil ligt ons inziens namelijk op de loer bij de toewijzing van recherchepersoneel aan resultaatgebieden op basis van vraag, in plaats van op basis van interesse van de betrokken politieambtenaar. Dit beperkt immers de motivatie van teamleden. Het is aan te bevelen eerst goed naar de kwalitatieve samenstelling en het wervingsbeleid te kijken voordat er een kwantitatieve invulling gegeven wordt. De nog te formuleren doelstellingen dienen hier immers richtinggevend in te zijn.

6.4 Duurzaamheid

- Op het gebied van duurzaamheid van NOVO-resultaten in de toekomst, is vooral winst te behalen door te investeren in hiervoor genoemde aandachtsgebieden; formuleren doelstellingen en eenduidige taakstelling, organiseren expertisebeschikbaarheid, internationale samenwerking, eenduidige institutionele inbedding, concrete informatie-uitwisseling met AZC's, COA, vluchtelingenorganisaties en IND en sociaal-maatschappelijke voorlichting. Hierbij roepen wij onze slotconclusie ter herinnering: de complexiteit van de taak beperkt het vervolgingssucces. Het is sterk aan te bevelen de formulering van doelstellingen en resultaten voor de toekomst hierop af te stemmen. Regelmatige monitoring is vervolgens noodzakelijk om grip te kunnen houden op dit ingewikkelde werkterrein.

Noten

- 1 Bron: notulen Overlegvergadering tussen Minister van Justitie en College van PG's, d.d. 9/4/'97.
- 2 Bron: Plan van Aanpak, januari 1998, p. 3.
- 3 Bron: notulen Overlegvergadering tussen Minister van Justitie en College van PG's, d.d. 9/4/'97.
- 4 Zowel bestudering van Kamerstukken uit betreffende periode als gesprekken met beleidsbetrokkenen ondersteunen deze verklaring.
- 5 Onder universele rechtsmacht wordt verstaan de rechtsmacht die uitsluitend is gebaseerd op de aard en ernst van het misdrijf onafhankelijk van de plaats van het delict. Het is hierbij niet van belang of er al of niet een direct aanknopingspunt is met de rechtsorde van de staat die de rechtsmacht claimt.
- 6 Uitvoeringswet Folteringverdrag, Stb. 1988,478. Inwerkingtreding: 20 januari 1989.
- 7 HR 18 september 2001, ELRO nr. AB 1471.
- 8 Uitvoeringswet Genocideverdrag, Stb. 1964,242. Inwerkingtreding: 24 oktober 1970.
- 9 Zie artikel 5 Uitvoeringswet Genocideverdrag.
- 10 Zie N. Keijzer, Militair straf- en tuchtrecht, aantekening 4 op artikel 3 Oorlogsstrafrecht.
- 11 Artikel 6 van het Genocideverdrag bepaalt dat personen die van genocide worden verdacht "shall be tried by a competent tribunal of the State in the territory in which the act was committed, or by such international tribunal as may have jurisdiction".
- 12 Blijkt bijv. uit TK, 19 637, 1997 - 1998, Nr. 295.
- 13 Gebaseerd op Voorontwerp van 5 oktober 2001.
- 14 Zie artikel 226a -226f. Sv.
- 15 Zie bijvoorbeeld EHRM 20 november 1989, NJ 1990, 245 (Kostovski v. Nederland). Dit probleem wordt genoemd in de Evaluatie opsporing van oorlogsmisdrijven en misdrijven tegen de menselijkheid van het OM te Arnhem (juni 2001), paragraaf 5.6.
- 16 Zie A.H. Klip en A.H. J. Swart, Uitsluiting en strafvervolgning van asielzoekers verdacht van internationale misdrijven en schenden van mensenrechten, In: Ongebogen recht, opstellen aangeboden aan Prof. Dr. H. Meijers, Sdu Uitgevers, Den Haag 1998, p. 163.
- 17 Zie Christine van den Wyngaert, War Crimes, Genocide and Crimes against Humanity-Are States Taking National Prosecution Seriously?, in: M. Cherif Bassiouni (ed.), International Criminal Law, New York, Transnational Publishers, 1999, p. 227-238.. Zij constateert dat het kunnen verjaren van oorlogsmisdrijven internationaal gezien in de praktijk een van de grootste juridische belemmeringen is om succesvol te kunnen vervolgen.
- 18 Wet van 8 april 1971, Staatsblad 1971, 210.
- 19 Zie artikel 70 Sr.
- 20 Zie over de wettelijke regeling inzake getuigenbescherming bijvoorbeeld A. Beijer, Bedreigde getuigen in het strafproces, Gouda Quint, Deventer, 1997.
- 21 Dit beginsel houdt kort gezegd in dat niet twee maal vervolgd mag worden wegens hetzelfde feit.
- 22 A.H. Klip en A.H.J. Swart, Uitsluiting en strafvervolgning van asielzoekers verdacht van internationale misdrijven en schenden van mensenrechten, In: Ongebogen recht, opstellen aangeboden aan Prof. Dr. H. Meijers, Sdu Uitgevers, Den Haag 1998, p. 171.
- 23 Zie A.H. Klip en A.H.J. Swart, a.w., p.172.
- 24 Zie voorts G.A.M. Strijards, Een permanent strafhof in Nederland, Den Haag 2001, p.150-159.
- 25 De reactie van het College van Procureurs-Generaal op de aangifte tegen de president van Sri Lanka is door het College toegezegd maar was bij het afsluiten van deze tekst nog niet ontvangen. De bron voor de hoofdtekst is het in de vorige noot vermelde werk van Strijards.
- 26 L. Zegveld, Kritische beschouwing van artikel 1 (F) Vluchtelingenverdrag en het ACV-advies in het licht van het internationaal recht, in Nieuwsbrief Asiel- en vluchtelingenrecht 01/02, p. 4-11.
- 27 Eind 1998 waren er in drie zaken concrete opsporingshandelingen verricht (jaarverslag NOVO-team 1998). In 1999 zijn er in negen Joegoslavische dossiers concrete opsporingshandelingen verricht. In het totaal zijn er acht en veertig getuigen en een aangever gehoord. In drie Afghaanse zaken is begonnen met een opsporingsonderzoek. Uit het jaarverslag van het NOVO-team uit 1999 is niet af te leiden welke handelingen in de desbetreffende onderzoeken in dat jaar concreet zijn verricht.
In 2000 zijn 'een aantal' verdachten gehoord met als doel te onderzoeken of er aanknopingspunten waren voor een verder strafrechtelijk onderzoek. Verder werd in zeven zaken concrete opsporingshandelingen verricht. Hieruit kwam naar voren dat er in vijf zaken onvoldoende bewijs aanwezig was. In twee zaken is beslist dat nader onderzoek nodig was. Het ging hier om '1-F' zaken. Verder is in drie en veertig Joegoslavische zaken onderzoek verricht waaronder het horen van verdachten en getuigen (jaarverslag NOVO 2000).

In de eerste helft van 2001 is voor zover achterhaald kon worden, in elk geval in negen zaken actief onderzoek verricht. In één van de zaken werden achttien verdachtenverhoren uitgevoerd en twintig getuigen gehoord. Zie voor een overzicht van de werkzaamheden van het NOVO-team ook het resultatenoverzicht in par. 3.1.

28 Plan van Aanpak, januari 1998, p.6.

29 Dit is naar voren gekomen in de interviews met enkele leden van het NOVO-team en blijkt tevens uit een interne notitie van 28 december 2000.

30 Interne notitie van 28 december 2000, p.5.

31 Zie jaarverslag NOVO-team 1999.

32 Zie Jaarverslag NOVO-team 2000.

33 Jaarverslag NOVO-team 1999, p.4.

34 Zie Jaarverslag NOVO-team 1999, p.1.

35 Zie Jaarverslag NOVO-team 2000.

36 Zie Jaarverslag NOVO-team 2001, p.1 en 2.

37 Initiatief van het Koninkrijk der Nederlanden met het oog op de aanneming van een besluit van de Raad tot instelling van een Europees netwerk van aanspreekpunten inzake personen die verantwoordelijk zijn voor genocide, misdrijven tegen de menselijkheid en oorlogsmisdrijven, Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen 2001, C 295/7.

38 De 'missers' in deze zaak zijn overigens voor een belangrijk deel van algemene aard dat wil zeggen dat ze geen verband houden met de specifieke problemen die men kan tegen komen bij de opsporing van oorlogsmisdrijven.

39 Zie bijvoorbeeld EHRM 20 november 1989, NJ 1990,245 (Kostovski v. Nederland).

40 De Nederlandse wetgeving heeft de beslissing of de getuige al dan niet onder volledige anonimiteit mag worden verhoord in handen van de rechter-commissaris gelegd. Zie de artikelen 226a-226f Sv. Deze dient alvorens een beslissing te nemen, de noodzakelijkheid van deze beschermende maatregel en de betrouwbaarheid van de getuige te toetsen. Tevens dient hij de verdachte en de getuige te horen.

41 Zie voorts Kathrin Bremer, Nationale Strafvervolgung internationaler Verbrechen gegen das humanitäre Völkerrecht, Am Beispiel einer Rechtsvergleichung Deutschlands, der Schweiz, Belgiens und Großbritanniens, Schriften zum Europa- und Völkerrecht und zur Rechtsvergleichung, Peter Lang Frankfurt am Main 1999, p. 301-358.

42 Het artikel werd bij de behandeling in de Senaat als volgt toegelicht: "Daaruit volgt dat, wanneer het gaat om in de wet genoemde ernstige inbreuken, de Belgische rechtbanken steeds bevoegd zullen zijn, ongeacht de nationaliteit van de dader en de plaats waar het misdrijf gepleegd is, en zonder dat enige bijzondere formaliteit is vereist (geen aanklacht, geen officiële kennisgeving)." Zie Gedrukte Stukken Belgische Senaat, Zitting 1990-1991, 1317-1 (1990-1991), p.15.

43 Gedrukte Stukken Belgische Senaat, Zitting 1998-1999, 1-749/3 (1998-1999), p.19-20. Zie tevens Circulaire nr.3000 (Ref. DOC.P.214/8) van het Auditoraat-Generaal bij het Militair Gerechtshof van 23 november 1995.

44 Gedrukte Stukken Belgische Senaat, Zitting 1990-1991, 1317-1 (1990-1991), p.16. Zie tevens Circulaire nr.3000 (Ref. DOC.P.214/8) van het Auditoraat-Generaal bij het Militair Gerechtshof van 23 november 1995.

45 Luc Reydam, De Belgische wet ter bestraffing van inbreuken op het internationaal humanitair recht: een papieren tijger?, Zoeklicht 1998, nr.20, p.8.

46 Zie nader Tom Ongena, De kamer van inbeschuldigingstelling als controleorgaan van het gerechtelijke onderzoek, Rechtskundig Weekblad 1998 - 1999, p. 490-500.

47 Luc Reydam, Prosecuting Crimes Under International Law on the Basis of Universal Jurisdiction: The Experience of Belgium, in Fischer/Kress/Lüder, p. 800-801 noot 7.

48 Luc Reydam, De Belgische wet ter bestraffing van inbreuken op het internationaal humanitair recht: een papieren tijger?, Zoeklicht 1998, nr.20, p.4-9.

49 Van drie van de vier verdachten stond vast dat zij nooit in België waren geweest. Zie Luc Reydam, Universal Jurisdiction: The Belgian State of Affairs, 11 Criminal Law Forum 2000, p. 813-216.

50 Cour d'Assises Bruxelles, 8 juni 2001.

51 T.L.W.Scheirs, Belgium Condemns Four for Involvement in Rwandan Genocide, 17 International Enforcement Law Reporter 2001, p.389-391.

52 Zie Juge d'instruction à Bruxelles, 6 novembre 1998, Revue de Droit Pénal et de Criminologie 1999, p. 278-300.

53 Zie T.L.W. Scheirs, Enkele bedenkingen bij de universele bevoegdheid tot vervolging op grond van de wet oorlogsmisdaden, Panopticon 2000, p.487-495.

54 Zie over deze en andere zaken Luc Reydam, Fischer/ Kress/ Lüder, p.813-814. Zie voorts International Court of Justice, Arrest Warrant of 11 April 2000 (Democratic Republic of Congo v. Belgium).

55 Zie Tom Ongena, De Genocidewet met de rug tegen de muur ... moet België wereldrechter zijn?, in Politiek en Samenleving 2001 (ter perse)

-
- 56 A. Andries, E. David, C. Van den Wyngaert, J. Verhagen, Commentaire de la loi du 16 juin 1993 relative a la répression des infractions graves au droit internationale humanitaire, *Revue de droit pénal* 1994, p. 1175-1176.
- 57 An act respecting genocide, crimes against humanity and war crimes and to implement the Rome Statute of the International Criminal Court, and to make consequential amendments to other Acts, *Statutes of Canada* 2000, c.24. Zie voorts de toelichting van de regering op het ontwerp: Bill C-19: Crimes Against Humanity and War Crimes Act, LS-360E.
- 58 Gegevens ontleend aan Canada's War Crimes Program, Annual Report 2000-2001.
- 59 R. v. Finta, [1994] 1 S.C.R.701. Zie over deze zaak een noot van Irwin Cotler, 90 *American Journal of International Law* 1996, p. 460-476.
- 60 Zie Don Macdougall, Canada's Program against War Crimes, Crimes Against Humanity and Genocide, paper gepresenteerd op de EAPC/PfP Workshop on Prosecuting War Crimes, 17-19 October 2001, Interlaken, Zwitserland, p.13.
- 61 Zie Appendix G Modern-Day War Crimes Immigration Cases -- Cumulative, bijlage bij rapport genoemd in vorige noot.
- 62 Zie Don Macdougall, Canada's Program against War Crimes, Crimes Against Humanity and Genocide, paper gepresenteerd op de EAPC/PfP Workshop on Prosecuting War Crimes, 17-19 October 2001, Interlaken, Zwitserland, p.5, 15 en 16.
- 63 Zie Report by the International Law Committee of the Danish Red Cross, Implementation of international humanitarian law by Denmark, *International Review of the Red Cross*, no.320 September 1997, p.583-590; Knud Waaben, Aut dedere aut judicare, in: Peter Blume, Ditlev Tamm Vibeke Vindeløv, *Suum cuique*, Retsvidenskabelige afhandlinger, Københavns Universitet 1991, p.372-380.
- 64 Zie Erik Merlung, National Implementation: the universal jurisdiction The Saric case, in: *The Punishment of war crimes, international legal perspective*, verslag van een conferentie van 9 oktober 1996, p.14.
- 65 ØLD af 29.6.1994 (8.afd. nr. S-0426-94).
- 66 Zie Erik Merlung, National Implementation: the universal jurisdiction The Saric case, in: *The Punishment of war crimes, international legal perspective*, verslag van een conferentie van 9 oktober 1996, p.13-17.
- 67 Ook het misdrijf tegen de vrede. Zie § 80 en § 80a StGB.
- 68 De juistheid van de omzetting van de verdragsverplichting wordt betwist, zie Ambos/ Wirth, p.784.
- 69 Het Bundesgerichtshof heeft beslist dat indien commune delicten in ééndaadse samenloop met genocide worden begaan, deze eveneens op de voet van § 6 Nr.1 StGB kunnen worden vervolgd. Dit wordt de Annexkompetenz genoemd. Zie BGH, Urt. v.30.4.1999 – 3 StR 215/98 (OLG Düsseldorf), NStZ 1999, 396.
- 70 Het Bundesverfassungsgericht heeft deze methode in overeenstemming met de Grondwet geoordeeld. Zie BVerfG, B. v. 12.12.2000 – 2BvR 1290/99, EuGRZ 2001, 76 = NStZ 2001, 240 en voorts Kathrin Bremer, *Nationale Strafverfolgung internationaler Verbrechen gegen das humanitäre Völkerrecht, Am Beispiel einer Rechtsvergleichung Deutschlands, der Schweiz, Belgiens und Großbritanniens*, Schriften zum Europa- und Völkerrecht und zur Rechtsvergleichung, Peter Lang Frankfurt am Main 1999, p.145-249.
- 71 Zie Bremer, p.245.
- 72 Zie Ambos/ Wirth, p. 782. Bijvoorbeeld in het geval dat slechts de aangever en niet de verdachte zich in Duitsland bevinden. Zie BGH, Beschl. v. 11.12.1998 – 2 Ars 449/48, NStZ 1999, 236.
- 73 Zie Claus Kress, *Völkerstrafrecht in Deutschland*, NStZ 2001, p.617-626. Eveneens kritisch: A. Eser, *Völkermord und deutsche Strafgewalt*, in: *Strafverfahrensrecht in der Theorie und Praxis*, Festschrift für Lutz Meyer-Gossner zum 65. Geburtstag, Hrsg. Albin Eser et al, München 2001, p. 3-31.
- 74 BGH, Urt. v. 21.2.2001 - 3 StR 372/00 (OLG Düsseldorf), NStZ 2001, 658. Zie over deze beslissing Kai Ambos, *Immer mehr Fragen im internationalen Strafrecht*, NStZ 2001, p. 628-632.
- 75 OLG Köln, Beschl. v. 16.5.2000 - 2 Zs 1330/99, NStZ 2000, 667; Zie noot van Steffen Wirth in NStZ 2001, 665-667.
- 76 BayObLG, Urt. v. 23.5.1997 – 3 St 20/96, NJW 1998, 392.
- 77 Kai Ambos/ Steffen Wirth, *Genocide and War Crimes in the Former Yugoslavia Before German Criminal Courts*, in: Fischer/ Kress/ Lüder, p.771.
- 78 Zie over deze zaak Kai Ambos, *Aktuelle Probleme der deutschen Verfolgung von "Kriegsverbrechen" in Bosnien-Herzegowina*, NStZ 1999, p.226-230.
- 79 Zie Otmar Soukop en Rudolf Kreiling, *Was hat die Polizei mit Kriegsverbrechen zu tun?*, in: *Kriminalistik* 2001, p. 477-482.
- 80 Zie Otmar Soukop en Rudolf Kreiling, *Was hat die Polizei mit Kriegsverbrechen zu tun?*, in: *Kriminalistik* 2001, p. 478.
- 81 Zie Rudolf Kreiling, *Besonderheiten, Probleme und Erfolge bei den polizeilichen Ermittlungen, Zusammenarbeit mit dem IStGHJ und anderen ausländischen Dienststellen aus Sicht des Bundeskriminalamtes*, in: *Bundeskriminalamt, Internationales Fachseminar Besonderheiten bei der Durchführung von Strafverfolgungsmaßnahmen, insbesondere kriminalpolizeilichen Ermittlungen wegen Völkermordes*,

Verbreken tegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen im Anschluss an die kriegerischen Auseinandersetzungen im ehemaligen Jugoslawien, Berlin 2000, p. 71-80.

82 Soukop/ Kreilinger, p.482.

83 Zie Rainer Griesbaum, Die Zuständigkeit des Generalbundesanwalts zur Verfolgung von Völkermord und anderer Verbrechen gegen die Menschlichkeit, in: Bundeskriminalamt, Internationales Fachseminar Besonderheiten bei der Durchführung von Strafverfolgungsmaßnahmen, insbesondere kriminalpolizeilichen Ermittlungen wegen Völkermordes, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen im Anschluss an die kriegerischen Auseinandersetzungen im ehemaligen Jugoslawien, Berlin 2000, p. 44-70.

84 Art. 7, par. 5 Codice Penale luidt: "È punito secondo la legge italiana il cittadino o lo straniero che commette in territorio estero taluno dei seguenti reati (...) (5) ogni altro reato per il quale speciali disposizioni di legge o convenzioni internazionali stabiliscono l'applicabilità della legge penale italiana."

85 Art. 8 Codice Penale luidt: "It cittadino o lo straniero, che commette in territorio estero un delitto politico non compreso tra quelli indicati nel numero 1 dell'articolo precedente, è punito secondo la legge italiana, a richiesta del Ministero della giustizia. Se si tratta di diletto punibile a querela della persona offesa, occorre, oltre tale richiesta, anche la querela. Agli effetti delle legge penale, è delitto politico ogni delitto, che offende un interesse politico dello Stato, ovvero un diritto politico del cittadino. È altresì considerato delitto politico il delitto comune determinato, in tutto o in parte, da motivi politici."

86 Zie Paolo Gaeta, War Crimes Trials before Italian Criminal Courts: New Trends, in: Horst Fischer/ Claus Kress/ Sascha Rolf Lüder (eds.), International and National Prosecution of Crimes Under International Law, Bochumer Schriften zur Friedenssicherung und zum Humanitären Völkerrecht, Band 44, 2001, p.752.

87 Zie zaken tegen Priebke en Hass, L'obivietto su ... il caso Priebke, in: L'Indice Penale 1999, p. 959-1076.

88 Zie Redress, Universal Jurisdiction in Europe, www.redress.org.

89 Corte di Assise di Roma, 6 dicembre 2000, Sentenza di Condanna del Generale Carlos Guillermo Suarez Mason, del Generale Santiago Omar Riveros e altri per i crimini contro i cittadini Italiani nella Repubblica Argentina.

90 Zie voor de betreffende VN-missies Gaeta, p.753 noot 7.

91 Zie met betrekking tot de praktijk van aanhouding van verdachten voor het ICTY W.A.M. van Dijk en J.I. Hovens (red.), Arresting War Criminals, Nijmegen 2001.

92 Zie Stephanie Farrior, The Need for Universal Jurisdiction, Challenges and Recommendations, Africa Legal Aid, April-June 2000, p. 10-11.

93 Zie voor deze rechtspraak André Klip en Göran Sluiter, Annotated Leading Cases of International Criminal Tribunals.

94 Eerder is dit een "omstandereffect" genoemd. Zie A.H. Klip, Strafrechtelijke reactie op ernstige schendingen van mensenrechten in het buitenland, in: C.H. Brants et al (red.), Er is meer, Utrecht 1996, p. 106.

95 Zie A.H.J. Swart, De berechting van internationale misdrijven, Deventer 1996, p.25.

96 Zie ook Menno Kamminga, Final Report on the Exercise of Universal Jurisdiction in Respect of Gross human Rights Offences, International Law Association, Committee on International Human Rights Law and Practice, p.17.

97 Zie A.H.J. Swart, De berechting van internationale misdrijven, Deventer 1996, p.17.

98 Zie Bruce Broomhall, Towards the Development of an Effective System of Universal Jurisdiction for Crimes Under International Law, 35 New England Law Review 2001, p.399-420.

99 Zie Broomhall, p.419, die stelt: "This tension is inherent in delegating to national authorities the enforcement of international law." Zie ook G.A.M. Strijards, Een permanent strafhof in Nederland, Den Haag 2001, p.152: "Het aanhouden, arresteren en verhoren van buitenlandse (ex)ambtsdragers zal, ongeacht de inhoud van de aangifte (...) vrijwel altijd indruisen tegen het door Buitenlandse Zaken gevolgde beleid inzake het opperbeestuur der buitenlandse betrekkingen, vooral als de (ex)ambtsdrager hier te lande is verschenen op instigatie van of met medewerking van Buitenlandse Zaken. In dit opzicht is er een sterke impetus om niet tot enige strafvorderlijke actie over te gaan."

100 Zie over de symbolische functie van de wet W.J. Witteveen, P. van Seters, G. van Roermund, Wat maakt de wet symbolisch?, Tjeenk Willink, Zwolle, 1991