

Verjaring van oorlogsmisdrijven gepleegd in Nederlands-Indië

De Wet van 1971 inzake de opheffing van verjaring oorlogsmisdaden en misdaden tegen de menselijkheid in het licht van het NIOD-onderzoek naar de onafhankelijkheidsstrijd in Nederlands-Indië

Ruth Bonnevalle-Kok¹

Dit artikel beoogt de (wets)geschiedenis achter de totstandkoming van de Wet van 1971 inzake de opheffing van verjaring oorlogsmisdaden en misdaden tegen de menselijkheid onder de aandacht te brengen, tegen de achtergrond van de uitkomsten van het recente NIOD-onderzoek naar de onafhankelijkheidsstrijd in Nederlands-Indië. Achtereenvolgens wordt eerst de wettelijke verjaringsregeling ten aanzien van internationale misdrijven vóór de inwerkingtreding van de Wet van 1971 geanalyseerd, de totstandkoming en parlementaire geschiedenis van de Wet van 1971 omschreven, gevolgd door een opsomming van de voornaamste bezwaren tegen deze wet. Wat deze analyse laat zien is dat aan het al of niet afschaffen van verjaringstermijnen ten aanzien van internationale misdrijven gepleegd in het verleden uiteindelijk ook, of: vooral, politieke overwegingen ten grondslag lagen.

1. Inleiding

Het NIOD-rapport naar de onafhankelijkheidsstrijd in Nederlands-Indië² heeft tot vele reacties in de media geleid, variërend van commotie onder militairen, emoties bij oud-leden van het Koninklijk Nederlandsch-Indisch Leger (hierna: KNIL), verontwaardiging onder mensen van Indische afkomst tot excuses van de Minister-President. Een dergelijke reactie bleef echter ruim vijftig jaar geleden uit, toen in 1971 de Wet houdende bepalingen inzake de opheffing van wettelijke beperkingen op oorlogsmisdaden en misdaden tegen de menselijkheid werd aangenomen.³ Deze wet voorzag erin dat – kort samengevat – verjaringsstermijnen werden opgeheven ten aanzien van ernstige misdrijven gepleegd tijdens de Tweede Wereldoorlog door de bezetter (lees: Duitsland of Nederlandse collaborateurs), mits die misdrijven niet al op enige wijze verjaard waren. De beraadslaging over de Wet van 1971 vond plaats in de nasleep van het postkoloniale tijdperk, waarin

Nederland werd geconfronteerd met misdrijven begaan tussen 1945 en 1950 door oud KNIL-militairen in de voormalige kolonie Nederlands-Indië. Deze misdrijven zouden uiterlijk in 1974 verjaren ingevolge het verstrijken van de verjaringstermijnen.⁴ De reacties die op het NIOD-rapport volgen maken de beraadslagingen over de Wet van 1971

De reacties die op het NIOD-rapport volgen maken de beraadslagingen over de Wet van 1971 van destijds weer actueel

van destijds weer actueel; reden om de wetsgeschiedenis van deze wet, zoals eerder uitvoerig omschreven zowel vanuit nationaal perspectief door prof. Rüter⁵ als vanuit internationaal strafrechtelijk perspectief door ondergetekende,⁶ onder de aandacht van juristen te brengen.⁷ Achtereenvolgens zal eerst de wettelijke verjaringsregeling ten aanzien van internationale misdrijven vóór de inwerkingtreding van de Wet van 1971 worden geanalyseerd in par. 2. Vervolgens worden in par. 3 de totstandkoming en parlementaire geschiedenis van de Wet van 1971 omschreven, gevolgd door een opsomming van de voornaamste bezwaren tegen deze wet in par. 4. Het schrijven wordt afgerond met een aantal afsluitende opmerkingen in par. 5.

2. Wettelijke verjaringsregeling ten aanzien van internationale misdrijven vóór de Wet van 1971

In 1943 nam de Nederlandse regering in ballingschap in uitzonderlijke omstandigheden het Strafwetbesluit 1943 aan.⁸ Het Besluit van 1943 beoogde de vervolging van misdrijven begaan gedurende de Tweede Wereldoorlog na de oorlog op basis van het nationale strafrecht mogelijk te maken. De duur van de verjaringstermijnen was destijds afhankelijk van de aard en de maximale duur van de straffen voorzien in het Wetboek van Strafrecht en het Militair Wetboek van Strafrecht. Door de herinvoering van de doodstraf voor burgers en de invoering van zwaardere straffen voor zowel burgers als militairen, zorgde het Besluit van 1943 voor een algemene verlenging van de verjaringstermijnen. Op grond van het Besluit van 1943 juncto artikel 70 van het Wetboek van Strafrecht bedroegen de verjaringstermijnen voor ernstige misdrijven maximaal achttien jaren.⁹ Voor leden van het leger

bedroeg de maximale verjaringstermijn voor misdrijven waarop doodstraf was gesteld vierentwintig jaren op grond van artikel 55 van het Militaire Wetboek van Strafrecht.¹⁰

In 1947 oordeelde het Bijzondere Hof van Cassatie dat het Besluit van 1943 niet van toepassing was op leden van het buitenlandse leger.¹¹ Als gevolg hiervan werd het besluit van 1943 gewijzigd bij Wet van 1947.¹² Er werd een nieuw artikel 27(a) ingevoerd met betrekking tot personen die oorlogsmisdrijven of misdrijven tegen de menselijkheid hadden begaan, terwijl ze leden van het leger of de openbare autoriteiten van de vijand waren. Deze oorlogsmisdrijven en misdrijven tegen de menselijkheid zijn niet gedefinieerd in artikel 27, onderdeel a, van het besluit zelf. In plaats daarvan verwees artikel 27(a) naar artikel 6, leden b en c, van het Handvest, gehecht aan het Internationaal Militair Tribunaal in Neurenberg.¹³ Daarnaast werd in een ander artikel bepaald dat de verjaringstermijnen voor misdrijven opgenomen in artikel 27, onderdeel a, van het besluit eerst zouden gaan lopen op 26 juli 1947, de dag waarop de wijzigingen van kracht werden.¹⁴ Deze bepaling heeft een gelijksoortig effect als het schorsingsstatuut zoals voorzien in Wet nr. 10 van de Control Council, evenals de speciale Statuten uitgevaardigd door de Engelse en Amerikaanse autoriteiten in de *Occupying Zones* in Duitsland.¹⁵

In 1952 nam de wetgever de Wet Oorlogsstrafrecht aan, waarbij alle schendingen van de wetten en gebruiken van de oorlog strafbaar werden gesteld naar Nederlands recht.¹⁶ Misdrijven op grond van de Wet Oorlogsstrafrecht van 1952 zijn onderworpen aan de verjaringstermijnen zoals opgenomen in artikel 55 van het Militair Wetboek van Strafrecht, dat voorziet in een maximale verjaringstermijn van vierentwintig jaar voor misdrijven waarop de

Auteur

1. Mr. dr. R. Bonneville-Kok, Wetenschappelijk hoofdmedewerker Straf- en strafprocesrecht en decaan, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Universiteit van Aruba.

Noten

2. Onafhankelijkheid, dekolonisatie, geweld en oorlog in Indonesië, 1945-1950, Koninklijk Instituut voor Taal-, Land- en Volkenkunde (KITLV), het Nederlands Instituut voor Militaire Historie (NIMH) en het NIOD Instituut voor Oorlogs-, Holocaust- en Genocidestudies, 17 februari 2022.
3. Wet nadere regels betreffende de verjaring van het recht tot strafvordering en uitvoering van de straf terzake van oorlogsmisdrijven en misdrijven tegen de menselijkheid, 8 april 1971, *Stb.* 1971, 210 (hierna: de Wet van 1971).
4. Nederlands-Indonesisch Wetboek van Strafrecht, art. 87 voorziet in een maximale verjaringstermijn van achttien jaar. Militair Wetboek van Strafrecht, art. 55 voorziet in een maximale verjaringstermijn van vierentwintig jaar voor oorlogsmisdaden waarop

de doodstraf staat. Dienovereenkomstig waren misdrijven die in 1950 waren gepleegd, uiterlijk in 1968 of 1974 wettelijk verjaard.

5. C.F. Rüter, *Enkele aspecten van de strafrechtelijke reactie op oorlogsmisdrijven en misdrijven tegen de menselijkheid*, Amsterdam: University Press Amsterdam 1973.
6. R.A. Kok, *Statutory Limitations in International Criminal Law*, Den Haag: Asser Press 2007.
7. Zie ook C. Lorenz, 'De Nederlandse koloniale herinnering en de universele mensenrechten', *Tijdschrift voor Geschiedenis* 2015, 128(1).
8. Besluit Buitengewoon Strafrecht, 22 december 1943, *Stb.* 1943, D 61.
9. Art. 70 Wetboek van Strafrecht.
10. Art. 55 Wetboek van Militair Strafrecht: Het recht tot strafvordering wegens misdrijven waarop de doodstraf is gesteld, vervalt door verjaring in vierentwintig jaren.
11. B. Swart & A. Klip, *International criminal law in The Netherlands*, Freiburg im Breisgau: Edition iuscrim 1997, p. 30, verwijzend naar het Bijzonder Hof van

Cassatie, 17 februari 1947, *NJ* 1947/87 (*Alhbrecht*). Engels uittreksel in *Annual Digest* 1949, op p. 396-398.

12. Wijziging Besluit Strafrecht in Buitengewone Omstandigheden, Wet van 10 juli 1947, *Stb.* 1947, nr. H 233, inwerkingtreding op 26 juli 1947.
13. *Ibid* art. I: art. 27a: Degenen die in het leger, de staat of de openbare dienst van de vijand tijdens de huidige oorlog een van de oorlogsmisdaden of een van de misdaden tegen de menselijkheid hebben begaan zoals beschreven in art. 6, paragrafen b en c van het Handvest, gehecht aan de Overeenkomst voor de vervolging en bestraffing van de grote oorlogsmisdadigers van de Europese as, ondertekend te Londen op 8 augustus 1945 (UNTS vol. 82, nr. 251) en afgekondigd in Ons Decreet van 4 januari 1946, de aan dergelijke misdrijven verbonden straf ondergaan, indien zij ook de elementen bevatten van strafbare feiten volgens de Nederlandse wet (1903 Militair Strafwetboek); Indien een dergelijk misdrijf niet ook elementen bevat die volgens de Nederlandse wet strafbaar zijn, wordt de

- overtreder de straf opgelegd die volgens de Nederlandse wet het meest op het misdrijf betrekking heeft; Een meerdere die opzettelijk een van zijn ondergeschikten een dergelijk misdrijf laat plegen, wordt gestraft met dezelfde straf.
14. *Idem* art. III (2): De termijn van verjaring van het recht tot strafvordering ter zake van de misdrijven, Besluit in artikel 27a van het Buitengewoon Strafrecht, vangt aan op de dag van inwerkingtreding van wet.
 15. Allied Control Council Law No. 10, Punishment of Persons Guilty of War Crimes, Crimes against Peace and against Humanity, 20 December 1945, 3 Official Gazette of the Control Council for Germany, nr. 3, Berlijn, 31 januari 1946: In the German text Art. II(5): 'In einem Strafverfahren oder einer Verhandlung wegen eines der vorbezeichneten Verbrechen kann sich der Angeklagte nicht auf Verjährung berufen, soweit die Zeitspanne vom 30. Januar 1933 bis zum 1. Juli 1945 in Frage kommt.'
 16. Wet Oorlogsstrafrecht, 10 juli 1952, *Stb.* 1952, 408.



Mohammad Toha Adimidjojo (1948 – 1949) Lokale bewoners begraven slachtoffers die zijn doodgeschoten door Nederlandse troepen
© Erven Mohammad Toha Adimidjojo. Ter beschikking gesteld door het Rijksmuseum, Amsterdam.

doodstraf is gesteld (in 1983 gewijzigd in levenslange gevangenisstraf).¹⁷ De Wet Oorlogsstrafrecht van 1952 is niet met terugwerkende kracht van toepassing; dienovereenkomstig konden misdrijven gepleegd gedurende de Tweede Wereldoorlog die schendingen van de wetten en gebruiken van oorlog vormen, niet op deze basis worden vervolgd. Hetzelfde geldt ten aanzien van dergelijke misdrijven die tussen 1945 en 1950 in de voormalige kolonie Nederlands-Indië zijn gepleegd.

In 1964 nam de wetgever de Wet aan tot uitvoering van het Genocideverdrag van 1948.¹⁸ De Wet van 1964 bevat geen specifieke bepaling over verjaringstermijnen. Dienovereenkomstig was de bepaling van hetzij het Wetboek van Strafrecht, hetzij het Militair Wetboek van Strafrecht van toepassing, dat voorziet in verjaringstermijnen van respectievelijk achttien en vierentwintig jaren. Deze wet heeft evenmin terugwerkende kracht; de tijdens de Tweede Wereldoorlog gepleegde misdrijven gekwalificeerd als genocide konden daarom niet op deze basis worden vervolgd. Mochten dergelijke misdrijven

die tussen 1945 en 1950 in de voormalige kolonie Nederlands-Indië zijn begaan al kunnen worden gekwalificeerd als genocide, dan zou ook deze Wet daarop niet van toepassing zijn.

Achttien jaren na het einde van de Tweede Wereldoorlog, in 1963, waren de meeste categorieën misdrijven begaan gedurende de Tweede Wereldoorlog wettelijk verjaard.¹⁹ Misdrijven waarvoor een verjaringstermijn van vierentwintig jaar gold,²⁰ zouden uiterlijk op 1 juli 1969 verjaren. Misdrijven opgenomen in artikel 27, onderdeel a, van het Wijziging Besluit Strafrecht in Buitengewone Omstandigheden van 1947, met dien verstande dat daarvoor een verjaringstermijn van vierentwintig jaar gold, zouden uiterlijk in 1971 verjaard zijn. Uiteraard bestond daarnaast de mogelijkheid dat verjaringstermijnen waren gestuit door enige relevante vervolgingshandeling, zoals het indienen van een tenlastelegging.²¹ Dergelijke misdrijven die tussen 1945 en 1950 in de voormalige kolonie Nederlands-Indië zijn begaan zouden eerst in 1974 verjaren.

3. Wet van 1971 houdende bepalingen inzake de opheffing van wettelijke beperkingen op oorlogsmisdaden en misdaden tegen de menselijkheid

3.1. Inhoud

De Wet van 1971 beperkte haar materiële reikwijdte tot: 1) oorlogsmisdaden en misdaden tegen de menselijkheid die zijn opgenomen in artikel 27, onder a), van het Strafwet-decreet van 1943 in uitzonderlijke omstandigheden, indien onderworpen aan de doodstraf; 2) misdrijven bedoeld in artikel 8, tweede en derde lid, en artikel 9 van de Wet Oorlogsstrafrecht van 1952, indien hierop een maximumstraf is gesteld van ten minste vijftien jaar gevangenisstraf; en 3) het misdrijf genocide opgenomen in de artikelen 1 en 2 van de Wet ter uitvoering van het Genocideverdrag van 1964. De Wet van 1971 was alleen met terugwerkende kracht van toepassing op misdrijven die op het moment van inwerkingtreding nog niet verjaard waren.²²

3.2. Geschiedenis van de wet

Nederland was een van de 36 staten die zich onthielden²³ van stemming over het VN-Verjaringsverdrag dat in 1968 werd aangenomen als resultaat van een initiatief van Polen destijds.²⁴ Minder dan de helft van de 126 lidstaten van de Verenigde Naties stemden destijds voor het Verdrag; een duidelijke indicatie dat er tussen de Lidstaten geen eensgezindheid bestond over de inhoud van het Verdrag. Desalniettemin verklaarde de Nederlandse vertegenwoordiger bij de Conventie:

‘Als de toekomstige ontwikkelingen in de internationale rechtsorde ertoe leiden dat in grote mate afspraken worden gemaakt over het uitgangspunt dat de

In de beraadslagingen wordt geen gewag gemaakt van de aanstaande verjaring van vermeende misdrijven gepleegd door Nederlandse KNIL-leden in de voormalige kolonie Indonesië

wet nooit in enige verjaringstermijn mag voorzien met betrekking tot de vervolging van de desbetreffende misdrijven, zal Nederland zich aan dat principe houden.’

De beraadslagingen²⁵ rond het VN-Verdrag van 1968 hebben de Nederlandse wetgever ongetwijfeld geïnspireerd om in 1971 de (niet-)toepasselijkheid van verjaringsvoorschriften aan te nemen ten aanzien van misdrijven begaan tijdens de Tweede Wereldoorlog, oorlogsmisdrijven en misdrijven tegen de menselijkheid, met uitzondering echter van reeds verjaarde misdaden. In die beraadslagingen wordt op geen enkele plaats gewag gemaakt van de aanstaande verjaring van vermeende misdrijven gepleegd door Nederlandse KNIL-leden in de voormalige kolonie Indonesië. De opstellers van de Wet van 1971 hadden tot doel een wet aan te nemen die voorzorg in de onverjaarbaarheid van internationale misdrijven, rekening houdende met de bezwaren van Nederland tegen het VN-Verjaringsverdrag van 1968. Deze bezwaren hadden met name betrekking op de materiële reikwijdte²⁶ en toe-

17. *Idem* art. 8(3): de doodstraf of levenslange gevangenisstraf of een gevangenisstraf van ten hoogste twintig jaar wordt opgelegd; a) als het strafbare feit leidt tot de dood van of ernstig lichamelijk letsel aan een andere persoon, of verkrachting inhoudt; b) als het strafbare feit het gezamenlijk plegen van geweld tegen een of meer personen van geweld tegen een dode, zieke of gewonde persoon betreft; c) als het strafbare feit het gezamenlijk vernietigen, beschadigen, onbruikbaar maken of verduisteren betreft van goederen die geheel of gedeeltelijk aan een andere persoon toebehoren; d) indien de strafbare feiten, bedoeld onder c en d van het vorige lid, gezamenlijk zijn gepleegd; e) als het strafbare feit het gevolg is van beleid of systematisch geweld of van onrechtmatig handelen tegen een hele bevolking of een bepaalde groep van die bevolking; f) als het strafbare feit het niet nakomen van een belofte of het niet nakomen van een met een tegenstander als zodanig gesloten overeenkomst inhoudt; g) indien het straf-

bare feit het misbruik inhoudt van een vlag of embleem beschermd door de wetten en gebruiken van de oorlog of van de militaire insignes of het uniform van een tegenstander; Militair Wetboek van Strafrecht, art. 55: Het recht tot strafvordering waarop de doodstraf is gesteld, vervalt door verjaring in vierentwintig jaren. 18. Uitvoeringswet Genocideverdrag, 2 juli 1964, *Stb.* 1964, 243. 19. Rüter 1973, p. 73. 20. Rüter 1973, p. 74-75; Krikke 1979, p. 65. 21. A. Krikke, ‘De zaak Menten en de bijzondere rechtspleging’, 1 *Recht en Kritiek* 1979, 62, p. 65. 22. In de weigering om in de mogelijkheid te voorzien om zaken met reeds voorgescreven misdrijven te heropenen, lokte het wetsvoorstel geen kritiek uit. 23. Zie de Nederlandse regering in de Memorie van Toelichting verjaringstermijnen oorlogsmisdrijven, *Bijl. Hand. II* 1968/69, 9800 VI, nr. 13, p. 7-8. De Minister van Justitie licht toe dat het VN-Verdrag

van 1968 niet voldeed aan de eisen van het Nederlandse begrip van de onverjaarbaarheid van internationale misdrijven. 24. UN Convention on the Non-Applicability of Statutory Limitations to War Crimes and Crimes against Humanity, 26 november 1968, 754 UNTS 73. 25. VN-doc. E/CN.4/906, 15 februari 1966, p. 68-69; Uitvoeringswet Genocideverdrag (2 juli 1964, *Stb.* 1964, 243); Zie de Nederlandse regering in de Memorie van Toelichting ‘verjaringstermijnen oorlogsmisdrijven’, *Bijl. Hand. II* 1968/69, 9800 VI, nr. 13, p. 7-8. 26. Nederlandse vertegenwoordiger in Comité III van de Verenigde Naties, 3 december 1969, sectie 4. 63, 11.3, nr. 1872, 24^e Sess. Algemene Vergadering van de VN, Ministerie van Buitenlandse Zaken, Publicatie nr. 96, p. 325: ‘De Nederlandse regering heeft onlangs aan de Secretaris-Generaal laten weten dat ook de Verenigde Naties een positieve bijdrage kunnen leveren aan wijziging van de uitleveringswetten. Mijn regering heeft een verdrag voor ogen

waarin de regels van de bestaande internationale rechtshulp aan oorlogsmisdadigers worden geconsolideerd en bestaande obstakels worden weggenomen. Maar met betrekking tot het VN-Verdrag van 1968 inzake wettelijke beperkingen, dat vorig jaar is aangenomen, benadrukte mijn delegatie bij die gelegenheid dat we ernstige twijfels hebben over een dergelijk document dat andere dan strikt gerechtelijke normen behelst. Bepaalde elementen waren opgenomen in de tekst van het verdrag, met name in art. I, die verder gaan dan de oorspronkelijke taakomschrijving. Bovendien voldoet de tekst van het verdrag als geheel naar onze mening niet aan de normen van juridische nauwkeurigheid die aan een rechtsinstrument worden gesteld. Deze opvatting is niet alleen het resultaat van een puur theoretische en formalistische benadering. Waar we bang voor zijn is de mogelijke aantasting van de rechtsstaat, het belangrijkste fundament van de mensenrechten en democratische vrijheden.’

passing met terugwerkende kracht van het VN-Verjaringsverdrag van 1968.²⁷ De Nederlandse Minister van Justitie voerde twee redenen aan om nieuwe wetgeving in te voeren. Ten eerste benadrukte hij in de Tweede Kamer dat het gaat 'om enige bekende misdadigers, die ons land niet binnen moeten komen zonder dat wij hen nog kunnen vervolgen'.²⁸ Ten tweede, zo beargumenteerde de minister, 'Het gaat er ook om, dat zij die gedurende de Tweede Wereldoorlog elders oorlogsmisdaden hebben gepleegd, altijd nog kunnen worden uitgeleverd, wanneer zij ons land zouden binnenkomen'.²⁹ Als resultaat van de van de Wet van 1971 zou worden voorkomen dat een uitleveringsverzoek terzake van bijvoorbeeld oorlogsmisdrijven zou moeten worden geweigerd op de grond dat de verjaringstermijn in een vergelijkbaar geval naar Nederlands recht zou zijn verstreken.³⁰ De Minister van Justitie legde vervolgens uit dat de verjaringstermijnen van misdrijven begaan in relatie tot de Tweede Wereldoorlog daarom moesten worden afgeschaft, omdat 'anders Nederland een "veilige haven" zou worden voor WOII-verdachten van over de hele wereld'.³¹ Het feit dat het aanstonds intreden van de verjaring terzake van misdrijven begaan in de voormalige kolonie Nederlands-Indië een weigeringsgrond voor uitlevering op zou leveren, werd in deze discussie niet expliciet besproken. Van een dergelijk uitleveringsverzoek is overigens niets bekend.

3.3. Bezwaren tegen de Wet van 1971

Hoewel de Wet van 1971 het probleem van de verjaring van misdaden begaan tijdens de Tweede Wereldoorlog uiteindelijk grotendeels oploste, werd ze niet aangenomen zonder ernstige kritiek van sommige parlementariërs.³² Bovendien uitte een aantal geleerden hun bezwaren tegen de Wet van 1971.³³ Ten eerste vond de beraadslaging over de Wet van 1971 plaats in de nasleep van het postkoloniale tijdperk waarin Nederland werd geconfronteerd met de vermeende misdrijven die tussen 1945 en 1949 door leden van het Koninklijk Nederlandsch-Indisch Leger in de voormalige kolonie Nederlands-Indië waren begaan. Deze handelingen zouden wettelijk uiterlijk in 1974 niet langer kunnen worden vervolgd ingevolge het verstrijken van de verjaringstermijnen.³⁴ Er waren geen specifieke bepalingen aangenomen over de (niet-)toepasselijkheid van wettelijke beperkingen met betrekking tot deze misdrijven, vergelijkbaar met die van het Besluit van 1943, zoals gewijzigd in 1947.³⁵ Tegenstanders van de Wet wezen er in het parlementaire debat op dat er sinds de periode waarin de misdrijven waren begaan, reeds te veel tijd zou zijn verstreken om betrouwbaar bewijs te verzamelen, laat staan een eerlijk proces te kunnen garanderen.³⁶ Bovendien was het parlement in de meerderheid van mening dat na zoveel tijd geen van de strafdoeleinden, zoals vergelding, retributie en/of rehabilitatie, nog langer konden worden bereikt, zoals ook Rüter constateerde in zijn analyse van de parlementaire geschiedenis: 'Het leek het parlement en de regering toen vrijwel ondenkbaar dat door vervolging generaal of speciaal preventieve doeleinden gediend of het rechtsgevoel bevredigd zou worden. (...) [H]et aandragen van verdere belastende of ontlastende gegevens, het opsporen van feiten betreffende repressief of preventief optreden van de militaire commandanten,

bestuursfunctionarissen en rechterlijke macht, zou nauwelijks enige nut hebben'.³⁷ En dat terwijl de misdrijven gepleegd in de voormalige kolonie Indonesië in een latere periode binnen een nauwere tijdspanne en mogelijk ook geografisch meer beperkt gebied waren gepleegd dan de misdrijven begaan gedurende de Tweede Wereldoorlog, waardoor vervolging op dat moment wellicht nog opportuun was. Voorstanders van het wetsvoorstel voerden daarenboven aan dat het verstrijken van de tijd de vervolging van dergelijke misdrijven eerder vergemakkelijkte. Argumenten als de toenemende beschikbaarheid van bewijsmateriaal, de blijvende behoefte aan vergelding, de bijzondere status van slachtoffers en het belangrijke stigmatiserende effect op de dader – zelfs meer dan vijftientwintig jaar na het einde van de Tweede Wereldoorlog – vereisten volgens hen de afschaffing van de wettelijke beperkingen voor misdaden uit de Tweede Wereldoorlog. Dezelfde argumenten die werden aangevoerd ter rechtvaardiging van het niet-afschaffen van de wettelijke verjaringstermijnen ten aanzien van vermeende misdrijven gepleegd door leden van de KNIL in voormalig Nederlands-Indië werden juist *a contrario* aangevoerd ter rechtvaardiging van de aanneming van de Wet van 1971 ten aanzien van misdrijven begaan (door de vijand) tijdens de Tweede Wereldoorlog. Om deze redenen had de wetgever overduidelijk destijds besloten geen bijzondere bepalingen in de Wet van 1971 op te nemen die voorzagen in de onverjaarbaarheid van misdrijven gepleegd

De keuze was overduidelijk op basis van politieke in plaats van rationele argumenten gemaakt

door leden van de KNIL in de voormalige kolonie Nederlands-Indië. Met andere woorden: die keuze was overduidelijk op basis van politieke in plaats van rationele argumenten gemaakt. Slechts een minderheid van de Kamerleden uitte kritiek tegen het wetsvoorstel en vond het arbitrair om onderscheid te maken tussen misdrijven gepleegd tijdens de Tweede Wereldoorlog versus die misdrijven gepleegd direct na het einde van die oorlog in voormalig Nederlands-Indië.

Ten tweede voorzag het wetsvoorstel alleen in de niet-toepasselijkheid van verjaringstermijnen ten aanzien van misdrijven begaan gedurende de Tweede Wereldoorlog door de vijand en door Nederlanders die in dienst waren getreden van de vijand en daardoor hun Nederlandse nationaliteit hadden verloren. Daarbij zou volgens sommige critici het wetsvoorstel een discriminerend onderscheid worden gemaakt tussen enerzijds de vijand respectievelijk oud-Nederlanders die in dienst zijn getreden van de vijand en anderzijds andere Nederlanders.³⁸ Blijkbaar was de wetgever bereid te accepteren dat onderdanen en buitenlanders verschillend werden behandeld

‘Het is nu eenmaal zo dat het oorlogsmisdrijf iets is dat de tegenpartij heeft begaan; aan dat stelsel hebben wij hier vastgehouden’

door de afschaffing van verjaringstermijnen ten aanzien van buitenlanders en Nederlandse collaborateurs met het naziregime, en niet voor Nederlanders die soortgelijke misdrijven zouden hebben begaan in dienst van de geallieerden of in overheidsdienst. Hoewel de Minister van Justitie zich duidelijk bewust was van deze ongelijke behandeling van onderdanen en vreemdelingen, legitimeerde de minister dit onderscheid met de woorden:

‘Het is nu eenmaal zo dat het oorlogsmisdrijf iets is dat de tegenpartij heeft begaan; aan dat stelsel hebben wij hier vastgehouden.’³⁹

Ten derde, aangezien de Wet van 1971 haar materiële reikwijdte beperkte tot ‘oorlogsmisdaden en misdaden tegen de menselijkheid’, bleven gewone misdrijven onderworpen aan de normale verjaringsregels. Tegenstanders van het wetsvoorstel voerden aan dat de aard en ernst van sommige van deze ‘gewone misdaden’ soms veel ernstiger konden zijn dan die van de in de Wet van 1971 opgenomen

internationale misdrijven.⁴⁰ Illustratief is de niet-toepasse-lijkheid van verjaringstermijnen ten aanzien van een oorlogsmisdrijf zoals het oneigenlijk gebruik van een vlag;⁴¹ dit terwijl zelfs een commuun misdrijf van meervoudige moord na achttien jaren destijds nog steeds zou zijn verjaard.

4. Enkele afsluitende opmerkingen

De Wet van 1971 zal de opstellers van het drie jaren later aangenomen Europees Verjaringsverdrag van 1974⁴² ongetwijfeld hebben beïnvloed, aangezien dit Verdrag dezelfde (beperkte) materiële reikwijdte heeft en eveneens niet van toepassing is ten aanzien van reeds verjaarde misdrijven. Nederland ratificeerde dit Verdrag in 1981.⁴³ De aanname van de Wet van 1971 heeft er nadien in praktische zin voor gezorgd dat verjaringstermijnen niet langer aan de voortzetting van de vervolging van een aantal misdrijven begaan gedurende de Tweede Wereldoorlog in de weg staan; tot grootschalige vervolgingen heeft het echter niet geleid. Er zijn enkele gevallen van vervolging van verdachten na 1971, waarvan de bekendste de zaak van *Menten* is.⁴⁴

Soortgelijke keuzes met betrekking tot de verjaringstermijnen voor misdrijven begaan gedurende de Tweede Wereldoorlog zijn gemaakt door de wetgevers van andere Westerse landen, waaronder Frankrijk, Duitsland, Italië, Argentinië en Chili. De landenstudie in mijn proefschrift toont aan dat jurisprudentie en wetgeving niet uniform zijn met betrekking tot de materiële en temporele reikwijdte. Zo is er een duidelijk verschil in benadering met betrekking tot het wijzigen of afschaffen van verjaringstermijnen ten aanzien van reeds ver-

27. Nederlandse Vertegenwoordiger in Comité III van de Verenigde Naties, 12 december 1967, ‘Statuten ter beperking van oorlogsmisdaden’, 22^e Sess. Algemene Vergadering van de VN, Ministerie van Buitenlandse Zaken, Publicatie nr. 87, p. 306: ‘Wij zijn oprecht geïnteresseerd in een juridisch instrument dat het voor degenen die ernstige oorlogsmisdaden en misdaden tegen de menselijkheid hebben gepleegd onmogelijk maakt om ongestraft te blijven door te profiteren van wettelijke beperkingen. Bij het opstellen van een dergelijk verdrag moeten we zo eenvoudig mogelijk zijn en er alleen naar streven om als regel van positief internationaal recht vast te stellen dat wettelijke beperkingen niet van toepassing zijn op misdrijven die al als misdrijven worden beschouwd onder het internationaal recht. We moeten vooral op onze hoede zijn om politiek controversiële onderwerpen in de discussies te introduceren, omdat dit het succes van een op zichzelf lovenswaardige ontwikkeling van het internationaal recht alleen maar in gevaar brengt.’

28. *Hand. II 1970/1971*, p. 2428, links, Minister van Justitie Polak.

29. *Ibid.*

30. Art. 9 lid 1 onder e) Uitleveringswet, 9 maart 1967, *Stb.* 1967, 139: Uitlevering van de opgeëiste persoon wordt niet toegestaan terzake van een feit waarvan naar Nederlands recht wegens verjaring geen vervolging, of, zo de uitlevering is gevraagd ten behoeve van de tenuitvoerlegging van een straf of maatregel, geen bestraffing meer kan plaatshebben. Wijlen B. Swart & A. Klip, *International criminal law in the Netherlands*, Freiburg im Breisgau: Edition iuscrim 1997 geven op p. 96 de volgende omschrijving van het vereiste van dubbele strafbaarheid: ‘Een onmisbare voorwaarde voor het verlenen van uitlevering is dat het feit waarvoor om uitlevering is verzocht, een strafbaar feit vormt volgens de wetten van zowel de verzoekende als de aangezochte staat. Het is een voorwaarde die voorkomt in alle uitleveringsverdragen waarbij Nederland partij is.’

31. *Hand. II 1970/1971*, p. 2428, lk, Minister van Justitie Polak.

32. *Bijl. Hand. II 1970/1971*, 1025 (‘Nadere regels betreffende verjaring van het recht tot strafvordering en uitvoering van straf terzake van oorlogsmisdrijven tegen de menselijkheid’).

33. P.H. Kooijmans, *Op het grensgebied van internationaal en nationaal recht. De verjaring van internationale misdrijven*, Amsterdam: Uitgave calvinistische juristen-vereniging 1968; A. Krikke, ‘De zaak Menten en de bijzondere rechtspleging’, 1 *Recht en Kriek* 1979, 62, p. 62-70; C.F. Rüter, *Enkele aspecten van de strafrechtelijke reactie op oorlogsmisdrijven en misdrijven tegen de menselijkheid*, Amsterdam: University Press Amsterdam 1973, p. 68-79.

34. Art. 87 Nederlands-Indonesisch Wetboek van Strafrecht voorziet in een maximale verjaringstermijn van achttien jaar. Art. 55 Militaire Wetboek van Strafrecht voorziet in een maximale verjaringstermijn van vierentwintig jaar voor oorlogsmisdaden waarop de doodstraf is gesteld. Dienovereenkomstig waren misdrijven die in 1950 waren gepleegd, uiterlijk in 1968 of 1974 wettelijk verjaard.

35. *Bijl. Hand. II 1970/1971*, 10251, nr. 140a, verwijzend naar *Bijl. Hand. II*, 10 008, nr. 3.

36. Rüter 1973, p. 68: Bovendien zouden bewijsmoeilijkheden door het tijdsverloop steeds toenemen. Waar dat niet het geval was, wees de regeling strafvervolg af,

omdat die dan afhankelijk zou van ‘een toevallig beschikbaar compleet dossier’ (verwijzing naar Nederland, *Bijl. Hand. II 1968/69*, 2572, 3573, 3580, 3614).

37. Rüter 1973, p. 68, waarin hij verwijst naar *Bijl. Hand. II 1968/69*, 3612.

38. Rüter 1973, p. 71-75.

39. *Hand. II 1970/1971*, p. 2429, lk.

40. Rüter 1973, p. 70.

41. Vergelijk art. 8(2)(b)(vii) Statuut van Rome inzake het Internationaal Strafhof: Op ongepaste wijze gebruik maken van een witte vlag, van de vlag of militaire onderscheidingstekens en uniform van de vijand of van de Verenigde Naties, alsmede van emblemen van de Verdragen van Genève, de dood of ernstig lichamelijk letsel ten gevolge hebbende.

42. European Convention on the Non-applicability of Statutory Limitation to Crimes against Humanity and War Crimes, 25 januari 1974, ETS. nr. 82.

43. Nederland ondertekende het Europees Verdrag van 1974 op 6 april 1979 en ratificeerde het Verdrag op 25 november 1981.

44. Rb. Amsterdam, *Menten*, 14 december 1977, *NJ 1978/26*; en Hoogerechtshof 27 oktober 1981, *NJ 1981/82*.

jaarde misdrijven. Enerzijds werd zowel in Duitsland als in Nederland de heropening van zaken ten aanzien van reeds verjaarde misdrijven niet toegestaan door de wetgever, en wat Duitsland betreft ook niet erkend in de rechtspraak. Anderzijds blijkt uit de landenstudies van Frankrijk, Italië en Argentinië dat er binnen de rechtspraak juist geen bezwaren bestaan tegen de terugwerkende kracht van verjaringswetten die verjaringstermijnen ten aanzien van reeds verjaarde misdrijven afschaffen. In *common law*-landen, alwaar veelal geen verjaringstermijnen gelden, maar het verstrijken van de tijd wel degelijk een beletsel kan vormen op grond van de *abuse of process doctrine*, wordt deze doctrine veelal niet toegepast ten aanzien van internationale misdrijven. Wat onderhavige analyse van de parlementaire geschiedenis van Nederland in de aanloop naar de Wet van 1971 laat zien is dat aan het al of niet afschaffen van verjaringstermijnen ten aanzien van internationale misdrijven gepleegd in het verleden uiteindelijk ook/vooral politieke overwegingen ten grondslag lagen. Dat werd onlangs ook bevestigd door het Gerechtshof Den Haag in een civiele zaak inzake een onrechtmatige overheidsdaad vanwege standrechtelijke executies tijdens de koloniale oorlog in voormalig Nederlands-Indië.⁴⁵ Gelet op de uiteenlopende reacties op het NIOD-rapport lijkt die politieke wil thans iets te zijn veranderd, zoals ook het hof in voornoemde zaak overwoog:

‘Het neemt hoe dan ook niet weg dat tegenwoordig nationaal en internationaal consensus bestaat over het feit dat het recht op strafvervolgning van oorlogsmisdrijven en misdrijven tegen de menselijkheid niet kan verjaren. Dit ondersteunt de overweging hierboven dat gedragingen als de onderhavige een buitencategorie vormen in het verjaringsdebat.’

Die veranderde zienswijze ten aanzien van de verjaring van misdrijven, inclusief de vermeende misdrijven destijds begaan door het KNIL tijdens de koloniale oorlog in voormalig Nederlands-Indië, zal echter vandaag de dag geen rol spelen in de huidige reactie op het NIOD-onderzoek. Ruim vijftig jaar later zijn immers alle zaken verjaard en zou een eventuele heropening – zo een verdachte nog in leven zou zijn – een ernstige inbreuk vormen op de rechtszekerheid. Niettemin is het goed dat het NIOD-onderzoek in herinnering brengt hoe destijds politieke overwegingen zo overduidelijk de grondslag vormden voor de aannahme van een arbitraire wet, gebaseerd op de gedachte: ‘*Het is nu eenmaal zo dat het oorlogsmisdrijf iets is dat de tegenpartij heeft begaan.*’ •

⁴⁵ Hof Den Haag 1 oktober 2019, ECLI:NL:GDHA:2019:2524. Het hof overwoog dat een beroep op verjaring naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid

onaanvaardbaar was en dat geïntimeerden geen recht hebben op een vergoeding van immateriële schade.