

Vergaderjaar 1983–1984

18 437 (R 1260)

Goedkeuring van het op 14 december 1973 te New York tot stand gekomen Verdrag inzake de voorkoming en bestraffing van misdrijven tegen internationaal beschermde personen, met inbegrip van diplomaten, Trb. 1981, 69

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING¹

I. Inleiding

Het in de jaren zestig steeds toenemende aantal aanslagen op en misdrijven tegen internationaal beschermde personen, dikwijls met politieke motieven gepleegd, heeft een aantal regeringen, waaronder die van het Koninkrijk ertoe gebracht bij de voorzitter van de Veiligheidsraad der Verenigde Naties de aandacht te vestigen op de behoefte aan bijzondere maatregelen ter bescherming van diplomatieke vertegenwoordigers.

De voorzitter van de Veiligheidsraad heeft zich daarop bij brief van 11 mei 1970 tot de Commissie van de Verenigde Naties voor Internationaal Recht (International Law Commission) gewend en de bezorgdheid van deze regeringen overgebracht. De Commissie verklaarde de urgentie en het belang van het vraagstuk in te zien en bereid te zijn om, desgevraagd, met spoed ontwerp-verdragsartikelen terzake op te stellen.

Dit was in 1971 aanleiding voor de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties om aan de lid-staten commentaar te vragen over de suggestie een internationaal verdrag op te stellen (Res. 2780 (XXVI)). Vele lid-staten, waaronder het Koninkrijk, voldeden aan dit verzoek (het Nederlandse commentaar is vervat in VN-doc. A/8710/Rev.1, p.119), waarna de Commissie voor Internationaal Recht op verzoek van de Algemene Vergadering, gedaan bij genoemde resolutie, tijdens haar 24ste zitting in de zomer van 1972 een serie ontwerpartikelen heeft opgesteld die beoogden een speciale bescherming te verlenen aan de hierboven bedoelde personen. De Commissie heeft daarbij uitzonderlijke en lovenswaardige spoed aan de dag gelegd.

Na een proceduredebat over de vraag hoe het ontwerp vervolgens zou moeten worden behandeld besloot de Algemene Vergadering in de herfst van 1972 om niet een speciale conferentie te belasten met de opstelling en aanvaarding van een verdrag, maar zelf te functioneren als diplomatieke conferentie tijdens haar 27ste zitting in 1973 (Res. 2926-II (XXVII)).

Het onderwerp was inmiddels belast door een nieuwe ontwikkeling, te weten de terreurdaden van Palestijnen tegen Israëliëse sportlieden tijdens de Olympische Spelen te München op 5 september 1972, naar aanleiding waarvan de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties een nieuw agendapunt voorstelde: de bestrijding van internationaal terrorisme. Als gevolg van dat voorstel heeft de Algemene Vergadering een ad hoc-Commissie inzake terrorisme ingesteld, bestaande uit 35 leden, die in de daarop volgende jaren een aantal malen bijeen is geweest, zonder echter tot tastbare resultaten te komen.

¹ Trb. 1981, 69 ligt op de bibliotheek ter inzage.

Vooraf van de kant van de Arabische en Afrikaanse landen werden voorstellen binnen de Verenigde Naties over bestrijding van terrorisme met argwaan bezien, aangezien zij daarvan een beperking van de vrijheid van handelen van nationale bevrijdingsbewegingen duchtten. Vanuit die optiek benaderden zij ook het ontwerpverdrag ter bescherming van diplomatieke vertegenwoordigers, zoals dat ter Algemene Vergadering voorlag. Als gevolg van deze opstelling kwam ook een aantal westerse landen tot het oordeel dat het belang van de totstandkoming van een verdrag over dit onderwerp mogelijk niet zou opwegen tegen de politieke nadelen die het met zich mee zou kunnen brengen.

Niettemin kon na een onderhandelingsperiode van zes weken de Algemene Vergadering uiteindelijk op 14 december 1973 het Verdrag bij consensus aanvaarden en voor ondertekening openstellen (Res. 3166 (XXVIII)).

Het Verdrag is inmiddels door 59 staten bekrachtigd. Het is op 20 februari 1977 in werking getreden.

Het doel van het Verdrag is internationale regels te scheppen ten einde het mogelijk te maken verdachten van misdrijven tegen internationaal beschermde personen strafrechtelijk te vervolgen, alsmede het plegen van dergelijke misdrijven door internationale samenwerking te voorkomen. De structuur van het Verdrag komt goeddeels overeen met die van de Verdragen van Den Haag (1970, Trb. 1971, 50) en Montreux (1971, Trb. 1971, 218) ter bestrijding van vliegtuigkaping resp. luchtvaartsabotage.

Het Verdrag bevat allereerst een omschrijving van onder de werking van het Verdrag vallende personen, die worden aangeduid als internationaal beschermde personen. Voorts wordt aangegeven welke gedragingen, tegen die personen gericht, door de verdragspartijen strafbaar gesteld dienen te worden. Over die strafbare feiten dienen de verdragspartijen rechtsmacht te vestigen op grond van in artikel 3 van het Verdrag omschreven jurisdictiebeginselen.

Van de aldus gevestigde rechtsmacht dient een verdragspartij zodra een vermoedelijk dader op haar grondgebied wordt aangetroffen, ook daadwerkelijk gebruik te maken, tenzij zij deze aan een andere staat uitlevert. Het Verdrag bevat met het oog daarop een bepaling (artikel 8), die verzekert dat tussen verdragspartijen voor de door het Verdrag bestreken delicten uitlevering kan plaatsvinden. Ook verplicht het Verdrag de verdragspartijen tot het verlenen van een zo ruim mogelijke rechtshulp in strafzaken die uit de toepassing van het Verdrag voortvloeien.

De gedachte, die aan het geschetste systeem ten grondslag ligt, is dat een persoon die wordt verdacht van een in het Verdrag omschreven strafbaar feit zich niet aan strafvervolgning kan onttrekken door naar het grondgebied van één der verdragsstaten te vluchten.

II. Motieven voor toetreding tot het Verdrag

De speciale volkenrechtelijke status van diplomaten en andere vertegenwoordigers van staten en de daaruit voortvloeiende speciale beschermplicht voor staten is van zeer oude datum. Oorspronkelijk opgevat als een uitvloeisel van de soevereiniteit van de vorst welke de diplomaat vertegenwoordigde, kreeg deze status later een meer functionele betekenis, zoals die staat vermeld in de preambule van het Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer (Trb. 1962, 159). In deze eeuw is de categorie van beschermde personen nog uitgebreid met vertegenwoordigers bij en van internationale organisaties. Genoemde beschermplicht vindt, voorzover het diplomatieke vertegenwoordigers betreft, met name zijn uitdrukking in artikel 29 van het Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer. Deze plicht rust primair op de ontvangende staat. Dat deze bescherming niet gezien kan worden als een zaak die slechts de relatie tussen de ontvangende en zendstaat raakt, blijkt uit bij voorbeeld artikel 40 van genoemd verdrag. Ook op doorreis geniet een diplomaat bijzondere bescherming teneinde zijn doorreis te verzekeren, ongeacht de vraag of het land van doorreis met het zijne betrekkingen onderhoudt.

Zoals in het voorgaande tot uitdrukking komt is het ongestoord functioneren van communicatiekanalen tussen staten of tussen staten en internationale organisaties een belang van de internationale gemeenschap als geheel. Daaruit vloeit voort dat inbreuken op deze beschermde status, hetzij door particulieren, hetzij door staten, de statengemeenschap als geheel kunnen raken – namelijk wanneer dat tot een ernstige belemmering van de uitoefening van de functie leidt – en niet slechts beperkt hoeven te blijven tot de beide betrokken staten. Deze opvatting vindt men ook in de uitspraak van het Internationale Gerechtshof in de zaak van de Amerikaanse diplomatieke en consulaire staf in Teheran van 24 mei 1980 (ICJ Reports, Case concerning United States diplomatic and consular staff in Teheran). Het Hof zegt over de voorgelegde feiten dat gebeurtenissen als deze «tot gevolg hebben, dat het gedurende eeuwen door de mensheid met zorg geconstrueerde rechtsstelsel wordt ondermijnd, welk rechtsstelsel in stand dient te worden gehouden met het oog op het vitale belang ervan voor de veiligheid en het welzijn van de huidige ingewikkelde internationale gemeenschap, waarvoor het van grotere betekenis is dan ooit, dat de regels die zijn ontwikkeld ten einde een ordelijke voortgang van de betrekkingen tussen haar leden te waarborgen, voortdurend en nauwgezet in acht wordt genomen» (rechtsoverweging 92).

Het is ook om deze reden dat onder meer de lidstaten van de Europese Gemeenschappen verstreckende maatregelen op economisch gebied namen tegenover Iran om dit land tot een ander optreden te bewegen.

Zoals in de inleiding al is opgemerkt hebben verschillende regeringen, waaronder die van het Koninkrijk, reeds in 1970 in een brief aan de voorzitter van de Veiligheidsraad bezorgdheid geuit over het toenemend aantal aanslagen op diplomaten. Het is niet uitgesloten dat dit soort aanslagen tot geschillen tussen staten zou kunnen leiden en als zodanig uiteindelijk de handhaving van de internationale vrede en veiligheid in gevaar zou kunnen brengen.

Opstelling van het Verdrag dat thans ter goedkeuring wordt voorgelegd is mede van dit initiatief een uitvloeisel. Het Verdrag verschaft een instrument van internationale strafrechtelijke samenwerking, waarmee gestalte wordt gegeven aan een algemene op staten rustende verplichting om bepaalde internationaal beschermde categorieën van personen, onder wie diplomaten een speciale bescherming te verlenen. Daarin ligt de verklaring opgesloten van het, zo men wil, beperkte karakter van het onderhavige Verdrag.

Ondergetekenden realiseren zich dat ook anderen dan internationaal beschermde personen onder wie diplomaten het slachtoffer zijn van aanslagen die, evenals die tegen diplomaten, als belangrijkste oogmerk hebben de aandacht van de wereldopinie op bepaalde misstanden te richten. Het is met het oog op het tegengaan van deze laatste soort aanslagen dat de regering gelijktijdig met het onderhavige Verdrag, ter goedkeuring voorlegt het Verdrag tegen het nemen van gijzelaars.

Het lijkt gewenst er op deze plaats op te wijzen dat het Verdrag wat opzet en formulering betreft wel enige bedenkingen oproept. Vermelding daarvan is van belang, omdat deze goeddeels verklaren waarom met de voorlegging ter goedkeuring een aantal jaren is gewacht.

Een eerste opmerking betreft de in de resolutie¹, waarbij de tekst van het Verdrag is vastgesteld, opgenomen verwijzing naar het recht op zelfbeschikking. Gezien de achtergrond van deze paragraaf is het niet ondenkbaar dat een met een bevrijdingsbeweging sympathiserende staat met een beroep daarop weigert om met betrekking tot een lid van deze bevrijdingsbeweging zijn verplichtingen, voortvloeiend uit het Verdrag, na te leven. In dit opzicht is de regering nog steeds de opvatting toegedaan die bij de aanvaarding van deze resolutie door de Nederlandse vertegenwoordiger in een stemverklaring² naar voren is gebracht, namelijk dat deze resolutie geen invloed heeft op de verplichtingen die uit het Verdrag voortvloeien. Een soortgelijke verklaring is bij die gelegenheid afgelegd door de vertegenwoordigers van de Bondsrepubliek Duitsland, Canada, Colombia, Italië, Portugal, Spanje,

¹ Voor de tekst van de resolutie, zie Trb. 1981, 69, blz. 31.

² Voor de tekst van de stemverklaring, zie Uitgave 105 van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, blz. 548.

het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten en is door geen enkele delegatie weersproken.

Niettemin moet een beroep op deze resolutie in de toekomst niet worden uitgesloten. De betekenis van het Verdrag zou uiteraard ernstig worden aangetast als bijvoorbeeld de dader van een in Nederland gepleegde aanslag op een internationaal beschermd persoon weet te ontkomen naar een verdragsstaat, die met een beroep op de resolutie ten onrechte zou weigeren een Nederlands uitleveringsverzoek in behandeling te nemen. Ook al mag een dergelijke casuspositie in de toekomst niet geheel worden uitgesloten, toch is de kans dat zich zo'n situatie voordoet minder waarschijnlijk geworden ten gevolge van de voortgang van het dekolonisatieproces.

Een tweede bedenking betreft artikel 3, eerste lid, onder c van het Verdrag dat de daarbij aangesloten staten verplicht rechtsmacht te vestigen in de gevallen dat misdrijven worden gepleegd buiten het grondgebied van de vervolgende staat tegen een in dienst van die staat werkzaam zijnde internationaal beschermd persoon. Dit komt neer op het vestigen van rechtsmacht volgens het zogenaamde passief personaliteitsbeginsel.

Dit rechtsmachtbeginsel, op grond waarvan de rechter van een vervolgende staat zijn bevoegdheid tot kennisneming van strafbare feiten ontleent aan de nationaliteit (of andere intensieve band met die staat) van het slachtoffer is het Nederlandse commune strafrecht vreemd en ook in het volkenrecht niet onomstreden. Dat de invoering van dit rechtsmachtbeginsel in het Nederlandse commune strafrecht met het oog op de uitvoering van dit Verdrag niettemin kan worden gebillijkt, is in het wetsontwerp strekkende tot uitvoering van onder meer dit Verdrag nader geadstrueerd.

Een derde en vierde bedenking tegen het Verdrag betreft de uitwerking van de regel «aut dedere aut iudicare» en de regeling van het asielrecht. Deze kwesties worden nader toegelicht in het hierna volgende hoofdstuk «Voorbehouden en verklaringen».

De laatste jaren is vanuit de internationale gemeenschap de oproep gedaan aan staten om bij het onderhavige Verdrag partij te worden (zie AVVN Res. 34/145, 17 december 1979). Die oproep is voortgekomen uit het besef dat het verschijnsel van geweld tegen diplomaten de laatste tijd niet is teruggedrongen, doch integendeel juist onverminderd blijkt voort te duren, met als triest dieptepunt de maandenlange gijzeling van Amerikaans diplomatiek personeel in Iran.

Ook ons land zijn dergelijke voorvallen niet bespaard gebleven. Herinnerd zij aan de overval op de ambassade van Indonesië in augustus 1970, de gijzeling van diplomatiek personeel in de ambassade van Frankrijk in september 1974, de gijzeling van personeel van het Indonesisch consulaat te Amsterdam in december 1975 en de moord op de Britse ambassadeur in maart 1979. De regering heeft uit deze ontwikkelingen en gebeurtenissen de conclusie getrokken, dat harerzijds *niets* mag worden nagelaten dat zou kunnen bijdragen tot een bestrijding en mogelijke uitbanning van dit soort met het internationale recht strijdige praktijken.

Zij meent derhalve dat de hierboven weergegeven bedenkingen voor zover die al niet middels voorbehoud en verklaring worden opgeheven, niet van dien aard zijn dat zij nog opwegen tegen het belang dat het Koninkrijk zich schaart bij de 59 staten, waaronder 13 westerse, die reeds tot het Verdrag zijn toegetreden.

III. Voorbehouden en verklaringen

Het Verdrag beoogt, in navolging van de Verdragen van Den Haag (1970) en Montreal (1971) gestalte te geven aan een idee, dat wel wordt aangeduid met het adagium «aut dedere aut iudicare» en dat wil bewerkstelligen dat daders van door het Verdrag bedoelde strafbare feiten niet aan een berechting ontkomen maar worden uitgeleverd ter fine van berechting aan een andere staat of, zo dat niet gebeurt door de staat waar zij worden aangetroffen zelf worden berecht.

Met het oog daarop worden de verdragspartijen verplicht om aanvullende strafrechtelijke rechtsmacht te vestigen voor de gevallen waarin zij niet reeds op grond van de eigen nationale bevoegdheidsregels van strafbare feiten kennis kunnen nemen. De Nederlandse rechter kan reeds krachtens de nationale jurisdictieregels in het algemeen kennis nemen van feiten op Nederlands grondgebied gepleegd (artikel 2 Sr.), aan boord van Nederlandse vaartuigen of luchtvaartuigen gepleegd (artikel 3 Sr.), en door Nederlandse onderdanen in het buitenland gepleegd (artikel 5 Sr.).

Zoals hierboven is aangegeven zal nieuwe rechtsmacht moeten worden gevestigd om de Nederlandse rechter bevoegd te maken kennis te nemen van in het buitenland tegen in Nederlandse dienst zijnde internationaal beschermde personen gepleegde feiten.

Ook zal aanvullende rechtsmacht moeten worden gevestigd om, ingeval een verdachte vreemdeling niet wordt uitgeleverd, van een door hem in het buitenland tegen een buitenlandse internationaal beschermde persoon gepleegd delict te kunnen kennis nemen. Dit laatste is een vorm van zgn. secundaire jurisdictie: zij is afhankelijk van de voorwaarde dat niet wordt uitgeleverd.

Er is tussen de verschillende jurisdictiebeginselen een onderscheid te maken naar gelang de kracht van de aanspraken op vervolging. Een staat op wiens grondgebied een strafbaar feit wordt gepleegd kan betere aanspraken doen gelden op de vervolging van dat feit dan een andere staat: zijn rechtsorde is direct aangetast en hij zal doorgaans het meest direct over bewijsmiddelen beschikken.

De aanspraken op vervolging van eigen onderdanen wegens in het buitenland gepleegde delicten vinden een rechtvaardiging in de vooruitzichten op de mogelijkheden tot resocialisering van de – veroordeelde – dader. Jurisdictieaanspraken die geen aanknopingspunt hebben bij de locus delicti, noch bij de nationaliteit van de dader gaan zeer ver maar zijn tegelijkertijd zeer zwak; jurisdictieaanspraken van meer betrokken staten zouden vóór dienen te gaan, waarbij bedacht dient te worden dat het internationaal strafrecht erop gericht is (althans erop gericht dient te zijn) conflicten tussen meerdere staten die over een en hetzelfde feit op grond van verschillende rechtsmachtbeginselen jurisdictie kunnen uitoefenen, weg te nemen.

Gebeurt dat niet dan dreigt het betrokken individu voor datzelfde feit aan de jurisdictieaanspraken van die verschillende staten, dat wil zeggen aan meervoudige vervolging te worden onderworpen. Uitoefening van rechtsmacht op grond van «zwakke» jurisdictiebeginselen zou eigenlijk alleen dienen plaats te vinden, als zeker gesteld kan worden dat de kansen op dubbele vervolging tot een minimum zijn te beperken. Idealiter zou moeten zijn gebleken dat de meer betrokken staten van hun sterkere aanspraken afstand doen en bereid zijn tot medewerking bij de vervolging, in de vorm van het verlenen van rechtshulp, hetgeen de kansen op een succesvolle vervolging vergroot.

Uit het voorgaande volgt ook, dat een verplichting tot het vestigen van rechtsmacht op grond van een zwak jurisdictiebeginsel als het universaliteitsbeginsel alleen maar een rechtvaardiging vindt als vaststaat dat alle staten gelijkelijk belang hebben bij de bestrijding van onder de werking van dit beginsel te brengen strafbare feiten en steeds tot samenwerking bij die bestrijding bereid zullen zijn. Het valt niet te miskennen dat het sterk van de aard van zulke strafbare feiten afhangt of hiervan sprake is. Hoe meer zulke feiten doorweven zijn met politieke elementen, des te minder zal dat het geval zijn en des te minder is dan van vervolgingen op grond van een ongeclausuleerd universaliteitsbeginsel te verwachten.

Wil men dan toch bewerkstelligen, dat de daders van zulke feiten althans nog zo min mogelijk de kans hebben aan een vervolging en berechting te ontkomen, dan is het doorgaans beter staten slechts te verplichten tot het overwegen van een vervolging als hun daarom door een andere staat, met sterkere jurisdictieaanspraken, uitdrukkelijk wordt verzocht of als zij die

sterkere jurisdictieaanspraken niet kunnen honoreren doordat zij een verzoek om uitlevering (moeten) afwijzen. In die gevallen kan men zeggen dat de vervolgende staat de rechtsmachaanspraken van de andere staat waarneemt en spreekt men wel van het waarnemingsbeginsel. Dit beginsel kent bij voorbeeld het Europees Verdrag tot bestrijding van terrorisme (Trb. 1977, 63). Het thans goed te keuren Verdrag bepaalt dat de verdragspartijen hun bevoegdheid tot kennisneming dienen vast te leggen (artikel 3, tweede lid) van de in het Verdrag vermelde feiten in de gevallen dat de vermoedelijke dader zich op hun grondgebied bevindt en zij hem niet aan een andere (meer betrokken) staat uitleveren en dat zij in zo'n geval de zaak aan de voor vervolging bevoegde autoriteiten dienen over te dragen (artikel 7).

De bewoordingen van deze bepalingen, die overigens uit de Verdragen van Den Haag (1970) en Montreal (1971) zijn overgenomen, zijn op zijn minst onduidelijk. Met name de zinsnede «indien hij deze niet uitlevert» roept de vraag op wanneer zulks dient te blijken. Van uitlevering kan pas sprake zijn als daartoe door een andere staat een verzoek is gedaan. Zolang dat verzoek er niet is – en dat zal op het moment dat de betrokkene wordt aangetroffen nooit het geval zijn – zou de verplichting tot voorlegging van de zaak aan de eigen vervolgingsautoriteiten reeds bestaan.

Maar wordt vervolgens een verzoek tot uitlevering gedaan, dan is de omstandigheid dat ter zake van hetzelfde feit al een eigen vervolging gaande is, doorgaans een beletsel om tot uitlevering over te gaan. Men kan die vervolging wel afbreken om voorrang aan de inwilliging van het uitleveringsverzoek te geven, maar in deze optiek zou toch eerder te verwachten zijn geweest dat het Verdrag had gesteld te verplichten tot het instellen van een vervolging, *tenzij* de betrokkene wordt uitgeleverd.

De door het Verdrag gehanteerde formulering beantwoordt niet aan de doelstelling van het internationale strafrecht, te weten de voorkoming van jurisdictieconflicten. Zo kunnen zich positieve jurisdictieconflicten voordoen tussen staten waarvan de een een uitleveringsonderzoek ziet stranden omdat de ander reeds zelf met een vervolging was begonnen. In dit verband klemmt des te meer dat het Verdrag niet voorziet in een internationale *ne bis in idem*-regeling en derhalve aan een dubbele vervolging niet in de weg staat. Maar ook negatieve jurisdictieconflicten worden in de hand gewerkt, namelijk tussen staten, waarvan de primair verantwoordelijke de vervolging van wellicht politiek gevoelige strafzaken afschuift naar de minder betrokken staat, die voor een vervolging mogelijk geen andere aanknopingspunten heeft dan de omstandigheid dat de vermoedelijke dader op zijn grondgebied wordt aangetroffen. Dit is bepaaldelijk ongewenst. Negatieve jurisdictieconflicten komen, naar verwacht mag worden, vooral af op staten, die gelet op hun geografische ligging, hun open samenleving met publieke aandacht voor en toezicht op het doen en laten van politie en justitie en hun milde strafrechtelijke klimaat, een aantrekkelijk toevluchtsoord zouden kunnen worden voor buitenlandse delinquenten.

Op grond van deze bezwaren is van Nederlandse kant tijdens de onderhandelingen, niet alleen over dit Verdrag, maar ook over verdragen van een overeenkomstige opzet, zoals het Verdrag tegen het nemen van gijzelaars en het Verdrag inzake de fysieke beveiliging van kernmateriaal, getracht de tekst daarvan geamendeerd te krijgen door te preciseren dat de verplichting tot vervolging op grond van de rechtsmacht van artikel 3, tweede lid (universaliteitsbeginsel) eerst ontstaat als een verzoek tot uitlevering is gedaan en is afgewezen. Deze pogingen zijn echter zonder resultaat gebleven. De tegen deze voorstellen aangevoerde inhoudelijke argumenten kwamen doorgaans erop neer, dat ten gevolge daarvan een «loophole» in het Verdrag zou ontstaan, waarvan de daders van de door het Verdrag bestreden misdrijven zouden kunnen profiteren.

Dat argument is niet sterk. Als er al sprake is van een «loophole» dan zou dat toch in concreto vooral het gevolg zijn van een weigering of nalatigheid van een andere verdragspartij die meer directe aanknopingspunten voor de vervolging van het delict heeft, zelf de in het Verdrag besloten verantwoor-

delijkheid op zich te nemen. Het Verdrag laat deze mogelijkheid open, daar het geen verplichting bevat in dergelijke gevallen om uitlevering te verzoe- ken. In dit verband zij gewezen op de verklaring in 1973 namens het Koninkrijk afgelegd bij gelegenheid van aanvaarding van de resolutie waaraan het onderhavige Verdrag is gehecht. In deze verklaring wordt over dit probleem het volgende gezegd:

«... het is thans duidelijk, dat een Verdragsluitende Staat waar een vermeende overtreder zich bevindt, verplicht is de zaak te doen vervolgen, zelfs indien alle Staten bij welke ingevolge artikel 3 de uitoefening van de oorspronkelijke rechtsmacht berust, zich onthouden van een verzoek tot uitlevering. Ik zou duidelijk willen stellen, dat wij de opgave van Staten waarbij de uitoefening van de oorspronkelijke rechtsmacht berust, beschouwen als een uitdrukkelijke verklaring, dat deze Staten in de regel verplicht zijn, de zwaarste last van dit Verdrag te dragen. Op de Staten die in de eerste plaats betrokken zijn, rust, met andere woorden, althans de morele plicht om de uitlevering te verzoeken, wanneer de vermeende overtreder zich in een Staat bevindt, die volgens de normale regels met betrekking tot de rechtsmacht in het geheel niet bij het delict is betrokken.»

Daarnaast geldt dat de gekozen bewoordingen van het Verdrag zelf geenszins garanderen dat het onder alle omstandigheden tot een berechting komt. Het niet waterdicht zijn van het systeem is een gevolg van het complexe karakter van de totstandkoming van internationale regelgeving, als gevolg waarvan moet worden gezocht naar formuleringen van verdragsbepalingen die voor alle partijen met uiteenlopende nationale rechtsstelsels acceptabel zijn.

Nu de hogergenoemde Nederlandse voorstellen geen weerspiegeling in het Verdrag hebben gekregen – waarbij nog zij opgemerkt dat deze voorstellen stroken met opvattingen die in literatuur over het Verdrag op dit punt worden gehuldigd³ – menen de ondergetekenden dat de zuiverheid gebiedt hun standpunt in de vorm van een voorbehoud bij het Verdrag tot uiting te brengen.

Zoals in het bovenstaande is aangegeven, zijn de onderhavige bepalingen overgenomen uit de Verdragen van Den Haag (1970) en Montreal (1971). Ter uitvoering van deze Verdragen is destijds artikel 4 van het Wetboek van Strafrecht aangevuld en de Nederlandse rechter bevoegd gemaakt op grond van het – alleen door de voorwaarde dat de verdachte zich in Nederland dient te bevinden beperkte – universaliteitsbeginsel kennis te nemen van de in de artikelen 168, 385a, 385b en 385c Sr. omschreven delicten (Stb. 1973, 228). Te dier aanzien is, wanneer het de vervolging van een door een vreemdeling buiten Nederland gepleegd delict betreft, niet de voorwaarde gesteld dat eerst een uitleveringsverzoek van een meer betrokken staat moet zijn ontvangen en afgewezen. Dat het Koninkrijk ten aanzien van deze Verdragen het daarin neergelegde systeem van uitoefening van rechtsmacht wel ongeclausuleerd heeft kunnen aanvaarden vindt ondermeer verklaring in het karakter van de door deze Verdragen bestreken delicten.

Kenmerkend voor delicten als vliegtuigkaping en andere aanslagen op de veiligheid van de burgerluchtvaart zijn factoren als de hoge graad van mobiliteit van de objecten van het misdrijf (vliegtuigen), de willekeur waarmee de lokalisatie van het delict kan worden gekozen en verplaatst, de massaliteit en daardoor veelal multinationaliteit van de slachtoffers, het internationaal terroriserende effect dat daarvan uitgaat en de paralleliteit van belangen die alle luchtvaartmaatschappijen, van welk land ook, bij de verzekering van een mondiale veiligheid van de burgerluchtvaart hebben.

Veel van dergelijke kenmerken ontbreken of zijn minder sprekend bij delicten als die het thans goed te keuren Verdrag op het oog heeft. Tenslotte is het voorgenoemen voorbehoud ingegeven door de door ons onjuist geachte vanzelfsprekendheid waarmee deze rechtsmachtbepalingen thans in diverse verdragen zijn of worden opgenomen, terwijl voor het vestigen van rechtsmacht op grondslag van het universaliteitsbeginsel er

³ b.v. John F. Murphy, *Protected Persons and Diplomatic Facilities*, in Alona E. Evans en John F. Murphy, *Legal Aspects of International Terrorism*, Lexington 1978, blz. 307–308; Dietrich Oehler, *Internationales Strafrecht*, Carl Heymans Verlag 1973, blz. 495.

maar zelden goede gronden zijn om het te aanvaarden.

De goedkeuringswet bevat voorts het voorstel een verklaring af te leggen met betrekking tot Artikel 12. Ter toelichting daarop diene het volgende:

Artikel 12 van het Verdrag is ingevoegd op initiatief van Latijns-Amerikaanse landen, met het oog op in Latijns-Amerika geldende verdragen op het gebied van het asielrecht.⁴

De verdragen zijn min of meer gelijk van strekking en regelen asielverlening op plaatsen als ambassades (en aan boord van oorlogsschepen) *in het land* waar de asielzoekende wordt gezocht om politieke redenen of voor een politiek delict. Geregeld worden: de informatieplicht aan de lokale autoriteiten, het recht van het individu om het land te verlaten en de vrijgeleide waaronder dit dient te geschieden.

Uit de aard van deze verdragen volgt, dat zij alleen de staten in hun onderlinge relaties binden die daarbij partij zijn. Het recht van diplomatiek asiel wordt alleen in Latijns-Amerika erkend. Met name in de Verenigde Staten en in West-Europa wordt het niet erkend als te behoren tot het internationale recht (vgl. A. Grahl-Madsen, *The Status of Refugees in International Law*, Deel II, blz. 77, Leiden 1972).

Het bezwaar van artikel 12 van het Verdrag is, dat het niet onderscheidt tussen diplomatiek asiel en territoriaal asiel. Er is wellicht iets voor te zeggen om een bepaling over diplomatiek asiel op te nemen, omdat hierdoor wordt erkend, dat een staat niet tegenover een ieder die zich op zijn grondgebied bevindt rechtsmacht kan uitoefenen, zij het ter fine van uitlevering, zij het ter fine van vervolging. Dit geldt echter niet alleen degenen, die diplomatiek asiel genieten, maar ook bij voorbeeld hen met een diplomatieke status. Zuiverder zou het dan ook zijn geweest de exceptie op de *aut dedere aut judicare*-regel in het algemeen te formuleren met betrekking tot allen die immuniteit genieten.

Lijkt artikel 12 op het eerste gezicht aanvaardbaar waar dat uitdrukkelijk alleen betrekking zou hebben op het diplomatiek asiel, zoals bedoeld in geciteerde verdragen, en is het ook logisch dat die immuniteit alleen mag gelden in relaties tussen landen die partij zijn bij die verdragen, de tweede zin van artikel 12 maakt de bepaling raadselachtig.

Bedenkelijk wordt artikel 12, wanneer het ook wordt toegepast op het territoriaal asiel. Het biedt daartoe alle ruimte, omdat het immers ongenueanceerd spreekt over verdragen inzake het asiel.

Een beslissing een vluchteling (territoriaal) asiel te verlenen op grond van een verdrag is per definitie een eenzijdige en de gedachte dat de uitoefening van het asielrecht afhankelijk zou zijn van het bestaan van een verdragsrelatie met de staat welke de asielzoeker juist ontvlucht, is volstrekt onverenigbaar met de aard en strekking van dit recht. Staten die, zoals het Koninkrijk, partij zijn bij het Verdrag van Genève betreffende de status van vluchtelingen van 1951 (laatstelijk Trb. 1979, 90), en het Protocol bij dat Verdrag van 1967 (laatstelijk Trb. 1979, 91) zullen, wanneer zij vluchtelingen op hun grondgebied asiel verlenen en de bepalingen van dat Verdrag en het Protocol op deze vluchtelingen toepassen, ook gehouden zijn toepassing te geven aan het in artikel 33 van dat Verdrag opgenomen non-refoulement-beginsel, dat, in de opvatting van de ondergetekenden een verbod tot verwijdering middels uitlevering omvat. Het feit dat het Vluchtelingenverdrag van Genève *stricto sensu* geen asielverdrag is – evenmin als de hierboven genoemde Latijns-Amerikaanse verdragen inzake diplomatiek asiel, doordat het staten niet verplicht tot toelating van en verblijfsverlening aan asielzoekers – neemt niet weg, dat voor de toepassing van artikel 12 van het thans goed te keuren Verdrag het Vluchtelingenverdrag zou kunnen worden aangemerkt als een «verdrag inzake asiel».

De strekking van de voorgestelde verklaring is, duidelijk te maken dat aan het Koninkrijk de toepassing van het non-refoulement-beginsel niet kan worden tegengeworpen door staten die, zoals de Oostblokstaten, geen partij zijn bij het Vluchtelingenverdrag en het Protocol van 1967.

⁴ Het gaat om:

- a. het Verdrag van Montevideo van 23 januari 1889, inzake internationaal strafrecht, waarvan titel II handelt over asiel (bij dit Verdrag zijn partij Argentinië, Bolivia, Paraguay, Peru en Uruguay);
- b. het Verdrag van Montevideo van 4 augustus 1939 inzake politiek asiel en toevlucht, dat eerdergenoemd Verdrag van 1889 uitwerkt (hierbij zijn dezelfde vijf landen alsmede Chili partij);
- c. de Conventie van Havanna van 20 februari 1928 inzake asiel (onderdeel van de zg. Bustamantecode, hierbij zijn twintig staten partij);
- d. de Conventie inzake politiek asiel van 26 december 1933, getekend te Montevideo, dat het onder c genoemde verdrag amendeert;
- e. de Conventie van Caracas van 28 maart 1954 inzake diplomatiek asiel;
- f. de Conventie van Caracas van 28 maart 1954 inzake territoriaal asiel.

Een exemplaar van *Collection of International Instruments concerning Refugees*, Office of UNHCR, Geneva 1979, waarin de tekst van deze verdragen is opgenomen, ligt ter inzage bij de griffie.*

Met uitzondering van het laatstgenoemde handelen al deze verdragen over het zogenaamde diplomatiek asiel. Alleen het Verdrag van Montevideo van 4 augustus 1939 bevat in een tweede hoofdstuk bepalingen over «asiel op vreemd grondgebied».

* Ter inzage gelegd op de bibliotheek.

Ondergetekenden hebben gemeend, dat die verklaring niet in de vorm van een voorbehoud behoeft te worden afgelegd. Immers, als gevolg daarvan wordt geen afbreuk gedaan aan het uitgangspunt van het Verdrag, dat indien – om welke reden dan ook – een uitleveringsverzoek wordt afgewezen, de aangezochte staat de verplichting heeft zelf de vervolging van de opgeëiste persoon in overweging te nemen.

Asielverlening, die weliswaar in de weg staat aan uitlevering van de betrokkene aan het land dat hij ontvluchtte, belet namelijk niet dat hij in de asielverlenende staat wordt vervolgd en berecht voor de delicten, waarvoor zijn uitlevering wordt gevraagd.

De ondergetekenden achten de voorgestelde verklaring belangrijk; zij is in de tekst van de goedkeuringswet opgenomen, opdat daaromtrent ook uitdrukkelijk de instemming van het Parlement kan worden verkregen.

Het Verdrag van 28 juli 1951 betreffende de status van vluchtelingen geldt niet voor de Nederlandse Antillen. De verklaring zal derhalve voor de Nederlandse Antillen geen rechtsgevolg hebben.

Een aantal landen, dat al partij is bij het Verdrag, heeft voorbehouden gemaakt (zie Trb. 1981, 69, blz. 16 e.v.). De ondergetekenden zijn van mening dat een voorbehoud van Burundi en een tweetal voorbehouden van Irak onaanvaardbaar zijn en zijn voornemens om bij de toetreding tegen deze voorbehouden bezwaar te maken. De Nederlandse tekst van deze bezwaren en van de voorbehouden waarop zij betrekking hebben is als bijlage bij deze memorie gevoegd.

IV. Positie van de Nederlandse Antillen

De Regering van de Nederlandse Antillen heeft te kennen gegeven dat zij medegelding van het Verdrag voor haar land wenst. De aanpassing van de bestaande Antilliaanse wetgeving wordt thans voorbereid. Indien op het moment van de toetreding door het Koninkrijk tot het Verdrag deze aanpassing nog niet zijn beslag zal hebben gekregen, zal vooralsnog alleen Nederland toetreden tot het Verdrag.

V. Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1 geeft in het eerste lid een aanduiding van het kernbegrip internationaal beschermde persoon. Daaruit wordt niet duidelijk welke personen de kring van internationaal beschermde personen precies omvat.

Staats- en regeringshoofden alsmede Ministers van Buitenlandse Zaken als hoofden van de Diplomatieke Dienst genieten krachtens opgeschreven volkenrecht aanspraak op bescherming van hun persoon, vrijheid en waardigheid steeds wanneer zij zich, om welke reden ook, in het buitenland bevinden.

Andere leden van de regering vallen buiten het toepassingsgebied van dit artikelonderdeel (zoals de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken of de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking, tenzij die optreden als plaatsvervanger van de Minister van Buitenlandse Zaken), maar kunnen als leden van de bijzondere missies wel vallen onder het bereik van onderdeel b. Onderdeel b omvat personen die «ingevolge het internationale recht» aanspraak kunnen maken op bijzondere bescherming tegen een aanslag op hun persoon, vrijheid of waardigheid. Ten einde te weten te komen om welke personen het gaat, dient men dus te rade te gaan bij andere geschreven bronnen van internationaal recht.

De belangrijkste geschreven bronnen van het volkenrecht zijn op dit gebied:

- het Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer, Wenen, 18 april 1961 (Trb. 1962, 159);
- het Verdrag van Wenen inzake consulaire betrekkingen, Wenen, 24 april 1963 (Trb. 1965, 40);

- het Verdrag nopens voorrechten en immuniteiten van de Verenigde Naties, New York, 13 februari 1946 (Stb. I, 224);
- het Verdrag nopens de voorrechten en immuniteiten van de gespecialiseerde organisaties, New York, 21 november 1949 (Stb. J, 67);
- het Verdrag betreffende bijzondere zendingen, New York, 8 december 1969 en
- het Verdrag betreffende de vertegenwoordiging van Staten in hun betrekkingen met internationale mondiale organisaties, Wenen, 14 maart 1975.

Daarnaast zijn voor talloze internationale intergouvernementele regionale organisaties ook verdragen tot stand gekomen waarin een beschermde status aan functionarissen van of afgevaardigden naar die organisaties wordt toegekend (bij voorbeeld de EG, de Raad van Europa, Benelux, NAVO). Voor Nederland is voorts nog van bijzonder belang de notawisseling tussen de Nederlandse Minister-President en de President van het Internationaal Hof van Justitie inzake de voorrechten en immuniteiten van leden van het Internationaal Gerechtshof (Stb. H, 79).

Beschouwing van al deze bronnen leert, dat zij doorgaans onderscheiden in verschillende categorieën van personen aan wie een verschillende mate van voorrechten en immuniteiten wordt toegekend.

Het verst gaat de bescherming van de zg. diplomatieke status. De persoon van degenen die deze status genieten wordt in de desbetreffende verdragen gekwalificeerd als «onschendbaar» (vgl. art. 29 Verdrag van Wenen 1961, art. 29 Verdrag van New York 1969, de artikelen 28 en 58 Verdrag van Wenen 1975). Dan zijn er personen die weliswaar niet worden gekwalificeerd als onschendbaar, maar die wel dezelfde voorrechten en immuniteiten genieten als personen met de diplomatieke status (vgl. art. 37, lid 1, Verdrag van Wenen 1961, art. 39, lid 1, Verdrag van New York 1969, de artikelen 36, lid 1, en 66, lid 1, Verdrag van Wenen 1975).

Dan zijn er personen die ver gaande voorrechten en immuniteiten genieten, doch soms alleen voor zover het betreft gedragingen of toestanden verband houdende met de uitoefening van hun functie (vgl. artikel 37, lid 2, Verdrag van Wenen 1961, artikel 41 Verdrag van Wenen 1963, §§ 13 en 19 Verdrag van New York 1947, artikelen 36 en 39, lid 2, Verdrag van New York 1969, artikel 36 lid 2, Verdrag van Wenen 1975).

Zo zijn er ook personen die slechts in beperkte mate voorrechten en immuniteiten genieten, en, dan alleen betreffende gedragingen verricht in verband met de uitoefening van de functie en tenslotte zijn er nog degenen die alleen aanspraak kunnen maken op vrijstelling van belastingen en rechten op hun loon, of op zulke voorrechten en immuniteiten als het gastland bereid is hun te verlenen.

Deze onderverdeling in vijf categorieën is nog grof. Er zijn allerlei voorbeelden aan te voeren die om verder gaande nuancering zouden vragen.

De vraag is of alle hierboven aangeduide personen zouden moeten worden aangemerkt als internationaal beschermde personen in de zin van het thans uit te voeren Verdrag ter voorkoming en bestraffing van misdrijven tegen internationaal beschermde personen, met inbegrip van diplomaten. Bij de beschouwing van de mate waarin in de verschillende verdragen aan de verschillende categorieën van personen uiteenlopende aanspraken op voorrechten en immuniteiten worden toegekend, dient niet uit het oog te worden verloren, dat de ratio voor de toekenning is te verzekeren dat diplomatieke, consulaire en soortgelijke zendingen als vertegenwoordigers der Staten doelmatig kunnen functioneren, maar dat het goed te keuren Verdrag er niet zo zeer op gericht is zulk een doelmatigheid te bevorderen, doch op het in stand houden van het functioneren als zodanig van normale internationale betrekkingen. Dat functioneren loopt vooral gevaar, wanneer hoge functionarissen doelwit van tegen hen gerichte misdrijven worden gemaakt. Er zijn dan ook goede redenen ergens een grens te trekken en

slechts een beperkte kring uit de personen, die aan het internationale recht voorrechten en immuniteiten ontleen, te beschouwen als internationaal beschermde personen voor doeleinden van het thans uit te voeren Verdrag.

Artikel 1, eerste lid, onder (b) van het Verdrag spreekt over personen die krachtens het internationale recht aanspraak kunnen maken op bijzondere bescherming tegen aanslagen op hun persoon, vrijheid of waardigheid. Die terminologie komt in verschillende van de verdragen voor en geeft voor de afbakening van de kring te beschermen personen enig houvast.

(Vgl. art. 29 j° 37, 1e en 2e lid, Verdrag van Wenen 1961, art. 40 Verdrag van Wenen 1963, art. 26 j° 36 Verdrag van New York 1969, artt. 28 j° 36 1e, en 2e lid en 50 j° 66, 1e en 2e lid, Verdrag van Wenen 1975.) In andere Verdragen, die aan sommige functionarissen of afgevaardigden wel ver gaande voorrechten en immuniteiten toekennen (bij voorbeeld de Verdragen van New York 1946 en 1947), komt deze terminologie niet voor. Daaruit zou onzes inziens echter niet mogen worden afgeleid, dat zulke functionarissen of afgevaardigden niet onder de werking van het thans goed te keuren verdrag zouden dienen te vallen.

Onder die werking vallen in elk geval het hoofd en de leden van het diplomatieke, administratieve en technische personeel van permanente zendingen, alsmede hun inwonende gezinsleden; het hoofd en de leden van het diplomatieke, administratieve en technische personeel van bijzondere zendingen, alsmede hun inwonende gezinsleden, die hen tijdens de zendingen vergezellen; beroepsmatig benoemde consulaire ambtenaren; afgevaardigden van staten naar bijeenkomsten van internationale intergouvernementele organisaties en de hen vergezellende inwonende gezinsleden; functionarissen van internationale intergouvernementele organisaties; en leden en functionarissen van het Internationale Gerechtshof.

Met deze uiteenzettingen wordt geen volledigheid en volmaaktheid gepretendeerd, doch slechts een nauwkeuriger aanduiding van wat achter het eerste lid van artikel 1 van het Verdrag schuilgaat. De formulering in dat artikel is zo vaag dat de verdragspartijen heel wel daaraan een verschillende inhoud kunnen geven, hetgeen vooral in gevallen van uitlevering nog wel eens tot interpretatiegeschillen zou kunnen leiden. Dat de formulering niet alleen vaag maar hier en daar ook kwestieus is moge bij voorbeeld blijken uit het feit dat hoewel consulaire ambtenaren (voor zover zij geen honorair consuls zijn) ongetwijfeld als internationaal beschermde personen zijn aan te merken, het Verdrag van Wenen inzake consulaire betrekkingen van 1963 aan de inwonende gezinsleden van consulaire ambtenaren geen aanspraak op bescherming tegen aanslagen op hun persoon, vrijheid of waardigheid toekent. De slotzin van onderdeel (b) van het eerste lid van artikel 1 van het goed te keuren Verdrag heeft onzes inziens dan ook geen betrekking op zulke gezinsleden.

Het geven van een zo exact mogelijke omschrijving van goederen van internationaal beschermde personen, die onder de werking van het Verdrag vallen, roept soortgelijke vragen op. Of op misdrijven gepleegd tegen bepaalde gebouwen of transportmiddelen het Verdrag toepasselijk is hangt er vanaf of de persoon aan wie die goederen toe behoren of ter beschikking staan is aan te merken als een internationaal beschermde persoon in de zin van het Verdrag. Neemt men het daaromtrent hierboven gestelde in acht, dan zou tot de volgende invulling kunnen worden gekomen:

Onder beschermde goederen worden verstaan:

- a. de gebouwen van de zending of de post waarvan een internationaal beschermde persoon deel uitmaakt;
- b. de gebouwen, waarin een internationale intergouvernementele organisatie is gevestigd, of waar een bijeenkomst van zulk een internationale organisatie plaatsvindt;
- c. de particuliere woning van de internationaal beschermde persoon met diplomatieke status;
- d. de vervoermiddelen van de zending of de post, waarvan een internationaal beschermde persoon deel uitmaakt, of die hem vanwege de hem ontvangende autoriteiten ter beschikking zijn gesteld.

Ook deze opsomming zal hier en daar om interpretatie vragen: tot de gebouwen van een zending behoort ook de plaats waar een bijzondere zending zich heeft gelocaliseerd. Tot de particuliere woning behoort ook de hotelruimte waar de vertegenwoordigers en de leden van de diplomatieke staf in een bijzondere zending naar een internationale intergouvernementele conferentie een onderkomen hebben gevonden. Middelen van openbaar vervoer (ook taxi's) worden, wanneer die door internationaal beschermde personen worden gebruikt, daardoor niet tot beschermde goederen. Een exacte afbakening van internationaal beschermde goederen is in zoverre van minder belang dan van internationaal beschermde personen, dat een aanslag op personen, die deze status op dat moment genieten, altijd valt onder de reikwijdte van het Verdrag, ongeacht of zij zich in of bij een internationaal beschermd goed bevinden. De gerichtheid van de geweldpleging op een internationaal beschermd object heeft alleen zelfstandige betekenis, als kan worden aangenomen dat de dader de bedoeling had juist een zodanig object te treffen, met het risico de veiligheid of de vrijheid van een internationaal beschermd persoon daarmee op het spel te zetten.

Het tweede lid van artikel 1 definieert een vermoedelijke dader als iemand tegen wie «prima facie» bewijs bestaat van schuld aan het strafbare feit. Dit is een uit het Angelsaksische procesrecht afkomstige term, die het continentaal Europese recht niet kent. De prima facie toetsing gaat verder dan de vaststelling dat uit feiten of omstandigheden een *redelijk* vermoeden van schuld aan enig strafbaar feit voortvloeit (vgl. art. 27 Wetboek van Strafvordering); er zal bepaald sprake moeten zijn van een *ernstig* vermoeden van schuld. Het Nederlandse Wetboek van Strafvordering geeft geen aanknopingspunten voor een dergelijke toetsing. Die toetsing komt overigens niet alleen aan de orde bij de beslissing tot het al of niet instellen van een strafvervolgung, maar ook bij de beoordeling van de toelaatbaarheid van een uitleveringsverzoek. De Nederlandse Uitleveringswet (Stb. 67, 139) verlangt in beginsel geen toetsing of er voldoende aanwijzingen voor schuldvermoedens zijn wanneer iemands uitlevering ter fine van vervolging door een andere staat is verzocht. Wordt echter uitlevering alleen op basis van dit Verdrag verzocht, dan zal moeten vaststaan dat het gaat om een «vermoedelijke dader» in de zin van het Verdrag en zal de rechter die de toelaatbaarheid van een uitleveringsverzoek onderzoekt, moeten vaststellen of voldoende bewijsmateriaal is geleverd om ernstige vermoedens van schuld aan te nemen. Die vermoedens zijn er overigens zeker, als de uitlevering wordt verzocht ter fine van de executie van straf: de opgeëiste persoon is dan immers reeds veroordeeld.

Artikel 2 verlangt dat de verdragsstaten de daarin omschreven handelingen op passende wijze strafbaar stellen, met inachtneming van hun ernstige karakter. In het wetsontwerp tot uitvoering van het Verdrag is aangegeven op welke punten de Nederlandse strafwetgeving met het oog op deze bepaling is aangepast. Voor een deel komen die aanpassingen neer op speciaal op internationaal beschermde personen toegespitste strafbepalingen, die gedrag strafbaar stellen, dat in algemene zin of op andere categorieën van personen toegespitst al strafbaar was. Alleen de bedreiging met geweldpleging tegen internationaal beschermde personen vormt een gedraging die tot dusver in de Nederlandse wetgeving algemeen noch specifiek strafbaar was gesteld. Het bepaalde in het derde lid van artikel 2 spreekt voor zichzelf. Het beoogt geen nieuwe volkenrechtelijke verplichtingen te creëren. Overigens doet het bepaalde in het eerste en tweede lid ook niet af aan bestaande volkenrechtelijke verplichtingen om de in die leden bedoelde aanslagen op de persoon, vrijheid en waardigheid van internationaal beschermde personen te voorkomen.

Artikel 3, dat handelt over de verplichtingen om rechtsmacht te vestigen over de krachtens artikel 2 strafbaar gestelde feiten, is reeds in het algemeen deel van deze toelichting uitvoerig besproken.

Het derde lid vormt een copie van overeenkomstige bepalingen in de Verdragen van Den Haag (1970) en Montreal (1971). Het vraagt enige

fantasie om zich voor te stellen, welke andere rechtsmachtbeginselen, dan die bedoeld in de voorgaande leden, nog in aanmerking zouden kunnen komen. Voor het Nederlandse jurisdictierecht heeft dit lid in elk geval geen betekenis.

Artikel 4 verplicht de verdragspartijen tot samenwerking met het oog op de voorkoming van door het Verdrag bestreken strafbare feiten, ongeacht waar die zouden kunnen worden gepleegd. Voorts verplicht het artikel tot uitwisseling van informatie en het nemen van gecoördineerde administratieve maatregelen ter voorkoming van zulke feiten. Gedacht kan hierbij worden aan maatregelen op het gebied van de toelating of uitzetting van vreemdelingen. De wijze waarop de samenwerking en informatieverstrekking zullen plaatsvinden laat het artikel in het midden. Hiervoor kunnen diplomatieke kanalen worden benut, of de verbindingen van Interpol of kan van bilaterale politiecontacten gebruik worden gemaakt.

Van de toepassing van deze bepaling zal de doelmatigheid van het Verdrag in hoge mate afhankelijk zijn.

Artikel 5 vormt een aanvulling op artikel 4 in die zin, dat het verplicht tot informatieverstrekking nadat een feit als bedoeld in artikel 2 is gepleegd. Het eerste lid wil deze informatie vooral doen strekken ter opsporing van voortvluchtige vermoedelijke daders, het tweede lid stelt de positie van de verwanten van het slachtoffer en van zijn autoriteiten centraal.

Artikel 6 bevat de gebruikelijke verplichting om, wanneer de omstandigheden dat wettigen, een vermoedelijke dader van een der door het Verdrag bestreken delicten in hechtenis te nemen of anderszins zijn aanwezigheid ter fine van vervolging of eventueel uitlevering zeker te stellen. Hoewel het artikel alleen spreekt over een vermoedelijke dader vraagt, zo menen de ondergetekenden, een redelijke verdragsinterpretatie, dat zulke maatregelen ook worden getroffen als de dader reeds is veroordeeld in een andere staat, doch uit gevangenschap is ontvlucht of bevrijd.

Voorts bevat het artikel de plicht tot informatie van belanghebbende staten, zodra de vermoedelijke dader is aangehouden, alsmede de rechten van de aangehoudene op consulaire contacten.

Artikel 7 is in het algemeen gedeelte onder het hoofd «Voorbehouden en verklaringen», besproken. Daarnaar zij verwezen.

Artikel 8, handelende over uitlevering, komt woordelijk overeen met de artikelen 8 van de Verdragen van Den Haag (1970) en Montreal (1971). Aangezien Nederland slechts uitlevert op basis van een verdrag (artikel 2 Uitleveringswet) heeft het derde lid voor ons land geen betekenis. Dat geldt ook voor het vierde lid, dat is geschreven ten behoeve van staten die slechts kunnen uitleveren ter zake van feiten die op het grondgebied van de verzoekende staat zijn begaan, of die uitlevering moeten weigeren voor feiten die op hun eigen grondgebied zijn begaan. Het Nederlandse uitleveringsrecht bevat op dit punt geen beperkingen.

Artikel 10 bevat de gebruikelijke bepaling over het verlenen van wederzijdse rechtshulp.

Artikel 11 sluit de keten van informatieverplichtingen met de informatie van de Secretaris-Generaal van de VN over de afloop van een overeenkomstig het Verdrag ingestelde vervolging.

Voorbehoud van Burundi

«Ten aanzien van gevallen waarin de vermoedelijke daders behoren tot een nationale bevrijdingsbeweging die is erkend door Burundi of door een internationale organisatie waarvan Burundi lid is, en hun handelingen een onderdeel vormen van hun bevrijdingsstrijd, behoudt de Regering van de Republiek Burundi zich het recht voor, de bepalingen van artikel 2, tweede lid, en artikel 6, eerste lid, niet op hen toe te passen».

Voorbehouden van Irak

«(1) De resolutie van de Algemene Vergadering der Verenigde Naties waaraan het bovengenoemde Verdrag is gehecht, wordt als een integrerend onderdeel van het bovengenoemde Verdrag beschouwd.

(2) Artikel 1, eerste lid, onder (b), van het Verdrag is van toepassing op de vertegenwoordigers van de nationale bevrijdingsbewegingen die zijn erkend door de Liga van Arabische Staten of de Organisatie van Afrikaanse Eenheid.»

Verklaring van het Koninkrijk der Nederlanden.

«Ter gelegenheid van de toetreding tot het op 14 december 1973 te New York tot stand gekomen Verdrag inzake de voorkoming en bestraffing van misdrijven tegen internationaal beschermde personen, met inbegrip van diplomaten, verklaart de Regering van het Koninkrijk der Nederlanden het volgende:

- de verklaring van Burundi inzake artikel 2, tweede lid, en artikel 6, eerste lid, van het Verdrag, heeft geen rechtsgevolg voor het Koninkrijk der Nederlanden
- het Koninkrijk der Nederlanden aanvaardt niet het standpunt van de Republiek Irak dat resolutie 3166 (XXVIII) van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties een integrerend onderdeel van het Verdrag uitmaakt
- de verklaring van de Republiek Irak inzake artikel 1, eerste lid, onder b, van het Verdrag heeft geen rechtsgevolg voor het Koninkrijk der Nederlanden.»

Artikel 12 is hierboven al ter sprake gekomen onder het hoofdstuk «Voorbehouden en verklaringen».

Artikel 13 dat de arbitrageregeling bevat, en de artikelen 14 t/m 20 betreffende de slotbepalingen mogen tenslotte voor zichzelf spreken. Te vermelden valt slechts dat het niet in de bedoeling van de regering ligt om het in artikel 13, tweede lid, voorziene voorbehoud te maken.

De minister van Buitenlandse Zaken,
H. van den Broek

De minister van Justitie,
F. Korthals Altes

De minister van Binnenlandse Zaken,
J. G. Rietkerk