

Vergaderjaar 1983-1984

18 439

Uitvoering 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 en van het op 17 december 1979 te New York tot stand gekomen Internationaal Verdrag tegen het nemen van gijzelaars

E

TWEEDE NADER RAPPORT

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 1 juni 1984

Blijkens de mededeling van de directeur van Uw Kabinet van 21 november 1983, nr. 117, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies betreffende het bovenvermelde voorstel rechtstreeks aan de eerste ondergetekende te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 10 januari 1984, nr. W03.83.0589/05.4.1., mogen wij U hierbij aanbieden.

In zijn advies wijst de Raad erop dat reeds eerder een ontwerp van wet, waarin het onderhavige wetsvoorstel mede was opgenomen, voor advies aan de Raad werd voorgelegd en dat het college daarover in zijn advies van 16 juni 1982, nr. 2127/06/8222 heeft geadviseerd.

De suggestie van de Raad, gedaan in dat advies, geen gecombineerde uitvoeringswetgeving voor te stellen, doch de uitvoeringswetgeving per verdrag in afzonderlijke ontwerpen onder te brengen is gevolgd, hetgeen heeft geleid tot een vervanging van het oorspronkelijke wetsontwerp door een aantal nieuwe voorstellen en een nota van wijzigingen op een reeds bij het parlement aanhangig wetsontwerp. Verwezen moge worden naar het nader rapport van 19 januari 1983, Directie Verdragen (Buitenlandse Zaken), DVE/PA-348459, en naar Uw Kabinetsrescript van 28 januari 1983, nr. 72, waarin U te kennen gaf goed te vinden dat aan het aanvankelijke wetsontwerp geen voortgang werd gegeven.

De Raad van State stelt in zijn advies van 10 januari 1984 ervan uit te gaan dat zijn eerdere advies van 16 juni 1982 zal worden gepubliceerd. In dat eerdere advies is een aantal opmerkingen gemaakt naar aanleiding van de voorgestelde uitvoering van de Verdragen van 1973 en 1979, waarop in het nader rapport van 19 januari 1983 nog niet was gereageerd. Wij zullen dat thans doen. Voor een goed begrip lijkt het dan wel dienstig dat niet alleen het advies van de Raad van 16 juni 1982 wordt gepubliceerd, maar daarbij ook het aanvankelijke wetsontwerp, waarop dat advies betrekking had, ook al is besloten daaraan geen voortgang te geven. Wij gaan ervan uit dat zulks bij U niet op bezwaar zal stuiten.

In zijn advies van 16 juni 1982 stelt de Raad van State de in de aanvankelijke memorie van toelichting gegeven motivering waarom ter uitvoering van de onderhavige verdragen is geopteerd voor de constructie van het «aanvullend jurisdictiebeginsel», zoals opgezet in wetsontwerp 15 972, niet overtuigend te vinden. Hij meent dat niet zo zeer de hantering van het voorgestelde artikel 4a van het Wetboek van Strafrecht, maar veeleer een aanvulling van artikel 4 van dat Wetboek de grondslag voor de ingevolge de verdragen nieuw te vestigen strafrechtelijke rechtsmacht zou kunnen vormen, en verwijst hiervoor naar de wijze waarop

destijds uitvoering is gegeven aan de vergelijkbare Verdragen van Den Haag (Trb. 1971, 50) en Montreal (Trb. 1971, 218) inzake vliegtuigkaping en de beveiliging van de burgerluchtvaart.

Wij menen dat nu juist de omstandigheid dat bij de Verdragen van Den Haag en Montreal geen voorbehoud is gemaakt, doch het voornemen bestaat dat wel bij de bekrachtiging van de thans uit te voeren verdragen te doen, ertoe noopt de uitvoeringswetgeving op dit punt anders op te zetten. Wij hebben zulks nader gemotiveerd in het algemeen gedeelte van de memorie van toelichting op het thans voorliggende wetsvoorstel en mogen volstaan met een verwijzing naar het desbetreffende gedeelte van die toelichting.

Met betrekking tot het Verdrag tot voorkoming en bestraffing van misdrijven tegen internationaal beschermde personen heeft de Raad destijds nog een aantal opmerkingen gemaakt.

Allereerst oppert de Raad om de beschouwingen over de interpretatie van de kernbegrippen «internationaal beschermd persoon» en «internationaal beschermd object», waarmee de Raad zich overigens in het algemeen kan verenigen, niet in de toelichting op de uitvoeringswet, maar in de toelichting op de goedkeuringswet onder te brengen, omdat die beschouwingen inzicht geven over de reikwijd-

te van het Verdrag en bovendien ook dienstig behoren te zijn aan de voorlichting van de Staten van de Nederlandse Antillen.

Aan deze opmerking van de Raad is gevolg gegeven.

In de tweede plaats maakt de Raad bezwaar tegen het gebruik van het woord «vrijwaren» in de zinsnede in de aanvankelijke toelichting, die sprak over «personen die krachtens het internationale recht gevrijwaard dienen te blijven van aanslagen op hun persoon, vrijheid of waardigheid». Met recht merkt de Raad op dat vrijwaringsbepalingen doorgaans betrekking hebben op het optreden van officiële instanties van het gastland, terwijl in het Verdrag centraal staat de verplichting bepaalde personen te beschermen tegen misdrijven, door wie ook tegen hen in hun hoedanigheid gepleegd. In de memorie van toelichting op het nieuwe wetsvoorstel is de gewraakte term vermeden en zijn telkens met de tekst van het Verdrag overeenstemmende formuleringen gebezigd.

De Raad acht vervolgens de in de aanvankelijke toelichting gegeven opsommingen van internationaal beschermde personen in samenhang met de te vestigen rechtsmacht onnodig zwaar opgezet. In navolging van de suggestie van de Raad is in de herziene memorie van toelichting op het voorstel van rijkswet tot goedkeuring van het Verdrag een meer sobere aanpak gekozen.

In het voorgestelde achtste onderdeel van artikel 4 van het Wetboek van Strafrecht wordt getracht duidelijk te maken dat misdrijven tegen gezinsleden van internationaal beschermde personen slechts op grond van die bepaling in Nederland kunnen worden berecht voor zover die gezinsleden ook ingevoegd het bestaande internationale recht als internationaal beschermde personen zijn aan te merken. De memorie van toelichting merkt hierover op, dat het hier uit te voeren Verdrag geen nieuwe categorieën volkenrechtelijk beschermde personen heeft willen creëren, doch alleen betrekking heeft op personen, die krachtens het bestaande volkenrecht reeds aanspraak op bijzondere bescherming kunnen maken. De Raad meent dat dit standpunt zich moeilijk laat rijmen met de tekst van het Verdrag en dat, zo het niet nader wordt onderbouwd, het voorgestelde artikel 4, onder 8°, van het Wetboek van Strafrecht moet worden gewijzigd.

Ter toelichting van het ingenomen standpunt moge het volgende dienen:

In het oorspronkelijke, door de International Law Commission opgestelde, ontwerp-Verdrag dat als grondslag voor de onderhandelingen over het Verdrag van 1973 heeft gediend, kwam de volgende bepaling voor:

«For the purpose of the present articles:

1. Internationally protected persons means:

- (a)
- (b) Any official of either a State or an international organisation who is entitled, pursuant to general international law or an international agreement, to special protection for or because of the performance of functions on behalf of his State or international organisation, as well as members of his family who are likewise entitled to special protection.»

Ter toelichting op deze bepaling stelde de ILC:

«As regards the members of the family envisaged also in subparagraph (b) the word «likewise» has been used to emphasize that their entitlement to special protection does not arise from the present draft but, as in the case of officials, must exist pursuant to general international law or an international agreement and, again, be applicable where and when the offence is committed» (rapport van de ILC over het werk van haar 24e zitting, blz. 91 en 93).

Weliswaar is in de uiteindelijke tekst het slot van de door de ILC voorgestelde formule vervangen door «as well as members of his family forming part of his household», doch deze op grond van een Spaans amendement aangebrachte wijziging had niet de bedoeling de strekking van het ILC-ontwerp op dit punt te wijzigen, doch om dit te preciseren door de aan het Weens Verdrag inzake diplomatiek verkeer ontleende woorden «forming part of his household» toe te voegen.

Hoewel achteraf gezien de uiteindelijke versie van het Verdrag op dit punt wellicht minder gelukkig is geformuleerd dan het aanvankelijke ILC-ontwerp, laat naar onze mening de geschiedenis van de totstandkoming van het Verdrag niet toe een ruimere opvatting over het toepassingsbereik daarvan *ratione personae* in te nemen, dan door de ILC werd gehuldigd.

Nu de «travaux préparatoires» voldoende opheldering bieden, menen wij dat ons standpunt niet aan dat van andere lid-staten van de EEG, voor zover die al Partij zijn bij het Verdrag, behoeft te worden getoetst, zoals de Raad suggereert. Ten aanzien van de voorgestelde nieuw in het Wetboek van Strafrecht in te voegen artikelen 117, 117a en 117b stelt de Raad een toelichting te missen op de hoogte van de strafmaxima, mede gezien in het licht van de artikelen 108-110, 115 en 116. Een dergelijke toelichting is in de memorie van toelichting bij het thans voorliggende wetsvoorstel wel opgenomen (zie III, Artikelsgewijze toelichting, Artikel I, ad E).

Ten slotte treedt er naar het oordeel van de Raad ten gevolge van de ter uitvoering van het Verdrag voorgestelde aanvulling van artikel 285 van het Wetboek van Strafrecht (strafbaar stellende met maximaal twee jaar gevangenisstraf de bedreiging met geweld tegen een internationaal beschermd persoon of diens beschermde goederen), een niet verklaarbare discrepantie op tussen dat artikel en het voorgaande, artikel 284, dat ter uitvoering van het Verdrag niet wordt gewijzigd, doch dat met maximaal 9 maanden gevangenis strafbaar stelt het door geweld of enige andere feitelijkheid iemand dwingen iets te doen, niet te doen of te dulden, ook al is dit tegen een internationaal beschermd persoon gericht. Aldus zou de feitelijke geweldpleging lager zijn strafbaar gesteld dan de dreiging met geweldpleging.

De Raad lijkt hierbij uit het oog te hebben verloren, dat in het voorgestelde nieuwe artikel 117a elke feitelijke aanranding van de persoon van een internationaal beschermd persoon, die niet valt in een zwaardere strafbepaling, strafbaar wordt gesteld met gevangenisstraf van ten hoogste drie jaren. Gelet op het bepaalde in artikel 55 van het Wetboek van Strafrecht lijkt de door de Raad gesignaleerde discrepantie niet te bestaan.

In zijn advies van 16 juni 1982 heeft de Raad van State ook een opmerking gemaakt naar aanleiding van de voorgestelde uitvoering van het Internationaal Verdrag tegen het nemen van gijzelaars. Hij oppert daar om ter voorkoming van misverstand in het nieuw in te voegen artikel 282a van het Wetboek van Strafrecht het vierde lid van artikel 282, dat degene

strafbaar stelt die opzettelijk tot de wederrechtelijke vrijheidsberoving een plaats verschaft, met zoveel woorden van toepassing te verklaren. Aan deze opmerking van de Raad is in het nieuwe wetsvoorstel gevolg gegeven.

Wij veroorloven ons U in overweging te geven het hierbij gevoegde voorstel van wet en de memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De minister van Justitie,
F. Korthals Altes

De minister van Buitenlandse Zaken,
H. van den Broek