

Vergaderjaar 1985–1986

- 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.**
- 18 438 (R 1261)** **Goedkeuring van het op 17 december 1979 te New York tot stand gekomen Internationaal Verdrag tegen het nemen van gijzelaars, Trb. 1981, 53**
- 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**

Nr. 65

MEMORIE VAN ANTWOORD Ontvangen 31 december 1985

Wij hebben de eer het door de vaste Commissie van Justitie uitgebrachte voorlopig verslag als volgt te beantwoorden.

Inleiding

Uit hun inleidende opmerkingen blijkt, dat de leden van de P.v.d.A.-fractie de in de memorie van toelichting uiteengezette bedenkingen tegen bepaalde onderdelen van het Verdrag inzake de voorkoming en bestraffing van misdrijven tegen internationaal beschermde personen, met inbegrip van diplomaten, onderschrijven. Uit het feit, dat is besloten, ondanks deze bedenkingen, het Verdrag toch aan parlementaire goedkeuring te onderwerpen met het oog op een toetreding door het Koninkrijk, moet worden afgeleid, dat de regering de tegen onderdelen van het Verdrag in te brengen bedenkingen uiteindelijk niet vindt opwegen tegen de wenselijkheid toch bij het Verdrag partij te worden, zij het onder het afleggen van een voorbehoud en een verklaring.

Men kan niet verwachten dat alle verdragen, en met name multilaterale verdragen, volledig beantwoorden aan de inzichten en desiderata van alle verdragspartijen. De in dergelijke verdragen opgenomen formuleringen plegen steeds de vrucht van dikwijls na moeizame onderhandelingen tot stand gekomen compromissen te zijn. En vooral in het onderhavige Verdrag laat de kwaliteit van de gevonden oplossingen hier en daar te wensen over. Wij hebben gemeend er goed aan te doen dit niet te verbloemen, doch door het geven van een uiteenzetting van onze bedenkingen het

parlement ten volle in de gelegenheid te stellen dezelfde elementen in de overwegingen te betrekken als de regering bij het nemen van een beslissing omtrent de goedkeuring van dit Verdrag. Wij hopen tevens dat de in de memorie van toelichting gegeven beschouwingen daaromtrent ook voor het parlement aanleiding vormen om alles afwegende, de balans ten gunste van het Verdrag te laten doorslaan.

De leden van de P.v.d.A.-fractie hebben gevraagd om een nadere uiteenzetting van het gestelde in de memorie van toelichting met betrekking tot de relatie tussen het Verdrag inzake de voorkoming en bestraffing van misdrijven tegen internationaal beschermde personen, met inbegrip van diplomaten en de in de resolutie, waarbij de tekst van het Verdrag is vastgesteld, opgenomen verwijzing naar het recht op zelfbeschikking.

De desbetreffende paragraaf vormde de politieke prijs voor de aanvaarding van de verdragstekst. Daarmee werd tegemoet gekomen aan met name de Afrikaanse landen die bezwaar hadden tegen de in het Verdrag voorziene strafrechtelijke samenwerking met landen die in een conflict gewikkeld waren met bevrijdingsbewegingen. Naar Nederlandse opvatting magtig de paragraaf in de resolutie niet tot een inbreuk op de verplichtingen die het Verdrag voor partijen meebrengt. Het is ook meer de ontstaansgeschiedenis van deze paragraaf, dan de formulering ervan, die aanleiding geeft tot de veronderstelling dat het mogelijk is dat sommige landen daarvan misbruik zouden willen maken. Immers de uitoefening van het recht op zelfbeschikking in overeenstemming met de beginselen van het Handvest wordt als zodanig niet geraakt door de verplichtingen die uit het onderhavige Verdrag voortvloeien. Dat een staat zich niettemin met een beroep op deze paragraaf aan zijn verplichtingen zou willen onttrekken, is daarmee uiteraard niet uitgesloten. Het gaat echter te ver om te stellen dat deze enkele mogelijkheid het Verdrag inhoudsloos zou maken; eventuele problemen ten gevolge van deze compromisformule doen zich immers zeker niet voor in alle gevallen waarin het Verdrag beoogt te functioneren. Het in de memorie van toelichting gelegde verband tussen de frequentie van eventuele problemen (die zich tot dusver, voor zover bekend, overigens niet hebben voorgedaan) en de voortgang van het dekolonisatieproces ligt, naar het voorkomt, voor de hand. De ervaring leert dat bevrijdingsbewegingen zich in het algemeen kunnen verheugen in de sympathie van Staten wanneer zij zich teweer stellen tegen «koloniale overheersing».

Wij begrijpen uit de opmerkingen van de leden van de P.v.d.A.-fractie over de uit artikel 3, eerste lid, onder c, van het Verdrag voortvloeiende verplichting strafrechtelijke rechtsmacht te vestigen op grond van het z.g. passief personaliteitsbeginsel, dat zij de bedenkingen, die van regeringswege tegen dit jurisdictiebeginsel zijn opgeworpen, delen. Hun vrees dat wij met het geven van uitvoering aan de verdragsverplichting onze bedenkingen tegen dit jurisdictiebeginsel hebben prijsgegeven om daaraan in de toekomst een meer algemeen toepassingsbereik te verlenen willen wij gaarne wegnemen, door nogmaals uitdrukkelijk te verklaren, dat wij daartoe absoluut niet bereid zijn. Wij hebben goede hoop dat in de toekomst verdragen niet meer een dergelijke ongeclausuleerde verplichting zullen bevatten. Dit leiden wij af uit de geslaagde Nederlandse poging om in het Verdrag tegen het nemen van gijzelaars een verplichting tot het vestigen van rechtsmacht op grond van het passief personaliteitsbeginsel afgezwakt te krijgen tot het geval waarin de verdragspartijen dit opportuun achten (hetgeen voor Nederland niet zo is). Wij hebben overigens geenszins trachten te verhullen dat de door het Verdrag voorgeschreven introductie van dit strafrechtsbeginsel een doorbraak in het tot dusver geldende Nederlandse jurisdictierecht betekent. Integendeel, wij hebben dit omstandig uiteengezet. Wij hebben daaraan toegevoegd, dat het aanknopingspunt voor deze vorm van rechtsmacht wordt gevormd door een betrekkelijk kleine, gesloten groep van personen, die ook voor de potentiële daders betrekkelijk gemakkelijk identificeerbaar zijn en die vanwege de kwetsbaarheid van hun officiële functie aanspraak kunnen maken op bescherming. In

dit opzicht is de reikwijdte van dit voor het Nederlandse commune strafrecht nieuwe jurisdictiebeginsel zeer beperkt. Wij verwachten dan ook niet dat daarop dikwijls een beroep zal behoeven te worden gedaan.

Naar aanleiding van de opmerking van de leden van de P.v.d.A.-fractie dat zij de argumentatie van de regering om haar standpunt ten aanzien van de vragen die artikel 12 van het Verdrag oproept, in de vorm van een verklaring en niet bij wijze van voorbehoud kenbaar te maken, niet doorslaggevend achten, willen wij het volgende opmerken.

Een voorbehoud is, naar de definitie van het Verdrag inzake het verdragenrecht (Wenen, 1969) iedere verklaring, ongeacht de benaming, waarmee beoogd wordt het rechtsgevolg van verdragsbepalingen uit te sluiten of te wijzigen. Toepassing, in voorkomend geval, van het non-refoulement-beginsel heeft dit gevolg echter geenszins. Het Verdrag laat immers de keus tussen uitlevering of vervolging. Zoals in de memorie van toelichting gesteld, vormt de omstandigheid dat aan een persoon die in Nederland als vluchteling is toegelaten, geen beletsel om hem te vervolgen en te berechten voor delicten, waarvoor zijn uitlevering is gevraagd.

Uit een oogpunt van zuiverheid bij het hanteren van het instrument van voorbehouden bij een verdrag, hechten wij eraan in dit geval ons standpunt uit te dragen in de voorgestelde vorm. Daaraan zij toegevoegd dat deze keus geenszins nadelige effecten kan hebben in de zin dat dit standpunt in de voorgestelde vorm niet zou kunnen worden staande gehouden indien één of meer andere verdragspartijen het daarmee oneens zou(den) zijn, en dat derhalve Nederland gedwongen zou kunnen worden, met een beroep op het onderhavige Verdrag, tot uitlevering van een in Nederland toegelaten vluchteling. De gekozen vorm van een verklaring geeft slechts aan dat Nederland zijn standpunt ter zake verdragsconform acht. Mocht overigens die opvatting bestreden worden, dan heeft zulks geen praktische consequenties, omdat krachtens de bovengenoemde definitie uiteindelijk de gekozen vorm niet doorslaggevend is. Met andere woorden een verklaring die in feite een voorbehoud is, heeft ook als zodanig effect.

De vraag of er, gelet op de vage en hier en daar questieuze formulering van artikel 1, eerste lid, van het Verdrag (inzake de voorkoming en bestraffing van misdrijven tegen internationaal beschermde personen) pogingen worden ondernomen om te komen tot een uniforme uitleg tussen de Verdragspartijen beantwoorden wij ontkennend. Dit valt wellicht te verklaren uit de omstandigheid dat het Verdrag tot dusverre in de praktijk weinig toepassing heeft gekregen, zodat mogelijke uiteenlopende visies over de strekking van die bepaling nog niet tot geschillen aanleiding hebben gegeven. Mocht er niettemin een geschil in de praktijk ontstaan, dan geeft artikel 13 van het Verdrag de weg aan waarlangs een dergelijk geschil kan worden opgelost, nl. via bilaterale onderhandelingen, arbitrage of uiteindelijk beslechting door het Internationaal Gerechtshof. Ook voor staten die de rechtsmacht van het Hof uit hoofde van dit Verdrag niet erkennen, staat altijd de weg van bilaterale onderhandelingen open. Wanneer er een uitspraak van het Internationaal Gerechtshof zou zijn over de uitleg van het Verdrag, zal deze uiteraard ook betekenis hebben voor Verdragspartijen die de rechtsmacht van het Hof niet hebben erkend. Zolang echter niet is gebleken, dat de toepassing van het Verdrag tot onoverbrugbare meningsverschillen leidt, zien wij geen dringende reden om onzerzijds thans met de Verdragspartijen en potentiële Verdragspartijen een discussie over interpretatievragen aan te gaan.

Met betrekking tot de vraag of wij de «prima facie» toetsing hanteerbaar achten voor Nederland zouden wij een onderscheid willen maken tussen het geval waarin de Nederlandse justitie een verdachte van enig feit, vallende onder het toepassingsbereik van het Verdrag, zelf vervolgt en het geval waarin zij moet oordelen over de toelaatbaarheid van een uitleveringsverzoek, afkomstig van een andere verdragspartij.

Gaat het om een vervolging in Nederland, dan wordt het Nederlandse strafprocesrecht toegepast. Zolang nog geen vervolging is aangevangen,

geldt dan als verdachte degene te wiens aanzien uit feiten of omstandigheden een redelijk vermoeden van schuld aan enig strafbaar feit voortvloeit (artikel 27 Sv), daarna wordt als verdachte aangemerkt degene tegen wie de vervolging is gericht. Het Verdrag beoogt niet een beperking aan te brengen in de bevoegdheid van verdragspartijen om verdachten van feiten, die onder hun strafrechtelijke rechtsmacht vallen, te vervolgen.

Anders ligt dat op het gebied van de uitlevering. In vele landen, waaronder Nederland, is het niet gebruikelijk om, wanneer hun een verzoek van uitlevering ter fine van vervolging wordt gedaan, bij het onderzoek naar de toelaatbaarheid van de gevraagde uitlevering zich diep te begeven in de vraag of de verzoekende staat voldoende kan aantonen dat de opgeëiste persoon inderdaad als verdachte kan worden aangemerkt. Men gaat er van uit dat de bevoegde vervolgingsautoriteiten van de verzoekende staat op goede gronden een aanhoudingsbevel zullen hebben uitgevaardigd en dat de vraag of de verdachte inderdaad het feit heeft begaan en daarvoor strafrechtelijk aansprakelijk kan worden gesteld nog ten volle voor de rechter van de verzoekende staat aan de orde zal komen.

Andere landen, met name z.g. common law landen, huldigen een andere traditie. Daar onderzoekt de rechter, die zich over de toelaatbaarheid van een uitleveringsverzoek moet uitspreken, wel of er naar zijn oordeel door de verzoekende staat voldoende aanwijzingen van schuld van de verdachte worden aangedragen. Men spreekt dan over «prima facie evidence». Met het onderhavige Verdrag wordt het instellen van een onderzoek naar aanwijzingen van schuld van de verdachte door de Nederlandse uitleveringsrechter niet voor het eerst in het Nederlandse uitleveringsrecht geïntroduceerd. Waar wij verdragsrelaties met andere common law landen onderhouden (bij voorbeeld met het Verenigd Koninkrijk, Israël, Canada, de Verenigde Staten), wordt uit hoofde van die verdragsrelaties al van de Nederlandse uitleveringsrechter verlangd de prima facie evidence toetsing toe te passen. De Nederlandse uitleveringsrechter pleegt dan de zelfde toetsingscriteria te hanteren, die de strafrechter toepast, wanneer in een Nederlandse strafzaak een bezwaarschrift tegen een kennisgeving van verdere vervolging of tegen de dagvaarding wordt ingesteld (zie de artikelen 250 en 262 Sv.). De verdachte die een dergelijk bezwaarschrift indient wordt buiten vervolging gesteld wanneer er onvoldoende aanwijzing van schuld aanwezig is. Dit criterium zal de Nederlandse uitleveringsrechter hanteren, wanneer hij over de toelaatbaarheid van een op het onderhavige Verdrag gebaseerd uitleveringsverzoek te oordelen krijgt.

Omgekeerd zal, wanneer van Nederland een uitleveringsverzoek, gebaseerd op het Verdrag uitgaat, dat verzoek moeten worden ondersteund met het nodige bewijsmateriaal (bij voorbeeld beëdigde getuigenverklaringen) om aan gestelde verdragsvereisten te voldoen.

Naar aanleiding van de opmerking van de leden van de P.v.d.A.-fractie dat voorbehouden met betrekking tot het universaliteitsbeginsel op de lange duur inhoudsloos worden als keer op keer verdragen waarin dit beginsel voorkomt worden goedgekeurd en dat zulks acceptatie van dit beginsel met zich mee brengt, zouden wij het volgende willen opmerken.

Wij achten het universaliteitsbeginsel niet onder alle omstandigheden een verwerpelijke vorm van extra-territoriale rechtsmacht. Dit rechtsmachtbeginsel vindt een rechtvaardiging in een alom gevoelde behoefte om een bepaalde vorm van onaanvaardbaar gedrag niet onbestraft te laten.

Dan moet echter wel vaststaan dat er in de staten-gemeenschap ook in concrete gevallen hieromtrent geen wezenlijke verschillen van inzicht zullen bestaan. Is dat wel het geval, dan zullen zich de in de memorie van toelichting omschreven bezwaren kunnen voordoen, met name dat de Staat die als eerste in aanmerking komt om een strafrechtelijke vervolging in te stellen zijn verantwoordelijkheid tracht af te schuiven naar de minder betrokken Staat (negatieve jurisdictie-conflicten). De logische consequentie van het door leden van de P.v.d.A.-fractie ingenomen standpunt zou zijn dat Nederland ervan zou moeten afzien partij te worden bij verdragen

waarin, op naar Nederlands oordeel onvoldoende gronden, de gewraakte jurisdictiebepalingen zijn opgenomen. Een afweging van de voor Nederland in het geding zijnde belangen bij de door dergelijke verdragen geregelde materie zou dan niet langer mogelijk zijn. Het is niet nodig deze consequentie te trekken.

Door het maken van een voorbehoud als in casu voorgesteld wordt bereikt dat de betreffende rechtsmacht-bepalingen worden beperkt tot hetgeen uit een oogpunt van rechtspolitieke opvattingen voor het Koninkrijk aanvaardbaar is. Het effect van een dergelijk voorbehoud is dat de verdragsverplichting voor het gehele Koninkrijk niet in volle omvang in werking treedt. Van een geleidelijke aanvaarding van het universaliteitsbeginsel in de door het Verdrag beoogde zin is dan ook geen sprake.

Dat het maken van dergelijke voorbehouden op de lange duur een inhoudsloos gebaar zou worden betwisten wij. Waar door het Koninkrijk voorbehouden of verklaringen bij de bekrachtiging van verdragen worden afgelegd, gelden deze. Uiteraard zal moeten worden afgewacht of bij latere, soortgelijke verdragen de onderhandelingspartners zich door eerdere Nederlandse voorbehouden of verklaringen zullen laten beïnvloeden. Zo niet, dan staat niettemin de mogelijkheid tot het afleggen daarvan alsnog ten volle open.

De leden van de C.D.A.-fractie meenden dat er volslagen onduidelijkheid bestaat over het aantal op Nederlands grondgebied verblijvende personen die onder de categorie beschermde personen vallen. Wij achten deze mening niet gefundeerd. Behalve naar het daaromtrent in de memorie van toelichting met betrekking tot artikel 1 van het Verdrag inzake de voorkoming en bestraffing van misdrijven tegen internationaal beschermde personen gestelde, verwijzen wij in dit verband naar ons antwoord hierboven op een desbetreffende vraag van de leden van de P.v.d.A.-fractie. Wat betreft het door eerstgenoemde leden genoemde voorbeeld van de vertegenwoordigers van het PLO-informatiekantoor in Den Haag merken wij op dat deze personen in hun hoedanigheid van vertegenwoordigers van het PLO-kantoor geen aanspraak kunnen maken op enigerlei privilege of immuniteit, en dat zij derhalve als zodanig ook niet behoren tot de door het Verdrag bestreken categorie beschermde personen.

Aansluitend daarop stelden dezelfde leden een aantal vragen die zich in samenhang met het aan de orde zijnde wetsontwerp niet lenen voor een uitputtende behandeling. Wij volstaan ter zake derhalve met enkele opmerkingen. De term «exterritorialiteit» werd in het verleden wel gebruikt om aan te duiden dat de ontvangststaat in gebouwen in gebruik bij onder andere diplomatieke missies geen rechtsmacht kan uitoefenen. De term is overigens misleidend, omdat deze de indruk wekt dat de betrokken gebouwen of terreinen tot het grondgebied van de zendstaat behoren, althans dat het toepasselijke recht dat van de zendstaat is.

Immuniteit van lokale rechtsmacht geldt ten aanzien van diplomatieke gebouwen en terreinen (met inbegrip van de ambtswoning van het hoofd van de diplomatieke zending), consulaire gebouwen (uitsluitend voor zover in officieel gebruik bij beroepsconsulaire posten) en gebouwen en terreinen in gebruik bij intergouvernementele organisaties (zie blz. 13 en 14 van de memorie van toelichting). Deze immuniteit van rechtsmacht wordt verleend ten behoeve van het ongestoord functioneren van de betrokken zending. Op misbruik van deze immuniteit kan, gelijk bekend (zie ook de memorie van antwoord ter zake van het Verdrag diplomatiek verkeer Kamerstukken II, 1980-1981 en 1982-1983 - 16644 (R 1158) nr. 7), met verscheidene maatregelen worden gereageerd.

Voor zover met «deelnemers aan internationale congressen en conferenties» bedoeld wordt op afgevaardigden van staten naar bijeenkomsten in het kader of onder auspiciën van intergouvernementele organisaties zij met verwijzing naar blz. 13 van de m.v.t. (18437 (R 1260), nr. 3) bevestigd dat deze onder de werking van het Verdrag vallen.

Onder omstandigheden kan ook aan leden van handelsdelegaties een dergelijke beschermde status toekomen. Zulks is afhankelijk van een specifieke regeling tussen de betrokken landen. Zo heeft Nederland bij het Protocol inzake het Statuut van de handelsvertegenwoordiging van de Sovjet-Unie in Nederland (Trb. 1971, 163) aan het hoofd van deze handelsvertegenwoordiging en diens beide plaatsvervaarders diplomatieke voorrechten en immuniteiten verleend.

Wij vermoeden dat de leden van de C.D.A.-fractie met hun vraag of het van invloed is of een onder het verdrag vallend misdrijf wordt gepleegd door of namens een bevrijdingsorganisatie met «VN-status», doelen op de erkenning van bevrijdingsorganisaties door regionale intergouvernementele organisaties als de Organisaties voor Afrikaanse Eenheid en de Arabische Liga. Een zodanige erkenning geeft organisaties als PLO en SWAPO het recht vergaderingen van VN-organen of -conferenties bij te wonen en daar het woord te voeren.

Het is uiteraard onmiskenbaar dat regeringen van landen misdrijven gepleegd met politieke motieven zullen beoordelen al naar gelang van hun politieke stellingname. Zulks kan ertoe leiden dat plegers van die misdrijven minder streng zullen worden aangepakt dan daders van commune delicten. Dit fenomeen zal zich sterker en op bredere schaal doen gevoelen, wanneer het gaat om door bepaalde regionale organisaties kennelijk gewaardeerde bevrijdingsorganisaties. Niettemin zou het zich evengoed kunnen voordoen wanneer het om een volstrekt onbekende en derhalve niet erkende bevrijdingsorganisatie zou gaan.

Deze kwestie is als zodanig geen voorwerp van overleg in het kader van de Europese Politieke Samenwerking. Niettemin zou in voorkomend geval zeker naar een gemeenschappelijke gedragslijn kunnen worden gestreefd.

Ten aanzien van de vraag of er sancties bestaan jegens die staten, die de geest en inhoud van de onderhavige ontwerpen periodiek en regelmatig schenden, zij gesteld dat onderhavige verdragen daaromtrent geen bijzondere regels bevatten.

Een andere vraag van dezelfde leden betreft de situatie dat een diplomatiek vertegenwoordiger een landgenoot met dezelfde status naar het leven staat c.q. in gijzeling neemt.

Ten aanzien hiervan geldt, zoals reeds in de toelichting opgemerkt (blz. 10) met betrekking tot de kwestie van de z.g. (Latijns-Amerikaanse) asielverdragen, 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. In het genoemde geval ligt vervolging op de weg van de zendstaat.

Of de mogelijkheid van uitoefening van rechtsmacht zich ook voordoet in de gevallen dat misbruik wordt gemaakt van de bijzondere status van diplomatieke vracht/koerier/gebouwen, is afhankelijk van de omstandigheden van het geval. Voorzover de daarbij betrokken personen geen immuniteit van rechtsmacht genieten, doet zich ten aanzien van hun uitlevering, resp. vervolging geen probleem voor. Wel is denkbaar dat het gebruik van diplomatieke vracht/koerier/gebouwen bij het plegen van het misdrijf belemmeringen meebrengt voor wat betreft de opsporing en de vaststelling van het misdrijf.

Overigens kan in dit verband melding worden gemaakt van het besluit van de Ministers van Buitenlandse Zaken van 11 september 1984 met betrekking tot de intensivering van de samenwerking tussen de 10 lid-staten van de Europese Gemeenschappen ter voorkoming van ernstige geweldsdelicten die worden voorbereid of gepleegd onder dekking van diplomatieke immuniteit.

Ten slotte vroegen de leden van de C.D.A.-fractie naar de «voor- en nadelen van het zogenaamde diplomatieke asiel». Naar onze mening staat deze problematiek los van die welke bij de goedkeuring van de onderhavige

verdragen in het geding is. Wij volstaan derhalve met een verwijzing naar de uiteenzetting welke de tweede ondergetekende bij enkele gelegenheden met betrekking tot de diverse aspecten van het diplomatieke asiel aan de Kamer, resp. de betrokken Kamercommissie, heeft gegeven.

De Minister van Justitie,
F. Korthals Altes

De Minister van Buitenlandse Zaken,
H. van den Broek